

Autoridades envolvidas no licenciamento ambiental

Autor(a): Luiz Ugeda

Publicado em: 27 de junho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jun-27/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental-2>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental#ep-62235316

Resumo

Regime das autoridades envolvidas representa um avanço real na organização do licenciamento ambiental brasileiro

Texto integral

Conceito de autoridade envolvida e seu papel exclusivo no licenciamento A Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei 15.190, de 8 de agosto de 2025), atualizada pela Lei 15.300/2025 — introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um conceito técnico preciso: o de autoridade envolvida. Trata-se de categoria jurídica com identidade própria, distinta da autoridade licenciadora, e cujo papel no processo de licenciamento é rigorosamente delimitado pela lei. O artigo 3º, inciso III, da LGLA define autoridade envolvida como o órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza. A definição legal é, em si mesma, uma delimitação: somente quem se enquadra nesses critérios materiais e formais detém o direito de ser convocado a se manifestar no processo. A consequência prática é relevante. A LGLA, ao criar a figura da autoridade envolvida, estabeleceu simultaneamente que apenas essas entidades têm legitimidade para ser chamadas a opinar sobre temas que transcendem o núcleo técnico-ambiental da análise feita pela autoridade licenciadora. Outros órgãos, ainda que tenham interesse difuso na matéria ou competências correlatas, não integram essa categoria e não podem ser tratados como tal, salvo quando a lei especificamente o determinar. Essa racionalização era uma demanda antiga dos órgãos licenciadores, que historicamente enfrentavam um processo de consulta desestruturado, com múltiplos órgãos sendo acionados sem critério legal preciso e sem controle de prazo. Quais são as autoridades envolvidas A partir do conceito legal, as autoridades envolvidas são essencialmente três categorias de órgãos ou entidades: (1) aqueles com competência sobre terras indígenas ou quilombolas; (2) os responsáveis pelo patrimônio cultural acautelado; e (3) os gestores de unidades de conservação da natureza. No caso das terras indígenas, a autoridade envolvida por excelência é a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), órgão federal responsável pela proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, incluindo a demarcação e a fiscalização de suas terras. Para os territórios quilombolas, a competência recai sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no que tange à titulação, e, conforme o caso, sobre a Fundação Cultural

Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, com atribuições de certificação e registro das comunidades remanescentes de quilombos. Quanto ao patrimônio cultural acautelado, a autoridade envolvida é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que detém competência federal sobre bens tombados (Decreto-Lei 25/1937), bens registrados como patrimônio imaterial (Decreto 3.551/2000), bens arqueológicos protegidos pela Lei 3.924/1961, e bens valorados nos termos da Lei 11.483/2007. Finalmente, no que concerne às unidades de conservação, a autoridade envolvida é o órgão gestor da respectiva UC — que, no plano federal, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) — ou o equivalente estadual e municipal, conforme a esfera de criação e gestão da unidade. Escopo de atuação: cada autoridade fala sobre o que lhe compete. Um dos avanços mais significativos do regime da LGLA está no inciso IV do artigo 42, que estabelece expressamente que a manifestação da autoridade envolvida deve ater-se às suas competências institucionais estabelecidas em lei. Essa exigência não é protocolar: é uma norma de balizamento material que impede a extrapolação do mandato institucional de cada órgão para além do que lhe é legalmente atribuído. A Funai, portanto, manifesta-se sobre questões fundiárias relativas às terras indígenas com demarcação homologada — não sobre impactos ambientais em geral, não sobre a viabilidade do empreendimento, não sobre aspectos que extrapolam a proteção territorial indígena. O Incra opina sobre territórios quilombolas titulados, no âmbito de suas atribuições fundiárias. O Iphan analisa exclusivamente os impactos sobre o patrimônio cultural que se enquadre nas categorias legalmente protegidas — tombamento, registro, proteção arqueológica, acervos culturais. O ICMBio ou o órgão gestor estadual manifestam-se sobre os impactos da atividade sobre os atributos da unidade de conservação e sobre o cumprimento das diretrizes do plano de manejo. Dois momentos de manifestação previstos na LGLA. A LGLA estrutura a participação das autoridades envolvidas em dois momentos processuais distintos, previstos respectivamente nos artigos 43 e 44. O primeiro momento ocorre na fase de elaboração do Termo de Referência. Quando nas distâncias máximas fixadas no anexo da lei existir terra indígena com demarcação homologada, área de interdição por indígenas isolados, área quilombola titulada, intervenção em bens culturais protegidos ou unidade de conservação na ADA ou na área de influência direta sugerida, a autoridade licenciadora deve encaminhar o TR à respectiva autoridade envolvida. O prazo é de até trinta dias para manifestação, prorrogável por mais quinze dias mediante justificativa. O objetivo é que as especificidades do território — indígena, quilombola, cultural ou de conservação — sejam incorporadas ao escopo dos estudos desde o início, orientando o que o empreendedor deverá investigar e demonstrar. O segundo momento, mais substantivo, corresponde à análise do EIA/RIMA e dos demais estudos ambientais. O artigo 44 estabelece que, nas mesmas hipóteses de enquadramento territorial — agora verificadas na Área de Influência Direta ou na ADA, conforme o caso —, a autoridade licenciadora deve solicitar às autoridades envolvidas que se manifestem sobre os estudos apresentados. Nessa fase, a manifestação é conclusiva, ou seja, deve conter subsídios concretos e tecnicamente fundamentados para orientar a decisão da autoridade licenciadora quanto às condicionantes. Silêncio como aquiescência procedimental: a não manifestação no prazo. Uma das inovações mais relevantes da LGLA é a disciplina jurídica dada à omissão das autoridades envolvidas. O artigo 42, inciso III, é categórico: a ausência de manifestação no prazo estabelecido não obsta a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença. A regra é reiterada nos §§ 2º do artigo 43 e 4º do artigo 44. Para a fase do TR, a ausência de manifestação no prazo — trinta dias, prorrogáveis por quinze — impede apenas que a autoridade envolvida molde o escopo dos estudos: a autoridade licenciadora adotará o termo de referência padrão disponibilizado pela própria autoridade envolvida. Para a fase

dos estudos, o prazo é de noventa dias para o EIA/Rima, prorrogáveis por trinta dias, e de trinta dias nos demais casos, prorrogáveis por 15. Expirado o prazo sem manifestação, o processo segue, e a licença pode ser emitida. O § 5º do artigo 44 introduz uma solução de equilíbrio: a manifestação recebida fora do prazo não é ignorada — será avaliada na fase em que estiver o processo. Isso significa que o órgão que se omitiu no momento certo ainda pode colaborar, mas sem poder paralisar o andamento já em curso. Essa escolha legislativa foi diretamente influenciada pela experiência acumulada dos órgãos estaduais de licenciamento, que viam processos inteiros represados durante anos por conta do silêncio ou da mora de órgãos federais convocados a se manifestar. A não vinculação da autoridade licenciadora O artigo 42, inciso I, e o § 6º do artigo 44 consagram um princípio fundamental do novo regime: a manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes e à emissão de licenças ambientais. O poder decisório final é e permanece da autoridade licenciadora — e apenas dela. A racionalidade dessa escolha é coerente com a estrutura constitucional do Sisnama: o órgão ambiental competente para o licenciamento detém expertise técnica abrangente, responde juridicamente pelo ato, e exerce o poder de polícia ambiental com exclusividade naquele processo. Não se lhe pode impor uma tutela de outros órgãos que, por mais especializados que sejam em seus respectivos domínios, não têm visão integral dos impactos analisados. A lei vai além e estabelece salvaguardas para o caso de a autoridade envolvida propor condicionantes: nos termos do § 7º do artigo 44, as propostas devem ser acompanhadas de justificativa técnica que demonstre proporcionalidade e nexo causal com os impactos identificados. Caso não atendam a esse requisito, a autoridade licenciadora pode solicitar reconsideração no prazo de dez dias. Findo esse prazo, com ou sem resposta, o processo segue. Trata-se de mecanismo de filtragem técnica que protege o licenciamento de condicionantes arbitrárias ou desproporcionais, independentemente de sua origem institucional. Omissão da LGLA quanto às demais comunidades tradicionais Uma crítica relevante ao regime das autoridades envolvidas diz respeito ao que a lei não disse. A LGLA circunscreve o enquadramento obrigatório às terras indígenas com demarcação homologada e aos territórios quilombolas titulados, deixando de fora um universo expressivo de comunidades tradicionais reconhecidas pelo Direito brasileiro — ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, povos de terreiro, geraizeiros, pomeranos, faxinalenses e tantos outros grupos culturalmente diferenciados. A nosso ver, o tratamento diferenciado quanto à exigência de estudos específicos que avaliem impactos nos meios físico, biótico e socioeconômico, aplicável aos povos indígenas e comunidades quilombolas, deve ser estendido a quaisquer outras comunidades tradicionais que sejam identificadas pelos estudos ambientais como afetadas pelo empreendimento, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito à identidade cultural. Esse alargamento não decorre da LGLA — decorre da Constituição e da Convenção 169 da OIT. A ausência de previsão expressa na lei não equivale à dispensa do tratamento diferenciado. Quando os estudos ambientais identificarem comunidades tradicionais não indígenas e não quilombolas potencialmente afetadas, o órgão licenciador tem o dever — fundado no artigo 225 da CF e nos princípios da prevenção e precaução — de exigir estudos específicos e, se os impactos forem constatados, adotar as medidas protetivas adequadas. A LGLA não impede essa atuação; simplesmente não a disciplina, deixando lacuna a ser preenchida por regulamentação e por boa prática institucional. Importante aqui registrar que independentemente do fato da LGLA dispor o regime especial para terras de comunidades indígenas com demarcação homologada ou para terras tituladas de quilombos, havendo comunidades tradicionais nas distâncias definidas no anexo da lei, em relação ao empreendimento, é obrigatório que os estudos ambientais a

serem realizados incluam essas comunidades e verifiquem a real existência de impactos sobre elas para que isso seja devidamente endereçado no âmbito do licenciamento ambiental. Omissão da LGLA sobre a consulta livre, prévia e informada A lacuna mais grave do regime das autoridades envolvidas é a ausência de qualquer disciplina sobre a consulta livre, prévia e informada (CLPI), exigida pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto 5.051/2004, e assegurada pelo artigo 231 da Constituição para os povos indígenas, e também aplicável às comunidades quilombolas por força do artigo 68 do ADCT e da jurisprudência consolidada do STF. A LGLA tratou da participação institucional de Funai e Incra — mas silenciou sobre o processo de consulta às próprias comunidades afetadas. São institutos completamente distintos: a manifestação da Funai é ato administrativo de um órgão governamental; a CLPI é direito coletivo fundamental das comunidades, exercido diretamente por elas, com caráter de consentimento qualificado em determinadas hipóteses. Registre-se que a participação de Funai e Incra não substitui a CLPI exigida pela Convenção 169 da OIT, que deve ser coordenada por órgão público, não recomendada a delegação exclusiva ao empreendedor dado seu interesse evidente no resultado. O silêncio da LGLA sobre a CLPI não tem o condão de dispensá-la. A Convenção 169 é tratado internacional de direitos humanos com status supralegal, e a jurisprudência do STF — consolidada a partir da Petição 3.388/RR (Raposa Serra do Sol) e desenvolvida em diversas decisões subsequentes — reconhece a natureza originária e declaratória dos direitos territoriais indígenas. Quando um empreendimento afeta terras indígenas ou territórios quilombolas, a CLPI é obrigatória independentemente de previsão na lei ordinária de licenciamento. O que falta é disciplina procedimental clara — e sua ausência na LGLA é uma omissão que os entes licenciadores terão de suprir por regulamentação própria, e que o legislador federal deveria corrigir. Conclusão O regime das autoridades envolvidas representa um avanço real na organização do licenciamento ambiental brasileiro. A definição legal precisa, a delimitação de competências por escopo temático, a disciplina de prazos e as consequências do silêncio conferem previsibilidade e segurança jurídica a um dos pontos historicamente mais conflituosos do processo. A não vinculação da autoridade licenciadora reafirma a unidade de comando do sistema e preserva a integridade técnica da decisão ambiental. As omissões, contudo, não podem ser ignoradas. A exclusão das comunidades tradicionais não indígenas e não quilombolas do regime formal das autoridades envolvidas, e o silêncio sobre a CLPI, são lacunas constitucionalmente relevantes. Não se trata de defeito que invalide a lei — trata-se de insuficiência que os órgãos licenciadores deverão compensar com criatividade regulatória, rigor técnico e compromisso com os valores constitucionais que fundam o Direito ambiental brasileiro.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

UGEDA, Luiz. Autoridades envolvidas no licenciamento ambiental. *conjur_import*, 27 jun. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jun-27/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ugeda, L. (2026, June 27). Autoridades envolvidas no licenciamento ambiental. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-jun-27/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

UGEDA, Luiz. 2026. "Autoridades envolvidas no licenciamento ambiental." **conjur_import**, June 27. <https://conjur.com.br/2026-jun-27/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental-2>

BibTeX

```
@article{luiz-ugeda-autoridades-envolvidas-no-licenciamento--2026,
author = {Ugeda, Luiz},
title = {Autoridades envolvidas no licenciamento ambiental},
journal = {conjur_import},
year = {2026},
url =
{https://conjur.com.br/2026-jun-27/autoridades-envolvidas-no-licenciamento-ambiental-2},
urldate = {2026-06-27}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>