XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSE EVERTON DA SILVA

VINICIUS PINHEIRO MARQUES

MARIE JOAN NASCIMENTO FERREIRA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vinicius Pinheiro Marques; Jose Everton da Silva; Marie Joan Nascimento Ferreira.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-682-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou o XV Encontro Internacional do CONPEDI, nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na cidade de Alicante, Espanha, reafirmando o compromisso com a valorização da pesquisa científica em Direito e promovendo a internacionalização da construção acadêmica jurídica brasileira.

Os Grupos de Trabalho se apresentaram nas dependências da Universidade de Alicante, no caso específico, o Grupo de Trabalho em Direito Administrativo e Gestão Pública I, que foi coordenado pelos professores doutores José Everton da Silva, Marie Joan Nascimento Ferreira e Vinícius Pinheiro Marques, com amplo debate pelos autores presentes, de forma harmônica e enriquecedora para todos e todas que estavam assistindo e apresentando.

A relação dos trabalhos é composta de 6 (seis trabalhos), ora apresentados por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, com temas atualizados e intrigantes, que fazem parte do cotidiano da carreira jurídica, como segue na ordem de apresentação:

O primeiro trabalho apresentado pela autora Grace Ladeira Garbaccio com o título "Licitações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Inclusão Social da Agenda 2030 no Brasil", teve como objetivo a sensibilização nas contratações locais pelo governo. As discussões trazidas pelos autores são relevantes e demonstram que apesar da base legal robusta, a implementação de contratações sustentáveis e inclusivas exige estrutura administrativa, capacitação e avaliação de resultados.

Na segunda apresentação, a autora Loyane Soares Neves com o título "Governança Ambiental e Coordenação Institucional no Licenciamento Ambiental Brasileiro: a Controvérsia do §6º do art. 44 da Lei n. 15.190/2025 em Perspectiva Comparada" demonstrou a flexibilização nas manifestações quanto à emissão de licenças, porém sem caráter vinculante ou condicionante. A partir da análise jurídico-institucional comparada com a Diretiva 2011/92/UE e indicadores de rigor de políticas ambientais da OCDE, o trabalho apresentado permite uma discussão na perspectiva de que a nova regra reconfigura a relação entre a autonomia da autoridade licenciadora e o controle técnico e que o sucesso do modelo dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões.

A autora Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, a terceira apresentação, com o título “Desafios da Administração Pública na Responsabilização de Empresas por Danos Ambientais: o Processo Administrativo Sancionador como Instrumento de Governança Ambiental”, demonstrou que as sanções aplicadas devem ser condizentes com o perfil do infrator para contribuir com a governança ambiental. O trabalho apresentado trouxe contribuições para o debate no sentido de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública e que tal perspectiva é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

A quarta apresentação dos autores Geyson José Gonçalves da Silva e Daiane Sandra Tramontini, teve como título “A Proteção Jurídica dos Usuários de Serviços Públicos no Brasil: Uma Análise a partir da Lei n. 13.460/2017”, direcionando a aplicação da proteção do consumidor aos usuários do serviço público brasileiro. Os debates trazidos pelos autores enfatizam que a governança participativa criada pelos diplomas normativos (estruturada em ouvidorias, conselhos e Cartas de Serviços) será efetiva se a administração incorporar uma cultura de transparência e controle social contínuo, fortalecendo a legitimidade democrática.

Na quinta apresentação, o autor Marcus Aurélio Vale da Silva, com o título “O Uso do Poder de Compra do Poder Público para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável”, consignou a importância do poder de compra do serviço público para fortalecer o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresentado traz a reflexão no viés de que para as compras públicas induzirem mercados sustentáveis e o desenvolvimento nacional, é preciso ir além de cláusulas ambientais esporádicas e adotar três soluções como institucionalização dos processos, coordenação intersetorial e mensuração contínua de impactos.

Por último, o título “Direito Fundamental à Boa Administração e Realidade Social”, dos autores Lucas Soares e Silva e Edinilson Donisete Machado, apresentando o protagonismo dos grupos vulneráveis e o dever do Estado para superar as desigualdades históricas e estruturais. O debate trazido pelos autores permite refletir que, alinhado aos objetivos da Constituição, o direito deve promover a justiça social, a participação cidadã e a melhoria das condições de vida. Isso exige garantir o protagonismo de grupos vulneráveis e impor ao Estado o dever de superar desigualdades estruturais.

Excelente leitura para todos e todas e felicitações aos autores pelos trabalhos apresentados!

Prof. Dr. José Everton da Silva - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Universidade Federal de Tocantins (UFT)

GOVERNANÇA AMBIENTAL E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO: A CONTROVÉRSIA DO §6º DO ART. 44 DA LEI Nº 15.190/2025 EM PERSPECTIVA COMPARADA

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL COORDINATION IN BRAZILIAN ENVIRONMENTAL LICENSING: THE CONTROVERSY SURROUNDING ARTICLE 44(6) OF LAW NO. 15.190/2025 IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

Daniel Costa Lima [1]
Loyane Soares Neves [2]
Maria Cecília Marques Soares [3]

Resumo

O presente artigo analisa as transformações institucionais introduzidas pela Lei nº 15.190 /2025 no regime jurídico do licenciamento ambiental brasileiro, com foco na controvérsia em torno do §6º do art. 44, que redefine a natureza jurídica das manifestações dos órgãos intervenientes. O dispositivo estabelece que tais manifestações devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não possuem caráter vinculante automático quanto à emissão da licença ou à fixação de condicionantes. Durante o processo de sanção, o dispositivo foi vetado sob o argumento de que a não vinculação dos pareceres técnicos poderia fragilizar a proteção ambiental e comprometer a atuação de órgãos especializados. O veto, contudo, foi posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional, consolidando a vigência da norma. A partir dessa controvérsia, o artigo examina os impactos institucionais da nova disciplina para a governança ambiental brasileira. Adota-se abordagem jurídico-institucional e comparada, com referência à Diretiva 2011/92/UE da União Europeia e aos indicadores da OCDE sobre rigor das políticas ambientais. Discute-se, ainda, o paradoxo da sustentabilidade aparente, no qual estruturas normativas sofisticadas coexistem com limitações de implementação. Conclui-se que a nova disciplina reconfigura o equilíbrio entre autonomia decisória e controle técnico, cujo êxito dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões administrativas.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Governança ambiental, Lei nº 15.190/2025, Avaliação de impacto ambiental, Governança regulatória

[1] Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Dom Helder (BH).

[2] Advogada e Gestora Ambiental. Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Dom Helder.

[3] Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Dom Helder. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the institutional changes introduced by Law No. 15.190/2025 in the Brazilian environmental licensing framework, focusing on the controversy surrounding Article 44(6), which redefines the legal nature of opinions issued by intervening authorities. The provision establishes that such opinions must be considered by the licensing authority but do not have automatic binding effect regarding the issuance of licenses or the imposition of conditions. During the presidential sanction process, the provision was vetoed on the grounds that removing the binding nature of technical opinions could weaken environmental protection and undermine the role of specialized agencies. The veto, however, was later overturned by the National Congress, ensuring the provision's validity. Based on this controversy, the article analyzes the institutional impacts of the new legal framework on Brazilian environmental governance. It adopts a legal-institutional and comparative approach, engaging with the European Union's Directive 2011/92/EU and OECD indicators on environmental policy stringency. The study also addresses the paradox of "apparent sustainability", in which sophisticated regulatory frameworks coexist with implementation challenges. It concludes that the new rule reconfigures the balance between decision-making autonomy and technical oversight, whose effectiveness depends on the quality, transparency, and justification of administrative decisions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Environmental governance, Law no. 15.190/2025, Environmental impact assessment, Regulatory governance

1. Introdução

O licenciamento ambiental ocupa posição estruturante na arquitetura do Direito Ambiental brasileiro. Previsto como um dos instrumentos centrais da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei nº 6.938/1981, o instituto constitui mecanismo preventivo destinado a compatibilizar atividades econômicas potencialmente poluidoras com a preservação do equilíbrio ecológico. Mais do que um procedimento administrativo, o licenciamento consolidou-se como espaço institucional de concretização de princípios estruturantes do direito ambiental contemporâneo, notadamente a prevenção, a precaução e a gestão integrada dos recursos naturais. Nesse contexto, o procedimento de licenciamento tornou-se o principal instrumento de operacionalização do dever constitucional de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição Federal, funcionando como mecanismo de avaliação prévia dos impactos ambientais e de definição de condicionantes para mitigação ou compensação de danos (Oliveira, 2005).

A evolução histórica do licenciamento ambiental no Brasil demonstra que o instituto sempre esteve inserido em um campo de tensão entre diferentes racionalidades normativas e institucionais. De um lado, o imperativo do desenvolvimento econômico e da expansão de infraestruturas estratégicas; de outro, a necessidade de assegurar níveis adequados de proteção ambiental e respeito aos direitos territoriais e culturais de povos e comunidades tradicionais. Essa tensão tornou o licenciamento ambiental um dos campos mais sensíveis da governança ambiental brasileira, frequentemente marcado por disputas institucionais, judicialização crescente e debates sobre eficiência administrativa e segurança jurídica. Ao longo das últimas décadas, tais controvérsias foram amplificadas pela complexidade dos grandes empreendimentos de infraestrutura e pela multiplicidade de órgãos técnicos envolvidos no processo decisório, especialmente quando presentes impactos sobre terras indígenas, patrimônio cultural ou unidades de conservação.

Durante grande parte da vigência do modelo estruturado pela Política Nacional do Meio Ambiente e regulamentado pela Resolução CONAMA nº 237/1997, consolidou-se no plano administrativo uma dinâmica decisória marcada pela forte influência técnica de órgãos intervenientes, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Embora a legislação não previsse expressamente a vinculação jurídica de seus pareceres, na prática administrativa tais manifestações frequentemente assumiam papel determinante no desfecho dos processos de licenciamento. Em muitos casos,

pareceres técnicos contrários ou condicionados desses órgãos eram capazes de paralisar o procedimento ou impor condicionantes extensas, gerando um cenário institucional no qual a autoridade licenciadora compartilhava, de fato, o poder decisório com instituições especializadas.

Esse contexto de forte dependência institucional e de frequentes paralisações procedimentais contribuiu para o amadurecimento do debate legislativo sobre a necessidade de reforma do sistema nacional de licenciamento ambiental. Após mais de uma década de tramitação legislativa, foi promulgada a Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, posteriormente entrada em vigor em fevereiro de 2026, estabelecendo uma nova disciplina geral para o licenciamento ambiental no Brasil. A lei buscou sistematizar normas anteriormente dispersas, estabelecer prazos procedimentais e redefinir o papel das autoridades envolvidas no processo decisório. Entre os dispositivos mais debatidos durante sua tramitação legislativa esteve o §6º do art. 44, que estabeleceu que as manifestações das autoridades intervenientes devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não vinculam sua decisão quanto à emissão da licença ambiental ou à definição de condicionantes.

A inclusão desse dispositivo representou uma tentativa de redefinir o equilíbrio institucional do licenciamento ambiental brasileiro. O objetivo declarado do legislador foi evitar paralisações prolongadas do procedimento administrativo decorrentes da ausência de manifestação de órgãos intervenientes ou da existência de divergências técnicas que, na prática, acabavam por bloquear o avanço do processo decisório. Ao explicitar que os pareceres devem ser considerados, mas não possuem efeito vinculante automático, o dispositivo buscou reafirmar a centralidade decisória da autoridade licenciadora, preservando simultaneamente a participação técnica dos órgãos especializados.

Durante o processo de sanção da lei, entretanto, o §6º do art. 44 foi objeto de veto presidencial. Nas razões do veto, sustentou-se que as autoridades intervenientes detêm competência legal e expertise técnica para garantir a proteção de direitos sensíveis, especialmente aqueles relacionados aos povos indígenas e às comunidades tradicionais. Segundo a justificativa apresentada, a retirada do caráter vinculante dessas manifestações poderia fragilizar o procedimento de licenciamento ambiental e comprometer a proteção constitucional do meio ambiente prevista no art. 225 da Constituição Federal. O veto refletiu, assim, preocupações institucionais de órgãos especializados, particularmente da FUNAI e do IPHAN, quanto à eventual redução do peso técnico de suas manifestações no processo decisório.

Posteriormente, contudo, o Congresso Nacional deliberou pela derrubada do veto presidencial, restabelecendo o §6º do art. 44 no texto final da Lei nº 15.190/2025. Com isso, passou a vigorar no ordenamento jurídico brasileiro a regra segundo a qual os pareceres das autoridades envolvidas no licenciamento devem ser considerados, mas não vinculam a decisão final da autoridade licenciadora. Essa solução legislativa introduziu importante alteração no desenho institucional do licenciamento ambiental brasileiro, deslocando o eixo decisório para o órgão licenciador e reforçando a exigência de fundamentação administrativa qualificada nas hipóteses de divergência em relação aos pareceres técnicos.

A alteração normativa suscita uma série de questões jurídicas e institucionais relevantes. Entre elas destacam-se os limites da discricionariedade administrativa no licenciamento ambiental, o papel dos órgãos técnicos especializados na governança ambiental e a compatibilidade da nova sistemática com princípios constitucionais estruturantes do direito ambiental, como a vedação ao retrocesso ecológico, a proporcionalidade e a eficiência administrativa. Além disso, a redefinição da natureza jurídica dos pareceres intervenientes também reabre o debate sobre o modelo de governança ambiental adotado pelo país e sobre o grau de centralização ou fragmentação das decisões ambientais.

Nesse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar criticamente a alteração introduzida pelo §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025, examinando seus impactos sobre a estrutura decisória do licenciamento ambiental brasileiro. A investigação parte de uma abordagem jurídico-dogmática e institucional, articulada com elementos de direito comparado e de governança ambiental internacional. Busca-se compreender em que medida a nova disciplina aproxima o modelo brasileiro de experiências internacionais, como aquelas observadas na União Europeia, bem como avaliar sua compatibilidade com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a eficiência e a coerência das políticas ambientais.

Para tanto, o artigo estrutura-se em quatro eixos analíticos. Inicialmente, examina-se a formação histórica e institucional do licenciamento ambiental no Brasil. Em seguida, analisa-se o processo legislativo que culminou na promulgação da Lei nº 15.190/2025 e as principais alterações introduzidas no sistema nacional de licenciamento. Na sequência, discute-se o veto presidencial ao §6º do art. 44 e sua posterior derrubada pelo Congresso Nacional, avaliando-se seus fundamentos constitucionais e institucionais. Por fim, apresentam-se reflexões críticas sobre os impactos da nova sistemática para a governança ambiental brasileira, discutindo-se se

a alteração representa avanço institucional ou se pode produzir, em determinadas circunstâncias, uma forma de sustentabilidade meramente aparente

2. Licenciamento ambiental: formação histórica e estrutura jurídica da decisão administrativa

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e representa, no ordenamento jurídico brasileiro, o mecanismo institucional por meio do qual se busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção dos recursos naturais. Instituído formalmente pela Lei nº 6.938/1981, o licenciamento integra o conjunto de instrumentos de gestão ambiental destinados a prevenir e controlar atividades potencialmente poluidoras, funcionando como procedimento administrativo prévio de avaliação, autorização e acompanhamento de empreendimentos capazes de gerar impactos ambientais significativos (Oliveira, 2005).

Nesse sentido, a doutrina ambientalista brasileira reconhece o licenciamento como instrumento estruturante da política ambiental, sendo frequentemente descrito como o principal mecanismo preventivo de controle estatal sobre atividades potencialmente degradadoras. Para Milaré (2023), o licenciamento ambiental constitui “um dos mais relevantes instrumentos da política ambiental brasileira, pois permite ao Poder Público exercer controle prévio sobre atividades capazes de afetar o equilíbrio ecológico”, funcionando como verdadeiro mecanismo de gestão preventiva dos riscos ambientais.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o licenciamento ambiental pode ser compreendido como um processo administrativo complexo, estruturado a partir da produção de conhecimento técnico, da participação de múltiplos órgãos públicos e da ponderação entre diferentes interesses juridicamente protegidos. Nesse sentido, Oliveira (2005) observa que o licenciamento constitui o verdadeiro “núcleo de racionalidade do direito ambiental brasileiro”, pois nele se articulam ciência, política pública e normatividade jurídica. Trata-se de um espaço decisório no qual avaliações científicas sobre impactos ambientais são traduzidas em condicionantes administrativas, capazes de orientar a implantação e a operação de atividades econômicas de modo ambientalmente responsável.

A regulamentação infralegal desse procedimento consolidou-se principalmente com a Resolução CONAMA nº 237/1997, que estabeleceu parâmetros operacionais para o licenciamento ambiental em âmbito nacional. A norma definiu o licenciamento como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização,

instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental, estabelecendo as medidas de controle e as condicionantes necessárias à proteção ambiental. A resolução também consolidou a estrutura trifásica tradicional do licenciamento brasileiro, composta pela Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), cada uma delas associada a momentos distintos da avaliação ambiental e da implementação do empreendimento.

A Licença Prévia corresponde à etapa inicial do processo de licenciamento e tem por objetivo avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento em sua fase de planejamento, considerando a localização proposta, a natureza da atividade e os potenciais impactos ambientais associados. Nessa fase, são analisados estudos ambientais, como o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), quando exigidos, e podem ser estabelecidas diretrizes e condicionantes que deverão ser observadas nas etapas subsequentes. A Licença de Instalação, por sua vez, autoriza a implantação do empreendimento ou atividade de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, enquanto a Licença de Operação autoriza o início da atividade após a verificação do cumprimento das exigências ambientais previamente estabelecidas (Brasil, 2007).

Esse modelo trifásico consolidou-se como referência institucional do licenciamento ambiental brasileiro e passou a orientar tanto a atuação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) quanto a estrutura normativa de diversos estados da federação. De acordo com a Cartilha de Licenciamento Ambiental elaborada pelo Tribunal de Contas da União, o licenciamento deve ser compreendido como procedimento técnico-administrativo destinado a assegurar que a implantação de empreendimentos potencialmente poluidores ocorra de forma compatível com a proteção ambiental e com os princípios da prevenção e da precaução. Nesse sentido, o processo de licenciamento envolve não apenas a análise documental e técnica dos impactos ambientais, mas também a definição de condicionantes, programas de monitoramento e mecanismos de mitigação ou compensação de danos (Brasil, 2007).

A complexidade do licenciamento ambiental decorre, em grande medida, do caráter interdisciplinar da avaliação de impactos ambientais. Estudos ambientais frequentemente demandam a integração de conhecimentos provenientes de diversas áreas do saber, como ecologia, geografia, engenharia, antropologia e arqueologia. Por essa razão, o procedimento de licenciamento passou a incorporar a participação de diferentes instituições públicas dotadas de competências técnicas específicas, sobretudo em situações que envolvem impactos sobre terras

indígenas, patrimônio cultural, unidades de conservação ou territórios tradicionalmente ocupados.

Nesse contexto, consolidou-se no Brasil a figura dos chamados órgãos intervenientes, responsáveis por emitir manifestações técnicas especializadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Entre esses órgãos destacam-se, por exemplo, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), quando há possibilidade de impactos sobre terras indígenas; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), nos casos que envolvem patrimônio cultural ou arqueológico; e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), quando o empreendimento pode afetar unidades de conservação federais. Essas manifestações técnicas têm por finalidade subsidiar a decisão administrativa do órgão licenciador, fornecendo análises especializadas sobre os impactos específicos que determinadas atividades podem produzir sobre bens ambientais ou culturais protegidos.

Embora a legislação ambiental brasileira tradicionalmente não tenha atribuído caráter formalmente vinculante a esses pareceres técnicos, a prática administrativa consolidou um modelo decisório fortemente influenciado pelas manifestações dos órgãos intervenientes. Em muitos casos, pareceres contrários ou condicionados dessas instituições acabavam por inviabilizar a continuidade do processo de licenciamento ou impor exigências técnicas rigorosas para a mitigação dos impactos identificados. Tal dinâmica institucional contribuiu para fortalecer o papel técnico dessas instituições na governança ambiental, mas também passou a ser associada, em determinados contextos, à morosidade e à fragmentação decisória do licenciamento ambiental.

A literatura especializada destaca que a legitimidade do licenciamento ambiental depende diretamente da qualidade técnica das avaliações realizadas ao longo do processo decisório. Honaiser (2009) argumenta que o licenciamento ambiental somente cumpre sua função regulatória quando os pareceres técnicos são efetivamente considerados na decisão administrativa, garantindo que a análise dos impactos ambientais seja conduzida com base em critérios científicos e não exclusivamente em interesses políticos ou econômicos. Nesse sentido, o papel do gestor ambiental não consiste em substituir a análise técnica, mas em integrar informações provenientes de diferentes áreas do conhecimento, harmonizando interesses e assegurando que a decisão final seja compatível com os objetivos de proteção ambiental.

A relevância do componente técnico no processo de licenciamento também se relaciona com o princípio da prevenção, amplamente reconhecido no direito ambiental contemporâneo.

Esse princípio estabelece que a atuação do Poder Público deve priorizar a identificação e a mitigação antecipada de impactos ambientais potencialmente significativos, evitando a ocorrência de danos irreversíveis ou de difícil reparação. O licenciamento ambiental, portanto, não deve ser interpretado apenas como mecanismo de autorização administrativa, mas como instrumento de planejamento ambiental e de gestão preventiva dos riscos ambientais associados à atividade econômica (Oliveira, 2005).

A centralidade do conhecimento técnico no processo de licenciamento também reforça a importância de mecanismos institucionais de controle e fiscalização. Órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, bem como instituições responsáveis pela defesa de interesses difusos, como o Ministério Público, desempenham papel fundamental na verificação da legalidade e da consistência técnica das decisões administrativas proferidas no âmbito do licenciamento ambiental. A atuação dessas instituições contribui para assegurar que o processo decisório seja conduzido com transparência, fundamentação adequada e respeito aos princípios constitucionais que orientam a proteção ambiental.

A experiência brasileira demonstra que muitos dos conflitos socioambientais associados a grandes empreendimentos de infraestrutura ou projetos de exploração de recursos naturais estão diretamente relacionados à insuficiência ou à desconsideração de avaliações técnicas produzidas durante o processo de licenciamento. Situações em que pareceres técnicos são ignorados ou relativizados sem fundamentação adequada tendem a gerar judicialização, insegurança jurídica e intensificação de conflitos entre comunidades afetadas, órgãos ambientais e empreendedores. Por essa razão, a literatura especializada frequentemente ressalta que a legitimidade do licenciamento ambiental depende não apenas da existência de estudos técnicos, mas da efetiva incorporação desses conhecimentos no processo decisório (Honaiser, 2009).

Nesse sentido, a discussão sobre o papel dos órgãos intervenientes e sobre a natureza jurídica de seus pareceres insere-se em debate mais amplo sobre a governança ambiental contemporânea. A gestão ambiental moderna exige arranjos institucionais capazes de combinar autonomia decisória das autoridades administrativas com responsabilidade técnica e transparência no processo de tomada de decisões. A estrutura do licenciamento ambiental brasileiro, ao integrar diferentes órgãos especializados na análise dos impactos ambientais, representa tentativa de construir modelo de governança cooperativa, no qual decisões administrativas são informadas por avaliações interdisciplinares e por múltiplos centros de expertise técnica.

A recente reforma legislativa introduzida pela Lei nº 15.190/2025, ao redefinir a natureza jurídica das manifestações das autoridades envolvidas no processo de licenciamento, insere-se justamente nesse debate sobre o equilíbrio entre autonomia decisória e controle técnico. A compreensão adequada dessa alteração normativa exige, portanto, a análise prévia da estrutura institucional do licenciamento ambiental brasileiro e do papel desempenhado historicamente pelos órgãos técnicos especializados na formação da decisão administrativa.

3. O Projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental e sua evolução legislativa

A promulgação da Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, representou o ponto culminante de um dos processos legislativos mais longos e controversos da política ambiental brasileira recente. O debate em torno de uma lei geral de licenciamento ambiental remonta a mais de uma década de discussões no Congresso Nacional, motivadas pela percepção de que o modelo vigente — baseado essencialmente na Lei nº 6.938/1981 e em normas infralegais, especialmente a Resolução CONAMA nº 237/1997 — apresentava lacunas normativas, fragmentação regulatória e elevado grau de insegurança jurídica para a condução dos procedimentos de licenciamento (Oliveira, 2005; Brasil, 2007).

Durante esse período, consolidou-se no debate público e acadêmico a percepção de que o sistema brasileiro de licenciamento ambiental, embora reconhecido internacionalmente por seu caráter preventivo e por sua amplitude de instrumentos técnicos, enfrentava dificuldades operacionais relevantes. Entre os principais problemas apontados destacavam-se a ausência de prazos claros para análise administrativa, a multiplicidade de exigências procedimentais entre os entes federativos e a sobreposição de competências institucionais entre órgãos ambientais e órgãos intervenientes. Essas questões passaram a ser identificadas como fatores capazes de comprometer tanto a eficiência da gestão ambiental quanto a previsibilidade jurídica necessária para o planejamento de empreendimentos econômicos (Honaiser, 2009).

Nesse contexto, diversos projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional com o objetivo de estabelecer uma disciplina geral para o licenciamento ambiental brasileiro. A proposta que deu origem à Lei nº 15.190/2025 buscou consolidar normas anteriormente dispersas, estabelecer parâmetros procedimentais mais uniformes e redefinir o papel institucional dos diferentes atores envolvidos no processo decisório. A tramitação do projeto, contudo, foi marcada por intensos debates entre diferentes setores da sociedade, refletindo a tensão histórica entre os imperativos do desenvolvimento econômico e a necessidade de preservação ambiental.

Na Câmara dos Deputados, a proposta legislativa foi inicialmente estruturada com forte ênfase na simplificação procedimental e na redução de entraves administrativos. Parlamentares favoráveis ao projeto sustentavam que o licenciamento ambiental brasileiro havia se tornado excessivamente burocrático e imprevisível, gerando atrasos significativos na implantação de obras de infraestrutura e em projetos estratégicos para o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, o texto aprovado pela Câmara buscava estabelecer prazos máximos para manifestação dos órgãos envolvidos no licenciamento, ampliar hipóteses de licenciamento simplificado e conferir maior autonomia decisória ao órgão licenciador.

Entre as principais alterações introduzidas na versão aprovada pela Câmara destacavam-se a criação de novas modalidades de licenciamento, a previsão de procedimentos diferenciados para empreendimentos de baixo impacto ambiental e a tentativa de delimitar de forma mais precisa as competências dos diferentes órgãos participantes do processo. Também se buscou reduzir a possibilidade de paralisação indefinida dos processos administrativos decorrente da ausência de manifestação de órgãos intervenientes, estabelecendo prazos para que essas instituições apresentassem suas avaliações técnicas.

A tramitação do projeto no Senado Federal introduziu mudanças significativas na redação originalmente aprovada pela Câmara. Senadores e especialistas convidados durante audiências públicas manifestaram preocupações quanto ao risco de que determinadas simplificações procedimentais pudessem resultar em enfraquecimento das salvaguardas ambientais previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Em resposta a essas preocupações, o Senado promoveu ajustes no texto legislativo, buscando equilibrar as demandas por eficiência administrativa com a preservação dos mecanismos de controle técnico e participação institucional no processo de licenciamento.

Entre as modificações introduzidas pelo Senado destacaram-se a redefinição de critérios para enquadramento de empreendimentos em diferentes modalidades de licenciamento, a manutenção de instrumentos tradicionais de avaliação de impacto ambiental e o reforço da necessidade de fundamentação técnica das decisões administrativas. O Senado também promoveu ajustes relevantes na disciplina relativa à participação das chamadas autoridades envolvidas no licenciamento ambiental, reconhecendo a importância das manifestações técnicas especializadas para a avaliação adequada de impactos ambientais complexos.

Foi nesse contexto que se consolidou a redação do art. 44 da futura Lei nº 15.190/2025, dispositivo responsável por disciplinar a participação das autoridades envolvidas no processo

de licenciamento ambiental. O artigo estabeleceu que determinadas instituições públicas — como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e os gestores de unidades de conservação — devem ser consultadas quando houver possibilidade de impactos sobre bens jurídicos sob sua tutela institucional. Ao mesmo tempo, buscou-se estabelecer prazos para a manifestação desses órgãos, com o objetivo de evitar paralisações indefinidas do procedimento administrativo.

A inovação mais debatida desse dispositivo foi a inclusão do §6º, segundo o qual as manifestações das autoridades envolvidas devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não vinculam sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes ou à emissão da licença ambiental. A proposta refletia a tentativa de redefinir o equilíbrio institucional do processo decisório, reafirmando a centralidade da autoridade licenciadora na decisão final, sem eliminar a participação técnica dos órgãos especializados.

A introdução desse dispositivo provocou intensa controvérsia durante a tramitação legislativa. Críticos do projeto argumentavam que a retirada do caráter vinculante dos pareceres técnicos poderia enfraquecer a proteção ambiental e reduzir o peso institucional de órgãos responsáveis pela tutela de bens ambientais sensíveis. Defensores da proposta, por outro lado, sustentavam que a alteração era necessária para evitar bloqueios administrativos e assegurar maior eficiência e racionalidade ao processo de licenciamento ambiental.

Esse debate legislativo reflete um dilema recorrente na governança ambiental contemporânea: a busca por equilíbrio entre especialização técnica e coordenação institucional das decisões administrativas. A existência de múltiplos órgãos com competências específicas pode enriquecer a qualidade técnica das avaliações ambientais, mas também pode gerar fragmentação decisória e dificuldades de coordenação institucional. Nesse cenário, a definição de qual órgão possui a responsabilidade final pela decisão administrativa torna-se questão central para o funcionamento eficiente do sistema de licenciamento.

Assim, o processo legislativo que culminou na promulgação da Lei nº 15.190/2025 não pode ser compreendido apenas como uma reforma procedimental do licenciamento ambiental brasileiro. Trata-se, em realidade, de uma tentativa de reorganização do arranjo institucional que sustenta a governança ambiental no país, redefinindo o papel dos órgãos técnicos especializados e da autoridade licenciadora no processo de tomada de decisão. A análise das etapas posteriores do processo legislativo — especialmente o veto presidencial ao §6º do art. 44 e sua posterior derrubada pelo Congresso Nacional — revela de forma ainda mais clara as

disputas institucionais que permeiam a construção da política ambiental brasileira contemporânea.

4. Os vetos presidenciais e suas justificativas: análise do §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025

O processo de sanção da Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, evidenciou uma das controvérsias institucionais mais relevantes da recente reforma do sistema de licenciamento ambiental brasileiro: a natureza jurídica das manifestações das autoridades envolvidas no procedimento administrativo. O §6º do art. 44 da nova lei estabeleceu que as manifestações de órgãos intervenientes — como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e os gestores de unidades de conservação — devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não vinculam sua decisão quanto à emissão da licença ambiental ou à definição das condicionantes técnicas do empreendimento. O dispositivo procurou explicitar, no plano normativo, a autonomia decisória do órgão licenciador, preservando simultaneamente a participação técnica das instituições especializadas.

Durante o processo de sanção presidencial, entretanto, o dispositivo foi objeto de veto. Nas razões apresentadas pelo Poder Executivo, sustentou-se que as autoridades intervenientes detêm competências legais específicas e expertise técnica para garantir a proteção de direitos particularmente sensíveis, como aqueles relacionados aos povos indígenas, ao patrimônio cultural e às comunidades tradicionais. Argumentou-se que a eventual desconsideração de seus pareceres poderia fragilizar o procedimento de licenciamento ambiental e comprometer o dever constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal. O veto presidencial, portanto, foi justificado sob a premissa de que a retirada do caráter vinculante das manifestações técnicas poderia resultar na "desqualificação do parecer técnico" no processo de tomada de decisão administrativa.

Sob uma leitura inicial, a fundamentação apresentada parece alinhar-se com princípios estruturantes do direito ambiental contemporâneo, especialmente o princípio da precaução e o dever estatal de proteção ambiental. A lógica subjacente ao veto repousa na ideia de que decisões administrativas potencialmente capazes de produzir impactos ambientais significativos devem ser fortemente ancoradas em avaliações técnicas especializadas. Nesse sentido, a presença de instituições dotadas de conhecimento científico e institucional específico

contribuiria para fortalecer a qualidade das decisões administrativas e reduzir o risco de danos ambientais irreversíveis (Oliveira, 2005).

Contudo, a análise mais aprofundada do debate legislativo revela que a controvérsia não se limitava à valorização do conhecimento técnico no processo decisório, mas dizia respeito à própria estrutura de governança do licenciamento ambiental. A inclusão do §6º no art. 44 buscava enfrentar um problema recorrente na prática administrativa brasileira: a paralisação prolongada de processos de licenciamento em razão da ausência de manifestação de órgãos intervenientes ou da existência de divergências técnicas entre instituições públicas envolvidas no procedimento. Em diversos casos, a inexistência de prazos claros para manifestação desses órgãos resultava em atrasos significativos na análise dos empreendimentos, comprometendo a previsibilidade administrativa e ampliando a judicialização de conflitos socioambientais (Brasil, 2007).

A proposta legislativa procurou enfrentar esse cenário ao estabelecer que as manifestações das autoridades envolvidas devem ser consideradas, mas não possuem efeito vinculante automático. O dispositivo não eliminava a participação técnica desses órgãos nem reduzia sua importância institucional; ao contrário, reafirmava a obrigatoriedade de consulta e consideração de seus pareceres. A inovação consistia em explicitar que a decisão final sobre a emissão da licença ambiental permanece sob responsabilidade da autoridade licenciadora, que deverá motivar adequadamente sua decisão, especialmente quando optar por divergir das recomendações técnicas apresentadas pelos órgãos intervenientes.

O debate sobre a natureza jurídica desses pareceres insere-se em discussão mais ampla acerca do modelo de decisão administrativa adotado pelo direito ambiental brasileiro. O licenciamento ambiental é frequentemente descrito pela literatura especializada como procedimento técnico-administrativo complexo, no qual múltiplas instituições participam da produção de conhecimento necessário à tomada de decisão. Nesse contexto, a decisão final do órgão licenciador não deve ser compreendida como ato unilateral de autoridade, mas como resultado de processo deliberativo que integra diferentes dimensões técnicas, jurídicas e sociais da avaliação ambiental (Honaiser, 2009).

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer um modelo cooperativo de gestão ambiental, reforça essa perspectiva. A proteção do meio ambiente foi estruturada a partir de um sistema de repartição de competências entre União, estados e municípios, além da participação de diferentes instituições públicas e da própria sociedade civil. O licenciamento ambiental

insere-se nesse arranjo como procedimento administrativo cooperativo, no qual a atuação de diferentes órgãos especializados contribui para a formação da decisão administrativa. A presença de pareceres técnicos especializados, portanto, não deve ser interpretada como limitação indevida da autoridade licenciadora, mas como elemento estruturante da qualidade técnica do processo decisório.

Entretanto, a concentração excessiva de competências decisórias em instituições distintas também pode gerar fragmentação institucional e dificuldades de coordenação administrativa. A literatura sobre governança ambiental frequentemente destaca que sistemas decisórios excessivamente dispersos tendem a produzir ineficiências procedimentais, ampliando custos administrativos e dificultando a implementação de políticas públicas ambientais (Seroa da Motta, 1996). Nesse sentido, a redefinição da natureza jurídica dos pareceres intervenientes proposta pelo §6º do art. 44 buscava estabelecer um modelo de decisão administrativa mais coordenado, no qual a autoridade licenciadora permanece responsável pela decisão final, sem eliminar a participação técnica das instituições especializadas.

O veto presidencial ao dispositivo refletiu, portanto, uma leitura institucional distinta sobre a melhor forma de equilibrar autonomia decisória e controle técnico no licenciamento ambiental. Ao privilegiar a manutenção do peso decisório dos órgãos intervenientes, o veto buscou preservar um modelo no qual a análise técnica especializada exerce forte influência sobre o resultado final do procedimento administrativo. Essa posição encontrou respaldo em parte da comunidade acadêmica e em instituições públicas que atuam diretamente na proteção de bens ambientais e culturais sensíveis.

Posteriormente, contudo, o Congresso Nacional deliberou pela derrubada do veto presidencial, restabelecendo o §6º do art. 44 no texto final da Lei nº 15.190/2025. Com isso, passou a vigorar no ordenamento jurídico brasileiro a regra segundo a qual os pareceres das autoridades envolvidas no processo de licenciamento devem ser considerados pela autoridade licenciadora, mas não possuem caráter vinculante automático. A decisão do Congresso refletiu a opção legislativa por modelo de governança ambiental que reafirma a centralidade decisória do órgão licenciador, ao mesmo tempo em que preserva a participação técnica das instituições especializadas.

Essa alteração normativa suscita importantes questionamentos constitucionais, especialmente à luz do princípio da vedação ao retrocesso ambiental. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o Estado possui dever constitucional de não

reduzir arbitrariamente os níveis de proteção ambiental já alcançados pelo ordenamento jurídico. Em precedentes relevantes, como a ADPF 708 e a ADI 3540, o Tribunal afirmou que políticas públicas ambientais devem observar parâmetros mínimos de proteção ambiental compatíveis com os compromissos constitucionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A aplicação desse princípio ao debate sobre o §6º do art. 44 exige análise cuidadosa. A nova regra não elimina a participação técnica dos órgãos intervenientes nem dispensa a consideração de seus pareceres. O que se altera é a natureza jurídica dessas manifestações, que deixam de possuir efeito vinculante automático sobre a decisão administrativa. A constitucionalidade do dispositivo dependerá, portanto, da forma como essa autonomia decisória será exercida na prática administrativa. Caso a autoridade licenciadora passe a ignorar sistematicamente as avaliações técnicas especializadas sem fundamentação adequada, poderá haver comprometimento da qualidade do controle ambiental e potencial violação do dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

Por outro lado, se a nova sistemática for aplicada de modo a fortalecer a responsabilidade decisória da autoridade licenciadora, exigindo fundamentação técnica robusta e garantindo transparência no processo de tomada de decisão, o dispositivo poderá contribuir para aprimorar a governança ambiental brasileira. Nesse cenário, a redefinição da natureza jurídica dos pareceres intervenientes não representaria enfraquecimento da proteção ambiental, mas reorganização institucional do processo decisório, com vistas a garantir maior coordenação administrativa e previsibilidade jurídica.

Assim, a controvérsia em torno do veto presidencial ao §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025 revela as tensões inerentes à construção de modelos institucionais de governança ambiental. A busca por equilíbrio entre especialização técnica, autonomia decisória e eficiência administrativa constitui desafio permanente do direito ambiental contemporâneo. A efetividade da nova disciplina jurídica dependerá, em última análise, da capacidade das instituições públicas de assegurar que decisões administrativas em matéria ambiental permaneçam fundamentadas em critérios técnicos, transparentes e compatíveis com os princípios constitucionais que orientam a proteção do meio ambiente.

5. A derrubada do veto e a permanência do §6º do art. 44: impactos institucionais para a governança ambiental brasileira

A decisão do Congresso Nacional de derrubar o veto presidencial ao §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025 representou um momento decisivo na redefinição da arquitetura

institucional do licenciamento ambiental brasileiro. Com a restauração do dispositivo no texto legal, consolidou-se no ordenamento jurídico a regra segundo a qual as manifestações das autoridades envolvidas no processo de licenciamento devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não possuem caráter vinculante automático. Essa solução legislativa reafirma a centralidade decisória do órgão licenciador, ao mesmo tempo em que preserva a participação técnica das instituições especializadas responsáveis por avaliar impactos ambientais específicos.

A permanência do §6º introduz importante alteração no equilíbrio institucional do processo de licenciamento. Se, por um lado, o modelo anterior permitia que pareceres técnicos de órgãos intervenientes exercessem influência decisiva sobre o resultado final do procedimento administrativo, por outro, a nova disciplina jurídica busca evitar a fragmentação decisória e as paralisações procedimentais que frequentemente marcavam o licenciamento ambiental brasileiro. A mudança legislativa procura, assim, estabelecer um modelo de governança ambiental mais coordenado, no qual a autoridade licenciadora assume responsabilidade decisória final, devendo fundamentar suas decisões à luz das manifestações técnicas apresentadas pelos órgãos envolvidos.

A discussão sobre os impactos institucionais dessa alteração normativa pode ser compreendida à luz de debates contemporâneos sobre governança ambiental e efetividade das políticas públicas ambientais. Estudos desenvolvidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) introduziram o *Environmental Policy Stringency Index* (EPS), indicador destinado a medir o grau de rigor das políticas ambientais adotadas pelos países membros da organização (Kruse et al., 2022). O índice busca avaliar, entre outros aspectos, o nível de exigência regulatória das políticas ambientais e sua capacidade de induzir comportamentos econômicos ambientalmente mais sustentáveis.

Curiosamente, análises comparativas baseadas nesse indicador revelam um fenômeno paradoxal: países que apresentam elevados níveis de rigor regulatório frequentemente também figuram entre aqueles com maiores níveis de pegada ecológica de consumo. Essa aparente contradição decorre, em grande medida, da externalização dos impactos ambientais ao longo das cadeias globais de produção, fenômeno frequentemente descrito na literatura como *environmental outsourcing*. Em termos simplificados, economias altamente reguladas transferem parte significativa de suas emissões e impactos ambientais para países com menor rigor regulatório, mantendo internamente uma imagem de elevado desempenho ambiental (Kruse et al., 2022).

A literatura crítica sobre economia ecológica tem descrito esse processo como forma contemporânea de deslocamento territorial dos custos ambientais do desenvolvimento econômico. Pierucci et al. (2025), ao analisarem os mercados internacionais de carbono sob a perspectiva da contabilidade emergética, descrevem esse fenômeno como uma forma de "colonialismo de carbono", em que economias centrais conseguem reduzir suas emissões territoriais ao transferir atividades intensivas em carbono para países periféricos. Nesse cenário, políticas ambientais rigorosas podem coexistir com níveis elevados de consumo de recursos naturais, produzindo o que alguns autores denominam sustentabilidade aparente.

No contexto brasileiro, o paradoxo assume contornos distintos. O país possui um dos arcabouços normativos ambientais mais abrangentes do mundo, com instrumentos sofisticados de avaliação e controle, como o licenciamento ambiental, o zoneamento ecológico-econômico e a exigência de estudos de impacto ambiental para empreendimentos potencialmente degradadores. Contudo, a efetividade dessas políticas frequentemente enfrenta desafios institucionais relacionados à capacidade administrativa do Estado, à fragmentação de competências e à influência de interesses econômicos sobre processos decisórios complexos (Seroa da Motta, 1996).

A reforma legislativa introduzida pela Lei nº 15.190/2025 insere-se justamente nesse contexto de busca por maior efetividade das políticas ambientais. Ao redefinir a natureza jurídica das manifestações das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental, o legislador procurou enfrentar um problema estrutural do sistema brasileiro: a dificuldade de coordenação institucional entre múltiplos órgãos técnicos com competências especializadas. A concentração da responsabilidade decisória na autoridade licenciadora pode contribuir para reduzir conflitos institucionais e conferir maior previsibilidade administrativa ao processo de licenciamento.

Todavia, a alteração normativa também suscita preocupações relevantes quanto à preservação da densidade técnica das decisões ambientais. O risco potencial reside na possibilidade de que a autonomia decisória do órgão licenciador seja exercida sem adequada consideração das avaliações técnicas produzidas por instituições especializadas. Nesse cenário, a nova sistemática poderia resultar em enfraquecimento indireto do controle ambiental, especialmente em contextos nos quais decisões administrativas estejam sujeitas a pressões políticas ou econômicas intensas.

A experiência internacional demonstra que a qualidade da governança ambiental depende da existência de mecanismos institucionais capazes de equilibrar autonomia decisória

e controle técnico. A União Europeia oferece exemplo relevante nesse sentido. A Diretiva 2011/92/UE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados sobre o meio ambiente, estabelece que decisões administrativas devem considerar as informações técnicas produzidas durante o processo de avaliação ambiental e devem ser devidamente fundamentadas à luz dessas análises. Embora o modelo europeu também preserve a autoridade decisória final do órgão competente, ele exige elevados níveis de transparência, participação pública e justificativa técnica das decisões administrativas.

Esse modelo europeu insere-se em lógica mais ampla de governança multinível, na qual diferentes instâncias institucionais — locais, nacionais e supranacionais — participam do processo de formulação e implementação de políticas ambientais. A governança multinível busca assegurar que decisões ambientais sejam tomadas a partir de diálogo institucional entre diferentes centros de expertise, garantindo ao mesmo tempo coordenação administrativa e accountability decisória. Nesse contexto, pareceres técnicos especializados desempenham papel fundamental na legitimação das decisões administrativas, ainda que não possuam necessariamente caráter juridicamente vinculante.

A comparação entre os modelos europeu e brasileiro revela desafios comuns na construção de sistemas eficazes de governança ambiental. Ambos os sistemas buscam equilibrar eficiência administrativa, participação institucional e qualidade técnica das decisões ambientais. No caso brasileiro, a permanência do §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025 representa tentativa de reorganizar esse equilíbrio institucional, reafirmando a centralidade decisória do órgão licenciador sem eliminar a participação técnica dos órgãos especializados.

Do ponto de vista institucional, a nova disciplina jurídica também possui implicações relevantes para os mecanismos de controle das políticas ambientais. Órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, têm reiteradamente destacado que o licenciamento ambiental deve ser compreendido como instrumento de controle preventivo da degradação ambiental, cuja eficácia depende da consistência técnica das avaliações realizadas durante o processo decisório (Brasil, 2007). A transparência do procedimento, a fundamentação das decisões administrativas e a adequada consideração das manifestações técnicas constituem elementos essenciais para garantir a legitimidade do licenciamento ambiental.

Caso a autonomia decisória conferida ao órgão licenciador seja exercida de forma responsável e tecnicamente fundamentada, a nova sistemática poderá contribuir para aprimorar a governança ambiental brasileira, reduzindo conflitos institucionais e aumentando a

previsibilidade administrativa. Entretanto, se essa autonomia resultar na desconsideração sistemática de avaliações técnicas especializadas, poderão emergir riscos de judicialização crescente, insegurança jurídica e fragilização dos mecanismos de proteção ambiental.

Além de seus impactos institucionais internos, a reforma do licenciamento ambiental brasileiro também possui implicações para a inserção internacional do país em agendas de sustentabilidade e governança climática. Investimentos associados à chamada economia verde e às transições energéticas dependem cada vez mais da existência de marcos regulatórios ambientais estáveis, transparentes e tecnicamente robustos. A credibilidade internacional das políticas ambientais nacionais está diretamente associada à capacidade das instituições públicas de assegurar que decisões administrativas em matéria ambiental sejam tomadas com base em critérios técnicos claros e previsíveis.

Nesse sentido, a permanência do §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025 deve ser interpretada não como simples flexibilização da proteção ambiental, mas como tentativa de reorganização institucional do processo decisório do licenciamento ambiental brasileiro. A efetividade dessa reforma dependerá da capacidade das instituições públicas de assegurar que a autonomia decisória da autoridade licenciadora seja exercida de forma transparente, fundamentada e compatível com os princípios constitucionais que orientam a proteção do meio ambiente.

Assim, a redefinição da natureza jurídica dos pareceres intervenientes representa mais do que uma alteração procedimental. Trata-se de mudança institucional com potencial para influenciar significativamente a forma como o Estado brasileiro equilibra desenvolvimento econômico, proteção ambiental e governança democrática dos recursos naturais. O desafio que se coloca, portanto, não é apenas normativo, mas institucional: garantir que a nova arquitetura do licenciamento ambiental produza decisões mais eficientes sem comprometer a qualidade técnica e a legitimidade ambiental do processo decisório.

6. Considerações finais

A controvérsia em torno do §6º do art. 44 da Lei nº 15.190/2025 evidencia as tensões estruturais que permeiam a governança ambiental contemporânea, particularmente no que se refere ao equilíbrio entre autonomia decisória da autoridade licenciadora e a relevância das manifestações técnicas produzidas por órgãos especializados. O processo legislativo que culminou na derrubada do veto presidencial e na permanência do dispositivo no texto legal demonstra que o debate sobre a natureza jurídica dos pareceres intervenientes ultrapassa o plano

meramente procedimental, alcançando questões centrais relativas ao modelo institucional do licenciamento ambiental brasileiro.

A nova disciplina jurídica reafirma a centralidade decisória do órgão licenciador, ao estabelecer que as manifestações das autoridades envolvidas devem ser consideradas, mas não possuem caráter vinculante automático. Tal opção legislativa busca enfrentar problemas históricos de fragmentação institucional e morosidade administrativa que marcaram o licenciamento ambiental no país, sem eliminar a participação técnica das instituições responsáveis pela análise de impactos específicos.

Entretanto, a efetividade dessa mudança normativa dependerá da forma como a autonomia decisória será exercida na prática administrativa. A experiência comparada e os estudos sobre rigor das políticas ambientais indicam que a qualidade da governança ambiental não decorre apenas da densidade normativa, mas sobretudo da capacidade institucional de integrar conhecimento técnico, transparência decisória e mecanismos eficazes de controle público (Kruse et al., 2022; Seroa da Motta, 1996).

Nesse contexto, a permanência do §6º do art. 44 não deve ser interpretada como enfraquecimento automático da proteção ambiental, mas como reconfiguração institucional do processo decisório do licenciamento. O verdadeiro desafio reside em assegurar que a maior autonomia do órgão licenciador seja acompanhada de decisões devidamente fundamentadas, transparentes e compatíveis com os princípios constitucionais de proteção ambiental.

Assim, mais do que a simples alteração da natureza jurídica dos pareceres intervenientes, a reforma introduzida pela Lei nº 15.190/2025 recoloca no centro do debate a necessidade de fortalecer a governança ambiental brasileira. A consolidação de um licenciamento ambiental efetivo dependerá da capacidade do Estado de articular eficiência administrativa, rigor técnico e responsabilidade institucional, de modo a garantir que o desenvolvimento econômico ocorra em consonância com a proteção do meio ambiente e com os compromissos constitucionais assumidos pelo país.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2. ed. Brasília: TCU, 2007.

HONAISER, T. M. P. *Licenciamento ambiental e sua importância*. Presidente Prudente: ETIC, 2009.

KRUSE, T. et al. *Measuring environmental policy stringency in OECD countries: an update of the OECD composite EPS indicator*. Paris: OECD Publishing, 2022.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, H.; HUBER, R. *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental na América Latina e Caribe*. Brasília: IPEA, 1996.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Environmental outlook to 2050: the consequences of inaction*. Paris: OECD Publishing, 2022.

OLIVEIRA, A. I. A. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PIERUCCI, P.; AGOSTINHO, F.; SULIS, F.; ALMEIDA, C.; GIANNETTI, B. Modern colonialism in carbon markets? Insights from emergy accounting. *Ecological Modelling*, v. 510, 2025.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente*. Jornal Oficial da União Europeia, L 26/1, 2012.