



**Licenciamento ambiental e a realização do direito fundamental ao meio ambiente:
limites, fragilidades institucionais e desafios normativos no Brasil**

**Environmental Licensing and the Realization of the Fundamental Right to an
Ecologically Balanced Environment: Limits, Institutional Fragilities, and Normative
Challenges in Brazil**

Adson Bruno José de Carvalho
E-mail: adsoncarvalhoadv@gmail.com
Unifal-MG

Resumo - O licenciamento ambiental consolidou-se, no ordenamento jurídico brasileiro, como um dos mais relevantes instrumentos de tutela preventiva e de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal. Mais do que um procedimento administrativo, trata-se de um mecanismo estruturante do Estado Socioambiental de Direito, capaz de limitar atividades econômicas potencialmente degradadoras e assegurar que o desenvolvimento se realize dentro dos marcos jurídicos da sustentabilidade. Contudo, sua aplicação enfrenta obstáculos institucionais, normativos e políticos que comprometem sua efetividade. Este artigo examina os fundamentos constitucionais, a estrutura normativa e os desafios contemporâneos do licenciamento ambiental, com especial atenção às fragilidades operacionais dos órgãos licenciadores, à pressão de setores econômicos por flexibilizações indevidas e à crescente judicialização. A análise apoia-se em doutrina clássica e contemporânea — como Milaré, Benjamin, Fiorillo, Antunes, Morato Leite, Nusdeo e Barbieri — e em precedentes do STF e STJ, destacando que qualquer tentativa de retrocesso afronta a ordem constitucional. Conclui-se que o fortalecimento institucional, a padronização procedimental e o reforço da participação social são caminhos indispensáveis para aprimorar o licenciamento e assegurar a defesa das presentes e futuras gerações.

Palavras-Chave: Licenciamento ambiental; Prevenção; Direito Ambiental; Constituição de 1988; Sustentabilidade.

Abstract - Environmental licensing has emerged in Brazilian law as one of the most relevant preventive instruments for enforcing the fundamental right to an ecologically balanced environment, as established by Article 225 of the Federal Constitution. More than an administrative procedure, it is a structuring mechanism of the Social-Environmental Rule of Law, capable of limiting potentially harmful economic activities and ensuring that development occurs within the legal framework of sustainability. However, its practical implementation faces institutional, normative and political obstacles that undermine its effectiveness. This article examines the constitutional foundations, legal structure and contemporary challenges of environmental licensing, with emphasis on the operational weaknesses of environmental agencies, economic pressures for deregulation, and the growing



judicialization of environmental conflicts. Based on classical and contemporary doctrine — such as Milaré, Benjamin, Fiorillo, Antunes, Morato Leite, Nusdeo and Barbieri — and on precedents from the Brazilian Supreme Court (STF) and Superior Court of Justice (STJ), the study argues that any attempt at regression violates the constitutional framework. It concludes that institutional strengthening, procedural harmonization and expanded public participation are indispensable measures for enhancing environmental licensing and protecting current and future generations.

Keywords: Environmental licensing; Prevention; Brazilian Constitution; Environmental law; Sustainability.

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental firmou-se no Brasil como um dos mais relevantes instrumentos de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal. A proteção ambiental, desde a ordem constitucional de 1988, deixou de ser componente periférico da atuação estatal para se tornar elemento central da estrutura jurídica, econômica e institucional do país. O Estado brasileiro foi constituído como um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito, expressão utilizada por José Rubens Morato Leite para indicar a “interdependência estrutural entre direitos fundamentais, proteção ecológica e desenvolvimento sustentável”, o que demanda instrumentos preventivos eficazes capazes de limitar atividades econômicas que possam comprometer a integridade dos ecossistemas.

Dentro dessa lógica, o licenciamento ambiental representa a materialização jurídico-administrativa do princípio da prevenção. Como afirma Édís Milaré (2022), “o licenciamento é o coração da política ambiental brasileira”, pois estabelece controles prévios, técnicos, participativos e democráticos sobre empreendimentos que podem afetar o meio ambiente. O procedimento, entretanto, não está limitado ao âmbito técnico; trata-se de instituto que envolve escolhas políticas, ciência ambiental, direito público, economia, sociologia e participação social — daí a razão pela qual a doutrina o apresenta como instrumento multidisciplinar por excelência.

No entanto, apesar da robustez normativa que cerca o licenciamento ambiental, sua aplicação prática evidencia lacunas e fragilidades significativas. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em diagnóstico nacional de 2020, apontou que a maior parte dos órgãos ambientais brasileiros opera com déficit estrutural de pessoal, tecnologias obsoletas, ausência de sistemas integrados de informação e fortes pressões políticas externas. Esses elementos comprometem diretamente a efetividade do licenciamento, abrindo espaço para decisões frágeis, análises incompletas e riscos ambientais que se concretizaram, em tragédias emblemáticas, como os casos de Mariana (2015) e Brumadinho (2019).

O presente artigo tem por objetivo analisar a estrutura constitucional, legal, administrativa e jurisprudencial do licenciamento ambiental no Brasil, investigando seus fundamentos teóricos, seus instrumentos essenciais, suas fragilidades e seus desafios contemporâneos. Situam-se nesse percurso a doutrina de autores centrais como Milaré, Benjamin, Fiorillo, Antunes, Morato Leite, Nusdeo e Barbieri, além da jurisprudência estruturante do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. A abordagem aqui



desenvolvida se orienta pela compreensão de que o licenciamento ambiental não é mera exigência formal, mas elemento indispensável para assegurar o desenvolvimento sustentável, garantir segurança jurídica, prevenir danos irreversíveis e proteger as presentes e futuras gerações, conforme manda a Constituição.

Estruturado em seis capítulos, o trabalho percorre desde o fundamento constitucional do licenciamento, passando pela PNMA e sua estrutura normativa, examinando desafios institucionais e operacionais, o federalismo ambiental, a jurisprudência e casos paradigmáticos, culminando na avaliação dos desafios contemporâneos e perspectivas de aperfeiçoamento do instrumento. O artigo busca oferecer leitura crítica, articulada e tecnicamente fundamentada, mantendo o equilíbrio entre rigor conceitual, profundidade doutrinária e clareza analítica.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E ESTRUTURA ESSENCIAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1 O meio ambiente como direito fundamental

O fundamento constitucional do licenciamento ambiental é claro, direto e inafastável. O caput do artigo 225º da Constituição estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Não se trata de norma programática, mas de direito fundamental de eficácia plena, como reconhece o Supremo Tribunal Federal em reiterados julgados.

Milaré (2022) afirma que o meio ambiente, na Constituição de 1988, “não é expectativa de direito, mas patrimônio jurídico indisponível”. A interpretação constitucional contemporânea, alinhada a tratados internacionais como a Declaração de Estocolmo (1972) e a Declaração do Rio (1992), reforça que a preservação ambiental integra o núcleo essencial dos direitos humanos.

A partir dessa concepção, o licenciamento ambiental assume caráter mandatório. Não é uma faculdade administrativa, mas obrigação constitucional destinada à tutela preventiva do meio ambiente.

1.2 Prevenção, precaução e vedação ao retrocesso ambiental

O artigo 225, §1º, IV, determina que “operações potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental dependem de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Esse dispositivo constitucional expressa os princípios da prevenção e da precaução.

Fiorillo (2020) afirma que o EIA/RIMA “não é opção do administrador, mas imposição constitucional, cuja ausência contamina todo o procedimento licenciatório”. Isso reforça o caráter vinculante do instrumento.

Outro eixo fundamental é o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, plenamente reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 708 (Política Climática), ao afirmar que o Estado brasileiro não pode reduzir níveis de proteção já alcançados, sob pena de violar direitos fundamentais. A Corte observou que políticas ambientais não podem regredir para atender pressões conjunturais, econômicas ou políticas. Podendo interligar com a vedação ao retrocesso



social, uma vez que a preservação do meio ambiente constitui condição indispensável para a promoção da justiça social e da qualidade de vida.

Assim, qualquer tentativa de flexibilizar o licenciamento ambiental deve ser vista com desconfiança jurídico-constitucional.

1.3 Jurisprudência do STF reforçando o caráter preventivo

O Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência sólida acerca da natureza preventiva do licenciamento ambiental:

- RE 586.224: afirmou que “a reparação do dano ambiental jamais restaura integralmente as condições naturais anteriores”, reforçando a primazia da prevenção.
- RE 654.833: reconheceu a constitucionalidade da compensação ambiental e reiterou que atividades econômicas devem internalizar seus custos ecológicos.
- ADI 4757: Reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar nº 140/2011, validando os critérios de cooperação entre os entes federativos e a distribuição de competências no licenciamento ambiental.
- ADI 4717 Declarou a inconstitucionalidade da redução ou desafetação de Unidades de Conservação por meio de Medida Provisória, consolidando o princípio da proibição do retrocesso ambiental e a necessidade de lei em sentido estrito para tais alterações.
- ADPF 708: estabeleceu que o Estado não pode retroceder em níveis de proteção.

Benjamin (2019) sintetiza esse entendimento ao afirmar que “no direito ambiental brasileiro, prevenir é mais do que opção: é imperativo constitucional”.

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E A CONFORMAÇÃO JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1. A PNMA como base estrutural do direito ambiental brasileiro

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, constitui o marco fundacional da moderna tutela ambiental no Brasil. Seu desenho normativo estruturou um sistema jurídico coerente, preventivo e tecnicamente orientado, que serviu de base direta para a constitucionalização do meio ambiente em 1988. Ao estabelecer conceitos fundamentais, instrumentos de controle e uma organização institucional integrada, a PNMA superou modelos fragmentados e meramente repressivos, inaugurando uma lógica de gestão ambiental fundada na antecipação do risco.

Como destaca Édis Milaré (2022), a PNMA “é a espinha dorsal do direito ambiental brasileiro”, pois organiza, de forma sistêmica, os pilares da prevenção, da responsabilização e do planejamento ambiental. Trata-se de um diploma que não apenas disciplina condutas, mas conforma uma racionalidade jurídica orientada pelo conhecimento técnico-científico e pela proteção intergeracional.

2.2. O licenciamento ambiental como instrumento preventivo e de responsabilização



O licenciamento ambiental é expressamente previsto no artigo 9º, inciso IV, da PNMA como instrumento essencial da política ambiental. A lei atribui ao Poder Público o dever de controlar e fiscalizar atividades potencialmente poluidoras, consolidando a compreensão de que a avaliação prévia dos impactos ambientais constitui etapa indispensável antes da concessão de qualquer autorização administrativa.

Nesse sentido, o licenciamento não se reduz a um procedimento burocrático, mas configura um mecanismo jurídico de natureza eminentemente preventiva. Conforme assinala Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2020, p. 312), “o licenciamento é instrumento voltado a impedir que danos ambientais se consolidem em prejuízos irreversíveis ao meio ambiente e à coletividade”. Além disso, a introdução da responsabilidade objetiva por danos ambientais, prevista no artigo 14, §1º, reforça a função do licenciamento como elemento probatório relevante para a responsabilização civil, administrativa e penal. Para Antonio Herman Benjamin (2019), esse dispositivo representa “o ponto de virada do sistema”, ao assegurar que aquele que assume riscos ambientais internalize integralmente os custos de sua atividade.

2.3. A normatização infralegal, a recepção constitucional e a racionalidade econômica

A institucionalização do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) conferiu densidade técnica ao sistema da PNMA. A Resolução CONAMA nº 01/1986 estabeleceu critérios metodológicos para o EIA/RIMA, enquanto a Resolução nº 237/1997 organizou procedimentos, definiu competências e sistematizou as modalidades de licença ambiental. Frederico Amado (2023) observa que essas resoluções “suprem lacunas legislativas e garantem um mínimo de uniformidade procedimental”.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou integralmente a PNMA, incorporando seus princípios estruturantes, como prevenção, precaução e participação popular, conforme reiterado pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADI 4717. O sistema dialoga ainda com a Lei nº 9.605/1998 e com o Decreto nº 6.514/2008, que estabelecem sanções para atividades desenvolvidas sem licença. Paulo de Bessa Antunes (2021) alerta que a relativização do licenciamento compromete a coerência do sistema e pode ensejar responsabilização de agentes públicos e privados.

Por fim, a PNMA incorporou princípios econômicos internacionalmente consagrados, notadamente o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o empreendedor deve arcar integralmente com os custos ambientais de sua atividade. José Carlos Barbieri (2018) esclarece que esse princípio não possui natureza punitiva, mas funcional, ao assegurar a internalização de custos historicamente externalizados à coletividade.

O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: RITOS, ETAPAS E A CENTRALIDADE DO EIA/RIMA

O licenciamento ambiental não se esgota em um ato administrativo isolado, tampouco pode ser reduzido a uma formalidade burocrática. Trata-se, em verdade, de um procedimento administrativo complexo, estruturado de modo progressivo, cujo objetivo central é antecipar riscos, prevenir danos e condicionar juridicamente a atividade econômica aos limites ecológicos constitucionalmente impostos.



A depender da natureza, do porte e do potencial poluidor do empreendimento, esse procedimento assume configuração bifásica ou trifásica, exatamente para permitir que a avaliação da viabilidade ambiental anteceda qualquer intervenção física no território. Como leciona Édis Milaré (2022), a fragmentação do licenciamento em etapas sucessivas não representa entrave ao desenvolvimento, mas mecanismo racional de tutela preventiva, voltado a assegurar que decisões potencialmente irreversíveis sejam tomadas com base em critérios técnicos, científicos e jurídicos adequados.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental materializa, no plano administrativo, os princípios da prevenção, da precaução, da publicidade e da participação popular, funcionando como verdadeiro filtro jurídico entre o interesse econômico e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.1. O sistema trifásico e as licenças como instrumentos de controle

Nos termos da Resolução CONAMA nº 237/1997, o rito ordinário do licenciamento ambiental estrutura-se em três licenças sucessivas, cada qual com função própria e juridicamente delimitada, formando um encadeamento lógico de controle estatal.

A Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento. Nessa etapa, o órgão ambiental analisa a viabilidade ambiental da atividade, aprovando sua localização e concepção, além de estabelecer condicionantes que orientarão as fases subsequentes. A LP, portanto, não autoriza obras ou intervenções, mas exerce papel estratégico ao impedir que projetos ambientalmente inviáveis avancem no processo decisório.

A Licença de Instalação (LI) autoriza o início das obras e da implantação do empreendimento, desde que observados os projetos executivos, os programas ambientais e as condicionantes fixadas na Licença Prévia. Trata-se de fase sensível do procedimento, pois marca o momento em que o planejamento se converte em intervenção concreta no meio ambiente, exigindo fiscalização rigorosa e acompanhamento técnico contínuo.

Por fim, a Licença de Operação (LO) autoriza o início da atividade produtiva propriamente dita, após a verificação do cumprimento integral das exigências estabelecidas nas licenças anteriores. A LO não representa um salvo-conduto definitivo, mas um título precário e condicionado, sujeito à revisão, suspensão ou cancelamento diante do descumprimento das obrigações ambientais impostas ao empreendedor.

Esse sistema trifásico evidencia que o licenciamento ambiental não se resume a autorizar, mas sobretudo a controlar, monitorar e responsabilizar, garantindo que a exploração econômica ocorra dentro de parâmetros juridicamente aceitáveis.

3.2. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

Para empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, a Constituição Federal impõe, no artigo 225, §1º, inciso IV, a realização prévia do Estudo de Impacto Ambiental, acompanhado de seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).



O EIA constitui instrumento técnico-científico destinado a identificar, avaliar e quantificar os impactos ambientais diretos e indiretos do empreendimento, bem como a propor medidas mitigadoras, compensatórias e alternativas locacionais ou tecnológicas. Já o RIMA cumpre função democrática essencial: traduzir as conclusões técnicas do estudo em linguagem clara, acessível e inteligível, possibilitando o efetivo controle social e a participação informada da coletividade.

A ausência de um EIA rigoroso, ou sua elaboração meramente formal, marcada por omissões, subdimensionamento de riscos ou manipulação de dados — fenômeno frequentemente denominado “greenwashing administrativo” — compromete todo o sistema de licenciamento. Não por acaso, a experiência brasileira demonstra que grandes desastres ambientais possuem, em sua origem, estudos ambientais falhos, complacentes ou capturados por interesses econômicos, o que conduz, posteriormente, à judicialização massiva e à responsabilização tardia do Estado e dos empreendedores.

DESAFIOS NORMATIVOS: A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO E AS AMEAÇAS À PROTEÇÃO AMBIENTAL

O debate contemporâneo sobre o licenciamento ambiental no Brasil insere-se em um contexto de tensão permanente entre a busca por maior eficiência administrativa e a necessidade de preservação do rigor ecológico exigido pela Constituição. O epicentro dessa controvérsia reside no Projeto de Lei nº 2.159/2021, que pretende instituir uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Embora apresentado sob o discurso da simplificação e da segurança jurídica, o projeto suscita profundas preocupações quanto à redução do controle preventivo estatal e à fragilização de garantias ambientais historicamente consolidadas.

4.1. O embate normativo e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

Um dos pontos mais controversos do PL nº 2.159/2021 é a criação da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), modalidade de licenciamento baseada na autodeclaração do empreendedor, com dispensa de análise prévia pelo órgão ambiental competente.

Sob a ótica de Antônio Herman Benjamin (2019), tal mecanismo representa uma verdadeira privatização do poder de polícia ambiental, na medida em que o Estado abdica de sua função preventiva, transferindo ao particular a responsabilidade inicial de avaliar a legalidade e a segurança ambiental de sua própria atividade. Essa inversão lógica compromete o princípio da prevenção e abre espaço para a consolidação do chamado “fato consumado ambiental”, em que o dano precede qualquer controle efetivo.

4.2. Principais alterações propostas e seus impactos jurídicos

As modificações introduzidas pelo projeto afetam diretamente a estrutura do licenciamento, com reflexos relevantes sobre a proteção de direitos fundamentais e a segurança jurídica ambiental. Destacam-se, entre outras: a ampliação das hipóteses de dispensa de licenciamento; a limitação da atuação de órgãos intervenientes, como FUNAI, IPHAN e



Fundação Cultural Palmares; e a possibilidade de renovação automática de licenças mediante simples declaração do empreendedor.

Tais medidas enfraquecem o monitoramento contínuo das atividades potencialmente poluidoras, comprometem a tutela de povos indígenas, comunidades tradicionais e do patrimônio cultural, além de violarem os princípios da prevenção, da precaução e da isonomia ambiental.

FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS E A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

A efetividade do licenciamento ambiental não depende exclusivamente da qualidade das normas jurídicas, mas da **capacidade institucional do Estado em implementá-las e fiscalizá-las**.

5.1. O déficit de capacidade estatal

Estudos do IPEA (2020) demonstram que a fragilidade dos órgãos ambientais, como o IBAMA e as agências estaduais, decorre da escassez de servidores concursados, da sobrecarga administrativa e da defasagem tecnológica. Nesse cenário, a licença ambiental corre o risco de transformar-se em verdadeiro “**cheque em branco**”, incapaz de garantir o cumprimento das condicionantes impostas, como evidenciado nos casos de barragens de rejeitos no país.

5.2. O papel do Judiciário e do Ministério Público

Diante da insuficiência do controle administrativo, o Ministério Público assume protagonismo na defesa da ordem jurídica ambiental, sobretudo por meio da Ação Civil Pública. A crescente judicialização dos conflitos ambientais revela não um excesso de litigância, mas um **déficit de confiança técnica no licenciamento**. Como observa Paulo Affonso Leme Machado e, em linha semelhante, Bessa Antunes (2021), quando o procedimento administrativo falha, o conflito inevitavelmente migra para o Judiciário, gerando insegurança jurídica tanto para a proteção ambiental quanto para o próprio investidor.

DESASTRES AMBIENTAIS E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Os desastres ambientais contemporâneos não podem mais ser compreendidos como eventos fortuitos, excepcionais ou meramente naturais. A experiência brasileira recente demonstra que tais tragédias decorrem, em grande medida, de decisões políticas, administrativas e econômicas que fragilizam a função preventiva do Estado, sobretudo por meio de licenciamentos ambientais deficientes, fiscalização precária e tolerância institucional ao risco. Como adverte Antonio Herman Benjamin (2019, p. 67), “no direito ambiental, o desastre quase nunca é surpresa; ele é, via de regra, o resultado previsível de escolhas equivocadas previamente institucionalizadas”.

Os casos de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) revelam, de forma emblemática, essa lógica de normalização do risco. Em ambos os episódios, o licenciamento ambiental funcionou mais como um instrumento formal de legitimação da atividade econômica do que como mecanismo efetivo de proteção ambiental e de tutela da vida humana. Estudos técnicos



fragilizados, condicionantes insuficientes e ausência de monitoramento rigoroso demonstram que a prevenção foi substituída por uma lógica de gerenciamento do dano. Nesse sentido, Édis Milaré (2022, p. 415) é categórico ao afirmar que “quando o licenciamento perde sua densidade técnica e ética, ele deixa de prevenir e passa a produzir riscos”.

A repetição da tragédia em Brumadinho, poucos anos após Mariana, evidencia que o sistema jurídico-administrativo não internalizou as lições do passado. A falência do dever de aprender com o desastre anterior expõe uma crise institucional profunda, marcada pela captura regulatória e pela submissão da tutela ambiental a interesses econômicos imediatos. Paulo de Bessa Antunes (2021, p. 289) observa que “a persistência de desastres semelhantes indica não apenas falhas técnicas, mas um déficit estrutural de compromisso estatal com o meio ambiente como direito fundamental”.

Nessa perspectiva, onexo causal entre o licenciamento ambiental falho e o desastre é direto e juridicamente identificável. A concessão de licenças com base em estudos insuficientes, a flexibilização indevida de exigências técnicas e a fiscalização meramente protocolar transformam o procedimento administrativo em um rito de risco autorizado. O desastre, portanto, não inaugura a violação, mas apenas a torna visível. Conforme leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2020, p. 318), “a omissão preventiva do Estado em matéria ambiental constitui forma qualificada de violação de direitos fundamentais”.

Os impactos desses eventos extrapolam o dano ambiental em sentido estrito e alcançam diretamente o núcleo essencial dos direitos humanos. A violação do direito à vida, à saúde, à moradia, ao trabalho, à água potável e à segurança existencial evidencia que os desastres ambientais produzem consequências sociais profundas e duradouras. José Rubens Morato Leite (2015, p. 142) destaca que “o dano ambiental contemporâneo é, ao mesmo tempo, ecológico, social e humano, sendo impossível dissociar a degradação do meio ambiente da degradação das condições de vida”.

Além disso, os efeitos dos desastres não se esgotam no momento do evento, projetando-se no tempo e atingindo gerações futuras. As populações afetadas enfrentam processos prolongados de adoecimento físico e mental, ruptura de vínculos comunitários, perda de referências territoriais e insegurança jurídica permanente. Trata-se de um cenário de violação continuada de direitos, no qual a reparação material isolada mostra-se insuficiente. Como adverte Ingo Wolfgang Sarlet (2018, p. 97), a dignidade da pessoa humana “não se preserva apenas com indenizações, mas com condições existenciais mínimas asseguradas de forma estável e duradoura”.

O caso de Maceió, por sua vez, revela uma modalidade ainda mais complexa de desastre ambiental: o desastre lento e progressivo. O afundamento gradual do solo decorrente da exploração de sal-gema produziu deslocamentos forçados, insegurança habitacional e colapso urbano silencioso. A ausência de informação clara, participação efetiva e educação de risco transformou os moradores em sujeitos passivos de um processo técnico incompreensível, aprofundando sua vulnerabilidade. Segundo Morato Leite e Ayala (2017, p. 211), “a invisibilização do risco ambiental é uma das formas mais perversas de violação de direitos, pois impede a reação social informada”.

Esses episódios demonstram que o licenciamento ambiental deve ser interpretado como instrumento central de concretização da dignidade da pessoa humana, e não como mero procedimento administrativo. Quando negligenciado ou flexibilizado, ele deixa de cumprir sua função constitucional e passa a operar como mecanismo produtor de desigualdades,



vulnerabilidades e injustiça ambiental. Nesse sentido, Benjamin (2019, p. 73) afirma que “fragilizar o licenciamento é fragilizar a própria ideia de Estado de Direito ambiental”.

Portanto, a leitura jurídica dos desastres ambientais exige o reconhecimento da responsabilidade estatal por ação e omissão, bem como a adoção de medidas que garantam não apenas a reparação, mas a não repetição. O fortalecimento do licenciamento ambiental, com rigor técnico, independência institucional e participação social qualificada, apresenta-se como condição indispensável para impedir que o desenvolvimento econômico continue a se realizar às custas da vida, da dignidade e dos direitos fundamentais das populações mais vulneráveis.

Em última análise, os desastres ambientais revelam que a flexibilização da proteção ambiental não representa apenas um retrocesso normativo, mas um retrocesso civilizatório, incompatível com os fundamentos do Estado Socioambiental de Direito. Proteger o licenciamento ambiental é, assim, proteger a própria possibilidade de uma ordem constitucional comprometida com a justiça social, a dignidade humana e a preservação das condições de vida das presentes e futuras gerações.

CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste trabalho evidencia que o licenciamento ambiental ocupa posição estrutural no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. Longe de constituir mera exigência procedimental ou obstáculo administrativo à atividade econômica, o licenciamento revela-se instrumento jurídico indispensável à concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à proteção da dignidade da pessoa humana e à própria preservação das condições de vida das presentes e futuras gerações, conforme estabelece o artigo 225 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 inaugurou um modelo de Estado Socioambiental de Direito que impõe limites materiais à exploração econômica e exige do Poder Público uma atuação preventiva, técnica e participativa. Nesse contexto, o licenciamento ambiental surge como expressão normativa dos princípios da prevenção, da precaução, da participação popular e da vedação ao retrocesso ambiental, não podendo ser relativizado por conveniências políticas ou pressões conjunturais. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reforça essa compreensão ao afirmar, de forma reiterada, que a reparação posterior jamais substitui a tutela preventiva e que níveis de proteção ambiental não podem ser reduzidos sem violação de direitos fundamentais.

A Política Nacional do Meio Ambiente, ao estruturar o sistema jurídico-administrativo da proteção ambiental, conferiu densidade normativa ao licenciamento, integrando instrumentos técnicos, responsabilidades objetivas e racionalidade econômica orientada pelo princípio do poluidor-pagador. O procedimento licenciatório, especialmente em sua configuração trifásica e na centralidade do EIA/RIMA, materializa a exigência constitucional de decisões informadas, transparentes e socialmente controláveis, funcionando como verdadeiro filtro jurídico entre o interesse econômico e a integridade dos ecossistemas.

Todavia, a análise das fragilidades institucionais demonstra que a eficácia do licenciamento não depende apenas da sofisticação normativa, mas da capacidade concreta do Estado em aplicá-lo. O déficit estrutural dos órgãos ambientais, a precariedade da fiscalização e a captura regulatória comprometem o controle preventivo e contribuem para a judicialização



crescente dos conflitos ambientais, revelando um quadro de insegurança jurídica que prejudica tanto a proteção ambiental quanto a própria atividade econômica responsável.

Nesse cenário, propostas legislativas de ampla flexibilização, como aquelas contidas no Projeto de Lei nº 2.159/2021, acendem alerta jurídico-constitucional relevante. A substituição da análise técnica prévia por modelos autodeclaratórios, a limitação da atuação de órgãos intervenientes e a ampliação indiscriminada de dispensas de licenciamento fragilizam a lógica preventiva do sistema e colocam em risco conquistas normativas historicamente consolidadas. Tais iniciativas, longe de promover segurança jurídica, tendem a institucionalizar o risco e a ampliar a probabilidade de danos irreversíveis.

Os desastres ambientais analisados, como Mariana, Brumadinho e Maceió, demonstram de forma trágica que o licenciamento falho não é questão abstrata ou meramente administrativa, mas fator diretamente associado à violação de direitos humanos fundamentais. A normalização do risco, a precarização dos estudos ambientais e a omissão estatal transformam o procedimento de licenciamento em mecanismo produtor de vulnerabilidades, desigualdades e injustiça ambiental. Nessas situações, o desastre não inaugura a violação, mas apenas revela um processo de degradação jurídica, social e institucional previamente instalado.

Diante disso, conclui-se que fortalecer o licenciamento ambiental é imperativo constitucional e civilizatório. Tal fortalecimento exige não apenas a preservação do rigor normativo, mas o aparelhamento dos órgãos ambientais, a valorização da independência técnica, o fortalecimento do controle social e a resistência institucional a retrocessos que buscam reduzir a proteção ambiental a entrave burocrático descartável. O licenciamento ambiental, quando devidamente estruturado e aplicado, não se opõe ao desenvolvimento, mas o qualifica, assegurando que o progresso econômico não se realize à custa da vida, da dignidade humana e da integridade dos territórios.

Em última análise, proteger o licenciamento ambiental significa proteger o próprio projeto constitucional inaugurado em 1988. Significa afirmar que não há desenvolvimento legítimo sem responsabilidade ecológica, que não há crescimento econômico sustentável sem prevenção do risco e que não há democracia substantiva sem a garantia efetiva dos direitos fundamentais ambientais. Trata-se, portanto, de preservar não apenas um instrumento jurídico, mas a possibilidade mesma de um futuro constitucionalmente comprometido com a justiça social, a dignidade da pessoa humana e a sobrevivência das próximas gerações.

CONFLITO DE INTERESSES

O autor não declarou que o trabalho tem conflito de interesse.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.



BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 53-90.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Estudo de Impacto Ambiental – EIA. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=18. Acesso em: 6 jan. 2026.



BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em:
https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.
Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 586.224. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 654.833. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Licenciamento ambiental no Brasil: avaliação e perspectivas. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 6 jan. 2026.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.