

Licenciamento ambiental como pressuposto e desafio

Autor(a): Luiz Ugeda

Publicado em: 18 de julho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jul-18/o-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio-de-inteligencia-territorial-para-a-transicao-energetica>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio#ep-e1288bf0

Resumo

Sem informação de qualidade não há planejamento, sem planejamento não há previsibilidade, e sem previsibilidade não há transição

Texto integral

A transição energética brasileira costuma ser discutida a partir da expansão das fontes renováveis, dos investimentos em infraestrutura ou da necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Existe, contudo, um elemento anterior a todos esses fatores que permanece relativamente invisível no debate público, qual seja, a capacidade do Estado de conhecer o território onde os empreendimentos serão implantados. Quando examinado a partir dessa premissa, o licenciamento ambiental revela uma função que ultrapassa em muito a de simples mecanismo de controle administrativo, pois passa a operar também como instrumento de produção de inteligência territorial, entendida esta como o conjunto organizado de informações geográficas, ambientais, fundiárias e climáticas que permite ao poder público compreender e planejar o uso do espaço. Durante décadas, consolidou-se a percepção de que o licenciamento representaria um obstáculo ao desenvolvimento. Para alguns setores econômicos, ele seria excessivamente lento e burocrático, ao passo que, para parcela da sociedade civil, qualquer tentativa de modernização significaria flexibilização da proteção ambiental. Ambas as leituras simplificam um problema bem mais complexo, uma vez que o verdadeiro desafio não está na existência do licenciamento, e sim na qualidade das informações territoriais que sustentam as suas decisões. Não é por outra razão que sempre defendi que a flexibilização do licenciamento só pode ocorrer no seu aspecto instrumental, jamais no aspecto material, haja vista tratar-se da tutela de um direito fundamental da pessoa humana, de modo que é mais adequado falar em agilização do que em flexibilização, expressão esta que costuma conduzir a equívocos e a retrocessos. Licenciar significa muito mais do que autorizar ou negar determinado empreendimento. Significa compreender a dinâmica espacial de uma região, identificar conflitos de uso do solo, reconhecer limitações e fragilidades ambientais, avaliar impactos cumulativos e sinérgicos, interpretar aspectos fundiários, analisar a infraestrutura existente e antecipar riscos sociais e ecológicos. Cuida-se, em essência, de um processo de construção de conhecimento sobre o território, o que se harmoniza com a própria natureza jurídica do instituto, pois o inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição exige o estudo prévio de impacto ambiental como condição para a

instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, ao passo que o artigo 9º da Lei 6.938/1981 arrola a avaliação de impactos ambientais entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. A rigor, o licenciamento é a face procedimental da avaliação de impacto ambiental, e a avaliação de impacto ambiental é, antes de qualquer coisa, um exercício sistemático de leitura do território. Essa característica adquire relevo ainda maior na transição energética. Parques eólicos, usinas solares, linhas de transmissão, sistemas de armazenamento de energia, plantas de hidrogênio de baixa emissão de carbono e projetos de biometano possuem elevada dependência das características territoriais, tanto que o legislador brasileiro, ao editar o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono (Lei 14.948/2024), a lei que instituiu o respectivo programa de desenvolvimento (Lei 14.990/2024) e a chamada Lei do Combustível do Futuro (Lei 14.993/2024), reconheceu que a expansão dessas cadeias depende de localização adequada e de infraestrutura logística compatível. A viabilidade desses empreendimentos não decorre apenas da disponibilidade de vento, de insolação ou de biomassa, mas da interação simultânea entre dezenas de condicionantes espaciais, o que faz do diagnóstico territorial um pressuposto técnico incontornável, e não um mero requisito formal. Dispersão Sucede que essas informações continuam dispersas entre diferentes instituições públicas. Bases ambientais, registros fundiários, cadastros rurais, informações urbanísticas, dados climáticos, patrimônios culturais e restrições operacionais permanecem fragmentados entre órgãos que frequentemente não dialogam entre si. Essa dispersão é tanto mais paradoxal quanto o ordenamento já dispõe de instrumentos vocacionados à integração, a exemplo do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), previsto no inciso VII do artigo 9º da Lei 6.938/1981, do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pelo artigo 29 da Lei 12.651/2012, e da própria Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), criada pelo Decreto 6.666/2008. O problema é que, historicamente, a interoperabilidade desses sistemas foi tratada como faculdade, e não como dever, do que resultou um licenciamento obrigado a reconstruir, quase do zero, um diagnóstico territorial a cada novo processo. Essa fragmentação explica por que boa parte dos atrasos atribuídos ao licenciamento decorre, na realidade, da ausência de inteligência territorial estruturada. Estudos ambientais são sucessivamente complementados porque informações relevantes surgem apenas no curso da tramitação, e os órgãos públicos formulam novas exigências à medida que identificam conflitos antes desconhecidos. O procedimento torna-se mais longo não por excesso de rigor técnico, mas porque o conhecimento sobre o território é produzido de forma tardia e assistemática, quando deveria preceder a própria formalização do pedido de licença. Diante disso, a discussão sobre a simplificação administrativa precisa ser reposicionada. A eficiência do licenciamento não depende exclusivamente da redução de prazos legais, pois processos mais rápidos assentados em diagnósticos incompletos tendem apenas a transferir os conflitos para etapas posteriores, com o consequente aumento da judicialização, das revisões de projeto e dos custos suportados pelo empreendedor e pelo próprio Estado. Essa constatação encontra eco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar a constitucionalidade de diplomas simplificadores, tem admitido a adoção de ritos diferenciados para atividades de pequeno potencial de impacto, sempre condicionada, porém, ao respeito às normas gerais da União e ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, conforme se depreende, entre outros julgados, da ADI 4.757/DF e da ADI 6.808/DF. A simplificação bem planejada e bem executada, orientada pela razoabilidade e pela proporcionalidade, produz relações de ganha-ganha, na medida em que desonera o órgão ambiental e lhe permite dedicar-se com mais afinco à sua atividade-fim, ao passo que a simplificação improvisada, desacompanhada de base informacional consistente, limita-se a deslocar o gargalo no tempo. A verdadeira modernização consiste em

transformar o licenciamento em um sistema permanente de inteligência territorial. Isso pressupõe integrar bases de dados geoespaciais, empregar plataformas interoperáveis e incorporar o sensoriamento remoto, os modelos digitais de terreno, o monitoramento ambiental contínuo e as análises espaciais capazes de antecipar conflitos antes mesmo da formalização do processo administrativo. Nesse particular, a Lei 15.190/2025, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, ofereceu um alicerce normativo que até então inexistia, pois o seu artigo 35 estimula o aproveitamento de geotecnologias e de diagnósticos ambientais preexistentes, reduzindo a necessidade de novos estudos de campo quando a área já se encontra suficientemente mapeada, ao mesmo tempo em que o seu artigo 36 impõe a tramitação eletrônica do processo em todas as fases e prestigia a integração de dados georreferenciados. Cuida-se de comando que materializa, no plano do licenciamento, o princípio de racionalidade administrativa segundo o qual se deve fazer o mapa uma vez e utilizá-lo muitas vezes, em lugar de refazê-lo a cada processo, prática que é dispendiosa, morosa e ambientalmente contraproducente. Essa transformação também redimensiona o papel do estudo de impacto ambiental. Em vez de figurar como mero documento exigido para a obtenção da licença, ele passa a funcionar como instrumento de organização do conhecimento territorial, de sorte que, quanto maior a qualidade técnica das informações produzidas nessa fase, menor tende a ser a necessidade de complementações, menor o risco de litígios e maior a previsibilidade regulatória. Aqui reside, aliás, um ponto sensível, porquanto a qualidade do estudo depende diretamente da adequação do respectivo termo de referência, documento que, na dicção do artigo 3º da LGLA, estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor e cujo aprimoramento é decisivo para que a variável territorial seja considerada desde o início do processo. Convém acrescentar que a inteligência territorial só alcançará a sua plena potencialidade quando articulada aos instrumentos de macroplanejamento ambiental, notadamente a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O ZEE, arrolado entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente no inciso II do artigo 9º da Lei 6.938/1981 e disciplinado pelo Decreto 4.297/2002, e a AAE, vocacionada à avaliação ambiental de políticas, planos e programas em escala anterior e superior à do projeto individual, cumprem justamente a função de fornecer o quadro territorial amplo no interior do qual cada licenciamento deveria inserir-se. Uma AAE ou um ZEE bem elaborados evitariam o recomeço do zero a cada nova licença, na medida em que disponibilizariam de antemão o diagnóstico das potencialidades, das fragilidades e das vedações de cada região, deslocando a produção do conhecimento territorial do plano do projeto isolado para o plano da política pública, que é onde ela se revela mais eficiente e menos onerosa. Sem esse elo com o macroplanejamento, a inteligência territorial permanece pulverizada em processos estanques, ao passo que, com ele, ganha escala, coerência e efeito multiplicador, convertendo-se em um verdadeiro patrimônio informacional do Estado. Os benefícios da inteligência territorial ultrapassam os limites do próprio licenciamento. As informações geradas alimentam políticas públicas de planejamento energético, de ordenamento territorial, de gestão de recursos hídricos, de conservação da biodiversidade, de expansão da infraestrutura e de adaptação às mudanças climáticas, de maneira que o conhecimento construído para um empreendimento específico pode servir de base para inúmeras outras decisões estatais. Essa dimensão climática, longe de ser acessória, tornou-se central, pois o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 708, reconheceu a existência de um dever constitucional de proteção do clima, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), somada aos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris por meio de suas contribuições nacionalmente determinadas, reclama que o licenciamento incorpore de forma progressiva a avaliação das emissões e das vulnerabilidades

climáticas dos empreendimentos. Convém registrar que os prejuízos provocados por desastres relacionados ao clima no país, entre 2012 e 2024, somaram centenas de bilhões de reais, segundo o Atlas Digital de Desastres do governo federal, o que evidencia o elevado custo de decidir sem informação territorial e climática adequada. Vê-se, portanto, que o licenciamento ambiental assume papel estruturante na governança da transição energética, e não a condição de simples instrumento de fiscalização. Os países que pretendem expandir com rapidez a sua infraestrutura de energia limpa precisam reduzir as incertezas territoriais, e isso não se alcança mediante flexibilização normativa, e sim pela produção sistemática de informação qualificada. Essa é, a propósito, a chave para compreender por que a integração de dados exsurge hoje como um autêntico direito à geoinformação em matéria ambiental, tendência que o próprio Supremo Tribunal Federal encampou ao determinar, na ADPF 743/DF, o uso obrigatório de sistemas nacionais integrados para a emissão de autorizações de supressão de vegetação, rompendo com o paradigma da interoperabilidade meramente voluntária que vigorava desde a criação da Inde. O Brasil reúne condições excepcionais para liderar a transição energética mundial, mas essa liderança dependerá menos da quantidade de projetos autorizados e mais da capacidade institucional de compreender o seu próprio território. Concebido como sistema de inteligência territorial, e não como etapa meramente burocrática, o licenciamento ambiental deixa de ser percebido como entrave e se afirma como um dos principais instrumentos estratégicos para compatibilizar segurança jurídica, proteção ambiental e expansão sustentável da infraestrutura energética, tudo em consonância com o desenvolvimento sustentável que a Constituição erigiu em vetor de todo o ordenamento. Afinal de contas, sem informação de qualidade não há planejamento, sem planejamento não há previsibilidade, e sem previsibilidade não há transição energética segura e duradoura.

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. Licenciamento ambiental como pressuposto e desafio. *conjur_import*, 18 jul. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jul-18/o-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio-de-inteligencia-territorial-para-a-transicao-energetica>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ugeda, L. (2026, July 18). Licenciamento ambiental como pressuposto e desafio. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-jul-18/o-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio-de-inteligencia-territorial-para-a-transicao-energetica>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

UGEDA, Luiz. 2026. “Licenciamento ambiental como pressuposto e desafio.” **conjur_import**, July 18. <https://conjur.com.br/2026-jul-18/o-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio-de-inteligencia-territorial-para-a-transicao-energetica>

BibTeX

```
@article{luiz-ugeda-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-2026,  
  author = {Ugeda, Luiz},  
  title = {Licenciamento ambiental como pressuposto e desafio},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url = {https://conjur.com.br/2026-jul-18/o-licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio-de-inteligencia-territorial-para-a-transicao-energetica},  
  urldate = {2026-07-18}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 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>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/licenciamento-ambiental-como-pressuposto-e-desafio>

PDF gerado em 2026-09-30 18:34 UTC