

Consideração das mudanças climáticas no licenciamento

Autor(a): Talden Farias

Publicado em: 25 de janeiro de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/talden-farias/consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/talden-farias/consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento#ep-ba8401ac

Resumo

A mitigação de GEE no âmbito do licenciamento ambiental é desafiadora, mas não existe um consenso técnico sobre como fazer isso

Texto integral

A discussão sobre a inserção da variável climática no licenciamento ambiental no Brasil tem alcançado uma dimensão cada vez maior. Isso é resultado do agravamento do processo das mudanças climáticas no país e no planeta inteiro, o que faz com que haja uma cobrança natural da sociedade civil nesse sentido. Contudo, existe também quem entenda que esse instrumento não seria a arena adequada, ou até que sequer haveria viabilidade técnica para tanto. Em vista disso, o objetivo do presente artigo é analisar a viabilidade jurídica e técnica para a consideração dos impactos climáticos nas tomadas de decisões referentes ao licenciamento ambiental. Primeiramente, é preciso analisar a viabilidade jurídica, a fim de verificar se a ordem constitucional e legal vigente dão mesmo margem a tal possibilidade. É claro que essa análise deve partir da Constituição Federal de 1988, que é o ápice do sistema jurídico nacional. O caput do artigo 225 da Lei Fundamental dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Isso implica dizer que o meio ambiente foi constitucionalmente consagrado como um valor fundamental da pessoa humana, sendo, assim, considerado um direito gravado pelas características da indisponibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade e prioridade. O inciso I do artigo 3º da Lei 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) — classifica o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Isso implica dizer que a menção ao clima é também uma referência ao meio ambiente, uma vez que a estabilidade climática é um elemento importantíssimo do sistema ecológico. Dessa forma, qualquer dispositivo constitucional ou legal que verse sobre o direito ambiental em geral deverá servir também para a proteção da estabilidade climática. Afinal de contas, o dano climático é uma modalidade de dano ambiental, assim como o impacto climático é uma espécie de impacto ambiental. A definição de degradação está no inciso II do dispositivo legal citado como “a alteração adversa das características do meio ambiente”. A poluição é definida no inciso III

do dispositivo legal citado como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”. O conceito de impacto ambiental, por sua vez, diz respeito a qualquer alteração da qualidade do meio ambiente, seja negativa ou positiva. O artigo 1º da Resolução 01/1986 do Conama dispõe que “considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais”. De acordo com o inciso VII do artigo 1º da Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, que foi assinada em 25 de fevereiro de 1991 em Espoo/Finlândia, e adotada no âmbito da Comissão das Nações Unidas para a Europa, impacto ambiental é “qualquer efeito de uma atividade proposta sobre o meio ambiente, notadamente sobre a saúde e a segurança, a flora, a fauna, o solo, o ar, a água, o clima, a paisagem e os monumentos históricos ou outras construções ou a interação entre esses fatores”. Os efeitos da crise climática sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana são inegáveis. Hoje em dia os desastres naturais têm sido cada vez mais frequentes e mais intensos, a exemplo de enchentes, secas e vendavais, o que prejudica a agropecuária, e biodiversidade, a infraestrutura urbana, o turismo etc. Em igual medida, tem aumentado o número de doenças cardiovasculares, infecciosas e respiratórias haja vista a elevação e a instabilidade das temperaturas. Na condição de signatário do Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu a reduzir suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e a implementar políticas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. Inclusive, na COP-29, ocorrida recentemente em Baku/Azerbaijão, o governo brasileiro apresentou a sua nova meta climática: a Contribuição Nacionalmente Determinada (conhecida por NDC [1] , da sigla em inglês Nationally Determined Contributions) assumiu o compromisso de diminuir as emissões líquidas de GEE de 59% a 67% até 2035 quando comparado aos níveis de 2005, o que equivaleria a algo em torno de 850 milhões a 1,05 bilhão de toneladas de CO₂ [2] . O grande desafio é fazer com que segmentos econômicos em ascensão no país, a exemplo do agronegócio, da infraestrutura e da mineração, possam contribuir para o atingimento dessas metas. O licenciamento ambiental é o instrumento que procura controlar, de forma prévia e concomitante, as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, nos termos do inciso IV do art. 9º e do caput do art. 10 da PNMA e do inciso I do artigo 2º da Lei Complementar 140/2011. Essa ferramenta procura dar concretude ao inciso V do § 1º do artigo 225 do Texto Constitucional, segundo o qual para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente incumbe ao poder público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Vinculado ao estudo ambiental correspondente, incumbe ao licenciamento verificar a viabilidade da atividade proposta a partir dos impactos ambientais considerados como socialmente relevantes, sejam eles efetivos e/ou potenciais. Os impactos ambientais despontam como o conceito chave, de forma que a simples possibilidade de sua geração já sujeitará o empreendimento a essa modalidade de controle ambiental. A partir dessa análise, cujo intuito deve ser sempre o de aumentar os impactos ambientais positivos e diminuir os negativos, é que são definidas tecnicamente as medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias. Cuida-se, portanto, de um meio de gestão de riscos ambientais, sendo inclusive considerado por grande parte da doutrina especializada como o principal

instrumento da PNMA [3] . Diante disso, não faz sentido desconsiderar a hipótese de o licenciamento ambiental contribuir para o atingimento das metas climáticas assumidas pelo país, uma vez que no Brasil os setores que mais geram GEE estão submetidos a ele. Ademais, o inciso VI do art. 170 da Constituição da República dispõe que a defesa do meio ambiente deverá ocorrer “conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Isso significa que ignorar os impactos climáticos, além de ser ilegal, por não levar em conta o inciso IV do artigo 9º e o caput do artigo 10 da PNMA e o inciso I do artigo 2º da Lei Complementar 140/2011, é também inconstitucional tendo em vista o que determinam o inciso VI do artigo 170 e o caput e o inciso V do § 1º do artigo 225. É sabido que a Lei 15.042/2024, ao instituir o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e ao criar o mercado regulado de carbono no país, deixou o agronegócio de fora. No entanto, as emissões brasileiras de GEE, em sua maior parte, têm origem na alteração do uso da terra, com especial destaque para a pecuária primária. Em vista disso, se o licenciamento ambiental não abordar isso, o setor permanecerá sem controle estatal algum de seus impactos climáticos negativos. Ainda são pouco e vagos os regulamentos sobre a consideração da variável climática no licenciamento ambiental brasileiro. A Resolução 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) no inciso I do artigo 6º deixa claro que os diagnósticos ambientais dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) devem considerar, dentre outras variáveis, o ar e o clima. Todavia, ainda não existem regulamentos ou Termos de Referência especificando em profundidade os detalhes técnicos dessa exigência, muito menos nas etapas de predição de impactos e de propostas de medidas de sua prevenção, mitigação e compensação. Os desafios técnicos da consideração do impacto climático no licenciamento ambiental é um tema recorrente na literatura acadêmica internacional. Um artigo recente que analisou a consideração das mudanças climáticas nos arcabouços regulatórios de 19 países detectou um espectro de alternativas que varia do “greenwashing” (isto é, a manipulação das informações sobre clima para legitimar o projeto proposto) até a genuína integração, na qual os EIAs fazem modelos climáticos e propõem estratégias de mitigação e de adaptação [4] . Esse artigo também constatou que tem havido mais preocupação com a mitigação de GEE do que com a adaptação às mudanças climáticas. Na China, além de guias, está havendo, desde 2021, um programa piloto de exigência de análises de emissões e controle de GEEs na avaliação de impacto e licenciamento de diversas tipologias de projetos de construção civil [5] . Consideração das mudanças climáticas é viável A mitigação de GEE no âmbito do licenciamento ambiental é desafiadora. Ainda não existe um consenso técnico sobre como fazer isso, muito menos sobre como regular tal exigência. Essa situação de incerteza fica espelhada na diversidade de experiências internacionais. Por exemplo, o Canadá na sua mais recente lei federal sobre avaliações de impacto ambiental (o Impact Assessment Act , de 2019) exige que empreendedores façam predições dos impactos climáticos dos seus projetos e que os tomadores de decisão considerem tais impactos quando do deferimento ou não das licenças, devendo inclusive justificar suas decisões à luz de tais impactos. Para tal, o governo canadense especificou uma lista de empreendimentos sujeitos a tais exigências e criou um guia técnico para auxiliar consultores e empreendedores [6] . Na Austrália, na jurisdição estadual de Western Australia , as exigências legais sobre mudanças climáticas inseridas no âmbito do Environmental Protection Act de 1986 determinam que os projetos sujeitos a licenciamento adotem uma trajetória linear de redução de GEE até atingir emissões líquidas nulas até 2050, incluindo um sistema pós-licença de monitoramento e acompanhamento das mitigações de GEE [7] . Nos Estados Unidos, o Council on Environmental Quality (instituição análoga ao Conama no Brasil), também publicou um guia técnico para a consideração das mudanças climáticas pelas agências federais envolvidas na predição de

impactos e aprovação de projetos de desenvolvimento [8] . Embora internacionalmente seja clara a tendência de fortalecer a prática e a regulação da mitigação de GEE no licenciamento ambiental, são várias as dúvidas sobre como vincular tal exigência às NDCs dos países. Alguns acadêmicos e analistas defendem a regulamentação de limites quantitativos nacionais, setoriais e regionais de emissão de GEE vinculados às NDCs, de modo a vincular a aprovação de projetos a tais limites de emissões [9] . Não obstante seja possível tecnicamente, tal avanço esbarra em barreiras políticas, sobretudo no contexto de países, como o Brasil, que ainda não possuem uma previsão legal de avaliação ambiental estratégica e/ou setorial, situação que dificulta o escalonamento de avaliações de impactos do nível local, para o regional e nacional [10] . Verifica-se, portanto, que a consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental é completamente viável, tanto do ponto de vista jurídico, uma vez que a ordem constitucional e legal brasileira é clara nesse sentido, quanto técnico, considerando que vários países já estão vivendo essa realidade. Entretanto, faz-se necessário o disciplinamento normativo dessa possibilidade, especificando da forma mais clara tecnicamente os procedimentos, a metodologia e as atividades sujeitas à exigência. Em outras palavras, há que se estabelecer os padrões de qualidade ambiental, mecanismo previsto no inciso I do artigo 9º da PNMA, em relação aos impactos climáticos, seja na sua aferição, mitigação, compensação e adaptação. Obviamente, isso depende de um amadurecimento das discussões técnico-legislativas sobre o licenciamento ambiental, o que deve envolver os órgãos integrantes do Sisnama, o Ministério Público, as universidades, as empresas e a sociedade civil. Não se pode esquecer que, segundo o Serviço de Mudança Climática do Copernicus da União Europeia e o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), respectivamente, 2024 foi registrado como o ano mais quente da história do planeta e do país. A despeito disso, nos últimos anos, no Brasil, o debate parece estar muito focado na questão da simplificação e da eliminação da exigência de EIA [11] , de maneira que a inserção da variável climática no licenciamento ambiental aparenta estar na contramão dos atuais esforços legislativos e regulatórios. Porém, paradoxalmente, é exatamente esta contramão que devemos tomar para avançar na desafiadora estrada da sustentabilidade, uma vez que a temperatura média do planeta está cada vez mais alta e o clima cada vez mais instável. [1] As NDCs constituem as obrigações que os países assumiram para reduzir suas emissões de GEE no intuito de alcançar as metas previstas no Acordo de Paris. [2] <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29#:~:text=A%20meta%20abrange%20todos%20os,investimentos%20externos%20para%20o%20pa%C3%ADs>. [3] FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental : aspectos teóricos e práticos. 9. ed.. Salvador: JusPodivm, p. 21; OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental . Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 367 e RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. O que é licenciamento ambiental. RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (org). Licenciamento ambiental : herói, vilão ou vítima? Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 10. [4] Mayembe, R., N. P. Simpson, O. Rumble and M. Norton (2023). "Integrating climate change in Environmental Impact Assessment: A review of requirements across 19 EIA regimes." Science of The Total Environment 869: 161850. [5] CWR. Notice on Conducting Pilot Environmental Impact Assessment for the Carbon Emission of Key Construction Projects. 2021. Disponível em: <https://china-waterrisk.org/regulation/notice-on-conducting-pilot-environmental-impact-assessment-for-the-carbon-emission-of-key-construction-projects/>. Acesso em: 9 de janeiro de 2025. [6] Government of Canada. (2024). "Policy Context: Considering Environmental Obligations and Commitments in Respect of Climate Change under the Impact Assessment Act." Retrieved 09 de janeiro de 2025. [7] Pope, J. (2024). "Reflections on the Consideration of Greenhouse Gas Emissions in Environmental

Impact Assessment.” *Ocean Yearbook Online* 38(1): 76-100 [8] CEQ. National Environmental Policy Act Guidance on Consideration of Greenhouse Gas Emissions and Climate Change – CEQ-2022-0005 / RIN 0331-AA06. Washington, 2023. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/09/2023-00158/national-environmental-policy-act-guidance-on-consideration-of-greenhouse-gas-emissions-and-climate>. [9] Gibson, R. B., K. Péloffy, D. Horen Greenford, M. Doelle, H. D. Matthews, C. Holz, K. Staples, B. Wiseman and F. Grenier (2019). “From Paris to Projects: Clarifying the Implications of Canada’s Climate Change Mitigation Commitments for the Planning and Assessment of Projects and Strategic Undertakings (Full Report).” E Péloffy, K., N. Zrinyi and R. Galvez (2022). Mitigating climate change through impact assessments: critical reflections from Canadian policy reform. *Handbook of Environmental Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing: 178-197. [10] Wende, W., A. Bond, N. Bobylev and L. Stratmann (2012). “Climate change mitigation and adaptation in strategic environmental assessment.” *Environmental Impact Assessment Review* 32(1): 88-93. [11] Fonseca, A. (2023). “Weak Participation and Ideological Exemption: The Latest Stage of EIA Simplification in Brazil?” *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 199-204. E Fonseca, A. and S. E. Rodrigues (2017). “The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil.” *Environmental Impact Assessment Review* 67(Supplement C): 101-108.

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)

FARIAS, Talden. Consideração das mudanças climáticas no licenciamento. *conjur_import*, 25 jan. 2025. Disponível em: <https://conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/talden-farias/consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Farias, T. (2025, January 25). Consideração das mudanças climáticas no licenciamento. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FARIAS, Talden. 2025. “Consideração das mudanças climáticas no licenciamento.” **conjur_import**, January 25. <https://conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental-2>

BibTeX

```
@article{talden-farias-considera-o-das-mudan-as-clim-ticas-no-l-2025,  
author = {Farias, Talden},  
title = {Consideração das mudanças climáticas no licenciamento},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url = {https://conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental-2},  
urldate = {2025-01-25}  
}
```



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/talden-farias/consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento>

PDF gerado em 2026-09-30 22:47 UTC