



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES PARA O
DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO**

GUSTAVO FARIAS DE LACERDA
LUIZ HENRIQUE MAGALHÃES DA SILVA

GOIANÉSIA - GO
2025

GUSTAVO FARIAS DE LACERDA
LUIZ HENRIQUE MAGALHÃES DA SILVA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES PARA O
DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO**

Artigo Científico apresentado junto ao Curso de Direito da FACEG (Faculdade Evangélica de Goianésia), como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Thiago José da Silva

GOIANÉSIA – GO
2025

TERMO DE RESPONSABILIDADE AUTORAL

Nós autores deste trabalho declaramos para os devidos fins, que este artigo científico é original e inédito. Foi devidamente produzido conforme Regulamento para elaboração, apresentação e avaliação do trabalho de conclusão de curso em Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia/Goias- FACEG.

Declaramos, também, na qualidade de autores do manuscrito que participamos da construção e formação deste estudo, e assumimos a responsabilidade pública pelo conteúdo deste. Assim temos pleno conhecimento de que possamos ser responsabilizados legalmente caso infrinja tais disposições.

EPÍGRAFE

“O consumo é a única finalidade e o único propósito de toda produção.”

Adam Smith

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO

ENVIRONMENTAL LICENSING: CHALLENGES AND IMPLICATIONS FOR AGRIBUSINESS DEVELOPMENT

Gustavo Farias de Lacerda¹
Luiz Henrique Magalhães²
Thiago José da Silva³

¹*Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail:*

gustavolacerda010@gmail.com

²*Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: magasilva56@gmail.com*

³*Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: thydobrasil@gmail.com*

RESUMO: O presente artigo investiga os efeitos do licenciamento ambiental sobre a atividade agropecuária brasileira, tendo como ponto de partida o desafio de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. A relevância do tema decorre do papel estratégico do agronegócio para a economia nacional e dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os de números 2, 8, 12 e 13. O objetivo geral da pesquisa é analisar se o atual modelo de licenciamento ambiental atua como instrumento de equilíbrio ou de entrave à expansão do setor agropecuário. Como objetivos específicos, busca-se examinar os fundamentos jurídicos do licenciamento no ordenamento brasileiro, identificar os principais obstáculos enfrentados pelo agronegócio e avaliar propostas de aprimoramento institucional e legislativo. A problemática central consiste em saber se as exigências ambientais, na forma em que atualmente se apresentam, contribuem para a proteção sustentável dos recursos naturais ou representam barreiras excessivas à atividade produtiva. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-teórica, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A análise abrange normas como a Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Código Florestal, resoluções do CONAMA e dados institucionais de órgãos como IBGE, CNA, EMBRAPA e TCU. Conclui-se que o licenciamento ambiental precisa de reformulações institucionais e normativas para assegurar efetividade, segurança jurídica e equilíbrio entre proteção ecológica e progresso econômico.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Agronegócio. Sustentabilidade. ODS. Projeto de Lei nº 2.159/2021.

ABSTRACT: This article investigates the effects of environmental licensing on Brazilian agricultural activity, taking as a starting point the challenge of reconciling economic development with environmental preservation. The relevance of the topic lies in the strategic role of agribusiness for the national economy and in the constitutional and international commitments assumed by Brazil, such as the Sustainable Development Goals (SDGs), especially goals 2, 8, 12, and 13. The general objective of the research is to analyze whether the current environmental licensing model functions as an instrument of balance or as a barrier to the expansion of the agricultural sector. The specific objectives are to examine the legal foundations of licensing in the Brazilian legal framework, identify the main obstacles faced by agribusiness, and evaluate proposals for institutional and legislative improvement. The central research question is whether current environmental requirements effectively contribute to the sustainable protection of natural resources or represent excessive constraints on productive activity. The methodology adopted is qualitative in nature, based on a legal-theoretical approach, supported by bibliographic and documentary research. The analysis encompasses legal norms such as the Federal Constitution, the National Environmental Policy Act, the Forest Code, CONAMA resolutions, and institutional data from IBGE, CNA, EMBRAPA, and the TCU. It is concluded that environmental licensing, although essential to ecological protection, requires institutional and regulatory reform to ensure effectiveness, legal certainty, and a proper balance between environmental protection and economic progress.

Keywords: Environmental licensing. Agribusiness. Sustainability. SDGs. Bill No. 2,159/2021.

INTRODUÇÃO

O Brasil se consolidou, nas últimas décadas, como uma das maiores potências do agronegócio mundial, responsável por expressiva parcela do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e por significativa participação nas exportações globais de alimentos, fibras e energia. Segundo dados da Associação Brasileira do Agronegócio Regional de Ribeirão Preto (ABAG-RP, 2025), o setor representa cerca de 25% do PIB brasileiro, responde por quase metade das exportações nacionais e é responsável por mais de 20% dos empregos formais no país.

Diante das projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), que indicam a necessidade de ampliar em 41% a produção global de alimentos até 2050, o papel estratégico do Brasil como fornecedor de commodities agroalimentares se intensifica. Esse cenário reforça a importância de discutir os instrumentos regulatórios que incidem diretamente sobre o setor, especialmente o licenciamento ambiental, cuja aplicação prática pode influenciar a competitividade, a previsibilidade e a capacidade de expansão da atividade agropecuária.

Paralelamente, o País firmou compromissos constitucionais e internacionais voltados à proteção do meio ambiente. Dentre eles, destacam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030¹, especialmente o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, o ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, o ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis e o ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima. À luz dessas metas, é necessário repensar os instrumentos regulatórios aplicados ao setor, de modo que a eficácia do licenciamento ambiental seja compreendida não como obstáculo, mas como meio de viabilização da produção agropecuária em equilíbrio com a preservação dos recursos naturais.

A crescente tensão entre a necessidade de preservação ambiental e a busca por produtividade, eficácia e competitividade no setor agropecuário tem motivado debates sobre os limites e os efeitos das exigências legais. A questão que se impõe é: as leis ambientais brasileiras, sobretudo no tocante ao licenciamento ambiental, têm servido à consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável ou têm, na prática, operado

¹ Adotados pela Organização das Nações Unidas em 2015, os ODS constituem uma agenda global para o desenvolvimento sustentável com 17 metas interdependentes

como entraves à atividade agropecuária nacional?

Para responder a essa indagação, o presente artigo tem como objetivo central analisar a forma como o licenciamento ambiental incide sobre o agronegócio brasileiro, investigando se ele representa uma garantia de proteção socioambiental compatível com o desenvolvimento, ou se tem imposto entraves jurídicos e administrativos desproporcionais à atividade econômica. No plano específico, busca-se: (i) identificar os fundamentos jurídicos e funcionais do licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) examinar seus efeitos sobre a expansão e a eficiência operacional do setor agropecuário; e (iii) propor alternativas normativas e administrativas que favoreçam o equilíbrio entre exigências ambientais e as demandas econômicas.

Essa análise mostra-se relevante diante da necessidade de romper com perspectivas unilaterais que ora enxergam a regulação ambiental como barreira ao crescimento econômico, ora a tratam de maneira excessivamente idealizada, como resposta absoluta aos desafios ambientais. Torna-se imprescindível, sob uma ótica técnico-jurídica, discutir a construção de um marco normativo que equilibre a efetiva proteção do meio ambiente com a manutenção da eficiência e do dinamismo das atividades produtivas. Nesse sentido, ganha destaque o Projeto de Lei nº 2.159/2021, que propõe uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, como tentativa de sistematizar procedimentos, reduzir a insegurança jurídica e compatibilizar proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa jurídico-teórica, de abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e documental. Foram analisadas normas constitucionais, leis infraconstitucionais, resoluções administrativas, bem como obras doutrinárias nacionais e relatórios técnicos de órgãos públicos como o IBGE, TCU, CNA e Embrapa. Além disso, realizou-se um levantamento sistemático no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, bem como de artigos científicos na base de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), utilizando os descritores “licenciamento ambiental” e “agronegócio”, com recorte temporal entre os anos de 2020 e 2025.

O artigo organiza-se em três seções principais, além desta introdução e das conclusões: a primeira trata dos fundamentos jurídicos do licenciamento ambiental; a segunda examina seus efeitos práticos sobre o agronegócio; e a terceira propõe caminhos para a harmonização entre tutela ambiental e desenvolvimento econômico.

1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O licenciamento ambiental representa, no ordenamento jurídico brasileiro, um dos principais instrumentos de controle estatal sobre atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente. Trata-se de um mecanismo jurídico-administrativo estruturado para assegurar o cumprimento do princípio da prevenção, o qual, no contexto do Direito Ambiental, assume centralidade na conformação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável (DIAS, 2016).

Seu fundamento jurídico repousa no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225). O § 1º, inciso IV, do referido artigo, determina expressamente que cabe ao Estado exigir, conforme previsão legal, a realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) para instalação de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, o que revela o caráter cogente e vinculante da exigência de licenciamento. (BRASIL, 1988, art. 225, § 1º, IV).

Ainda nessa perspectiva, cabe destacar que o artigo 225 da Constituição Federal brasileira reflete de forma expressa os princípios discutidos na Conferência de Estocolmo de 1972, sobretudo o princípio 1, que consagra o direito ao meio ambiente saudável como parte do conjunto de direitos fundamentais da pessoa humana (SCHIAVO; BUSSINGUER, 2020).

Tal diretriz constitucional é operacionalizada por meio de um conjunto normativo robusto, no qual se destacam a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), além de instrumentos infralegais, como a Resolução CONAMA nº 237/1997.

A Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), incorporou o licenciamento ambiental como um dos instrumentos de gestão ambiental no país, prevendo sua obrigatoriedade para empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Em complemento, a Resolução CONAMA nº 237/1997 estabelece as tipologias, fases e competências no âmbito do procedimento de licenciamento, estabelecendo suas três fases: Licença Prévia, Licença de Instalação, e Licença de Operação, conferindo-lhe

sistematicidade e parâmetros operacionais. Sarlet e Fensterseifer (2023) destacam que essa sistematização busca garantir maior segurança jurídica e racionalidade técnica ao processo de licenciamento, ainda que sua aplicação varie conforme a capacidade institucional de cada ente federativo.

Além disso, a resolução define quais os entes federativos competentes para o licenciamento, que podem ser órgãos ambientais municipais, estaduais ou federais, dependendo da abrangência e do impacto da atividade. A norma também especifica os tipos de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, abrangendo aquelas que possam causar degradação significativa ao meio ambiente, como indústrias, empreendimentos de mineração, energia, saneamento e infraestrutura, entre outros (BRASIL, 1997). Dessa forma, a Resolução CONAMA 237/1997 confere ao licenciamento ambiental um caráter estruturado e sistemático, indispensável para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) desempenha papel fundamental na proteção ambiental ao tipificar condutas ilícitas decorrentes do descumprimento das obrigações assumidas no processo de licenciamento ambiental. Em especial, o artigo 60, da referida lei, prevê sanções penais para aqueles que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras sem a devida licença ou em desacordo com as exigências legais, evidenciando o caráter cogente e vinculante do licenciamento como instrumento de controle estatal (BRASIL, 1998; FIORILLO, 2019). Assim, a legislação penal ambiental assegura a responsabilização daqueles que violam os condicionantes do licenciamento, reforçando a efetividade do sistema de proteção ambiental brasileiro.

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) constitui um importante instrumento jurídico para o controle judicial do cumprimento das condições estabelecidas no licenciamento ambiental. Conforme destaca Milaré (2015), o Ministério Público, as associações civis e outros legitimados podem ajuizar ações civis públicas para exigir que o empreendedor observe integralmente as obrigações previstas nas licenças ambientais, promovendo a reparação de danos e a prevenção de novas infrações. Dessa forma, a ação civil pública fortalece a efetividade do licenciamento ambiental, garantindo mecanismos para a responsabilização e tutela coletiva do meio ambiente.

O Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) representa um marco importante na regularização ambiental das propriedades rurais, estabelecendo normas para a preservação da vegetação nativa por meio da manutenção de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais. A comprovação dessa regularização

ambiental ocorre, em parte, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento eletrônico obrigatório que reúne informações ambientais das propriedades rurais (BRASIL, 2012). O CAR é requisito essencial para a obtenção das licenças ambientais, facilitando o monitoramento, a fiscalização e a regularização ambiental dessas propriedades, fortalecendo a conexão entre o Código Florestal e o processo de licenciamento ambiental (BNDES, 2015).

Sob a perspectiva funcional, o licenciamento ambiental atua como um filtro jurídico-técnico, que visa conciliar o desenvolvimento de atividades econômicas com a preservação da integridade dos ecossistemas. Milaré (2015, p. 431) o conceitua como:

“Um processo administrativo prévio, de caráter vinculado, que objetiva avaliar os impactos ambientais de determinada atividade e estabelecer medidas de controle e compensação, de modo a compatibilizá-la com o interesse público ambiental”. (MILARÉ, 2015, p.431).

No setor do agronegócio, que responde por parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, além de ser fonte expressiva de empregos e superávit da balança comercial, o licenciamento ambiental assume um papel estratégico, uma vez que diversas atividades agropecuárias implicam intervenções ambientais relevantes. Desmatamento para expansão de áreas cultiváveis, uso intensivo de agrotóxicos, irrigação em larga escala e confinamento de animais geram externalidades ambientais que exigem regulação adequada e responsável.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), o setor agropecuário respondeu por aproximadamente 25% do PIB nacional no ano de 2023, apresentando crescimento de 2,9% no período. Esses números indicam não apenas a importância econômica do agronegócio, mas também a necessidade de que sua expansão ocorra de forma alinhada aos preceitos da sustentabilidade.

Sarlet e Fensterseifer (2023) ressaltam que o licenciamento ambiental constitui instrumento essencial cuja atribuição recai sobre o Estado, o qual incumbe viabilizar o uso econômico dos recursos naturais de forma compatível com a preservação de sua capacidade de regeneração. Esse equilíbrio visa assegurar a sustentabilidade das atividades produtivas em perspectivas de longo prazo.

Contudo, a relação entre licenciamento e agronegócio não é isenta de conflitos. Dentre as principais críticas, destacam-se a morosidade dos trâmites administrativos, a sobreposição de competências entre entes federativos e a insegurança jurídica provocada pela ausência de critérios uniformes e objetivos. Segundo Oliveira (2021):

“[...]o processo de licenciamento, muitas vezes fragmentado e tecnicamente desatualizado, impõe elevados custos financeiros e prazos incompatíveis com a dinâmica produtiva do setor, especialmente para pequenos e médios produtores rurais”.

Essa tensão demonstra a urgência de uma abordagem regulatória equilibrada, que harmonize a proteção ambiental com a racionalidade administrativa. Silva (2018) salienta que: "o licenciamento deve ser estruturado com base em parâmetros técnico-científicos e critérios proporcionais, que evitem tanto a flexibilização excessiva quanto o engessamento normativo". Em reforço, Almeida (2022) propõe a adoção de modelos mais céleres e acessíveis, como o licenciamento por adesão e compromisso, nos casos de baixo impacto ambiental, assegurando, todavia, a efetividade do controle ambiental. Essa proposta, por sua relevância prática, será aprofundada no Capítulo 3, que se dedica à análise de alternativas normativas e administrativas para a harmonização entre exigências ambientais e o desenvolvimento agropecuário.

Importa destacar que o próprio conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado no Relatório Brundtland (1987) e incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, exige uma postura conciliatória entre as dimensões econômica, social e ecológica. Assim, o licenciamento ambiental não deve ser compreendido como entrave ao crescimento econômico, mas como condição necessária para que este se realize de forma compatível com a proteção dos direitos das presentes e futuras gerações.

Portanto, o licenciamento ambiental possui natureza jurídica vinculada, fundamento constitucional explícito e função de compatibilização entre atividade econômica e tutela ambiental. No setor agropecuário, sua aplicação deve ser orientada por critérios de eficiência administrativa, segurança jurídica e equilíbrio ecológico, assegurando que o crescimento do agronegócio brasileiro se dê em conformidade com os imperativos constitucionais de sustentabilidade e com os compromissos assumidos no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 2, que preconiza a promoção da agricultura sustentável como meio de garantir segurança alimentar e uso racional dos recursos naturais.

A despeito do arcabouço normativo consolidado, o debate sobre a racionalização do licenciamento ambiental motivou a tramitação do Projeto de Lei nº 2.159/2021, que busca instituir uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Embora ainda pendente de aprovação definitiva, o texto aprovado por ambas as Casas em momentos distintos já delinea uma tentativa de uniformizar critérios, conferir maior segurança jurídica e

diferenciar procedimentos conforme o porte e o potencial poluidor do empreendimento, nos moldes da classificação estabelecida pelo art. 5º da proposta legal. Tal projeto será objeto de exame aprofundado no Capítulo III, com vistas à avaliação de seus potenciais impactos jurídicos e ambientais sobre o setor agropecuário.

2 IMPACTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SOBRE O AGRONEGÓCIO E DASAFIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

2.1 A importância econômica do agronegócio e a exigência de segurança regulatória:

Conforme apresentado no capítulo anterior, o licenciamento ambiental se constitui como instrumento jurídico de controle prévio de atividades potencialmente poluidoras, com previsão constitucional no art. 225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988. No entanto, é necessário verificar como sua aplicação concreta eventualmente pode afetar a dinâmica de setores essenciais à economia nacional, como, especialmente, o agronegócio, área objeto de análise desta pesquisa.

Dados recentes reforçam a relevância estratégica do setor. Segundo o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o Brasil alcançou, em maio de 2024, o montante de US\$ 15,05 bilhões em exportações do agronegócio, correspondendo a 49,6% do total exportado no mês. No acumulado de doze meses (junho de 2023 a maio de 2024), as exportações do agro somaram US\$ 166,38 bilhões, representando 48,5% da pauta nacional. Produtos como café verde, açúcar, celulose, algodão e carnes lideraram os resultados, muitos atingindo recordes históricos.

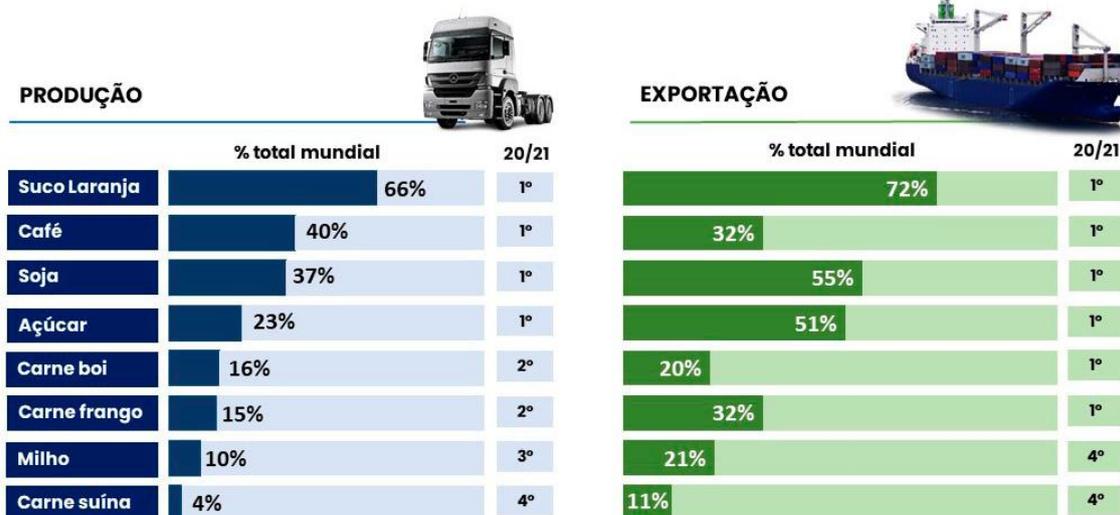
De acordo com o secretário de Comércio e Relações Internacionais do MAPA, Roberto Perosa, atingir elevados índices de exportação no agronegócio contribui para o fortalecimento das cadeias produtivas, promove a geração de emprego, além de reforçar a posição do Brasil como parceiro comercial de confiança no cenário internacional.

Ademais, segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil precisará ampliar em 41% sua produção de alimentos até 2050 para atender à demanda de uma população global estimada em mais de 9 bilhões de pessoas. Em vista desse desafio, torna-se imprescindível assegurar que os mecanismos de regulação ambiental, como o licenciamento, não apenas protejam os recursos naturais, mas também sejam

tecnicamente eficientes e juridicamente viáveis, de modo a evitar barreiras desproporcionais que possam comprometer a expansão e o desempenho de um dos setores mais estratégicos da economia nacional, em consonância com os objetivos estabelecidos no ODS 2, que visa erradicar a fome e promover a agricultura sustentável.

A trajetória ascendente do agronegócio do Brasil no cenário internacional não é um fenômeno recente, mas é o resultado de um histórico de liderança global. De acordo com levantamento da Associação Brasileira do Agronegócio Regional de Ribeirão Preto (ABAG-RP, 2021), conforme se vê na figura 1, com relação ao biênio 2020/2021, o Brasil já ocupava a primeira posição mundial na produção e exportação de suco de laranja, café, soja e açúcar, além de figurar entre os principais produtores e exportadores de carnes bovina, de frango e suína. Esses dados evidenciam que a relevância internacional do setor é estrutural e não conjuntural.

Figura 1 – Participação do Brasil na produção e exportação mundial de produtos agropecuários (2020/2021)



Fonte: USDA. Elaboração: GV Agro. Adaptação: ABAG/RP¹. ¹Disponível em: <<https://www.abagrp.org.br/numeros-do-agro>>. Acesso em: 1 jun. 2025.

Dessa forma, o licenciamento ambiental, enquanto instrumento de regulação, deve ser aplicado de maneira equilibrada, para assegurar a efetiva tutela do meio ambiente sem inviabilizar a expansão do agronegócio, setor de expressiva relevância para a economia nacional. Nesse contexto, é fundamental que sua implementação esteja alinhada aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente no que tange à promoção de uma produção agropecuária ambientalmente responsável e socialmente inclusiva.

2.2 Dificuldades administrativas e operacionais no processo de licenciamento ambiental.

Particularmente no agronegócio, cuja expansão territorial e eficiência operacional exigem clareza normativa e celeridade decisória, o atual modelo de licenciamento tem gerado insegurança jurídica e dificuldades operacionais. Conforme estudo de Onofre (2021), produtores rurais relatam dificuldades para obter crédito, na expansão legal da produção e na regularização fundiária em razão da lentidão e da complexidade procedimental para efetivar o licenciamento.

Castro (2022) aponta que a ausência de padronização técnica, a superposição de competências e a escassez de profissionais qualificados em órgãos ambientais agravam o problema. No Amapá, por exemplo, agricultores enfrentam barreiras para consolidar investimentos em novas áreas produtivas, o que compromete o desempenho agroexportador. Logo, são fatores que teoricamente tornam o licenciamento um obstáculo não apenas ambiental, mas também institucional e econômico;

Em relatório de 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia identificado a fragilidade dos Termos de Referência (TRs) e a ausência de padronização nos critérios adotados pelo IBAMA, recomendando a adoção de guias técnicos e fluxos mais objetivos (TC 024.048/2018-6). Nos estados da federação, a situação é semelhante. Em Goiás, por exemplo, o Painel Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA) relatou que analistas da Superintendência Estadual lidam com mais de 200 processos simultaneamente, dificultando de forma natural o cumprimento de prazos e a consistência das decisões técnicas.

“[...] acerca das dificuldades inerentes ao processo de licenciamento ambiental no Estado de Goiás, foram informadas dificuldades relativas à quantidade reduzida de analistas nos departamentos, o que gera sobrecarga de trabalho e morosidade na tramitação processual como um todo. Ainda segundo informações, existem na Superintendência de Licenciamento Ambiental analistas com mais de 200 processos”. (BRASIL, PNLA, 2022, p. 188).

Nesse contexto que Schiavo e Bussinguer (2020, p. 93) afirmam que, diante das pressões econômicas, sociais e políticas, “o comprometimento do processo de licenciamento ambiental já se inicia tendenciosamente ao lado positivo”, o que, na prática, representa um enfraquecimento de sua função protetiva, além de afetar profundamente sua credibilidade institucional.

Esses obstáculos revelam-se ainda mais impactantes em regiões cuja economia é dependente do agronegócio. A morosidade do processo implica não apenas em perdas de competitividade, mas também em desestímulo à inovação e à expansão territorial das cadeias produtivas, comprometendo os princípios da eficiência administrativa e da livre iniciativa (CASTRO, 2022, p. 56).

2.3 Reflexões doutrinárias e jurisprudenciais sobre licenciamento ambiental

A jurisprudência tem mostrado o impacto negativo de práticas administrativas ilegítimas no processo de licenciamento. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar o Mandado de Segurança nº 1.0704.17.003271-5/001, concluiu pela ilegalidade da negativa de licenciamento com base em débito ambiental não quitado, destacando que:

“Não pode a Administração Pública impor restrições não especificadas em lei com o intuito de coagir indiretamente o particular à quitação de multa ambiental, a qual deve ser cobrada pelos meios processuais próprios”. (TJMG, Ap. Cív. 1.0704.17.003271-5/001, Rel. Des.^a Ângela de Lourdes Rodrigues, j. 25/03/2024).

A Corte considerou que a exigência baseada em resolução administrativa estadual, sem respaldo legal, afronta o princípio da legalidade e compromete o exercício legítimo da atividade econômica. A decisão reafirma que o poder de polícia ambiental deve ser exercido com respeito aos limites legais, sob pena de configurar sanção política indireta.

Essa conduta administrativa, classificada pela doutrina como sanção política, fere o princípio da legalidade e cria barreiras indevidas ao exercício da atividade econômica. Fiorillo (2019, p. 278) adverte que “banir ou restringir o comércio utilizando questões ambientais [...] tem sido usado com relativa frequência”, alertando que exigências ambientais desproporcionais e sem apoio técnico podem configurar barreiras comerciais, sobretudo contra países em desenvolvimento.

Além de práticas ilegais identificadas pela jurisprudência, a literatura também evidencia a existência de dinâmicas de poder que fragilizam a autonomia técnica do licenciamento ambiental. Schiavo e Bussinguer (2020) alertam para a influência que grandes empresas exercem sobre o Estado, utilizando o discurso do crescimento econômico e da geração de empregos como estratégia de pressão pela flexibilização ou agilidade indevida nos processos.

Tal fenômeno, foi analisado pelos autores supracitados à luz da teoria foucaultiana,

o qual revela que o poder das corporações se manifesta não apenas como força externa, mas como narrativa que permeia tecnicamente os processos decisórios da Administração Pública, criando riscos de captura regulatória e comprometendo a imparcialidade do licenciamento.

Conforme Fiorillo (2019, p. 278), “banir ou restringir o comércio utilizando questões ambientais [...] tem sido usado com relativa frequência”, alertando para o uso de barreiras ambientais como mecanismos velados de exclusão comercial, especialmente contra países em desenvolvimento. O autor acrescenta que exigir padrões ambientais incompatíveis com a realidade local, sem apoio técnico ou financeiro, representa obstáculo adicional à competitividade de setores como o agronegócio.

A Lei Complementar nº 140/2011, nos artigos 7º; 8º e 9º, procurou racionalizar a gestão ambiental ao atribuir competências administrativas de forma coordenada entre União, Estados e Municípios, buscando evitar a sobreposição de funções. Como registram Sarlet e Fensterseifer (2025, p. 715), a norma “representa marco normativo com nítido caráter de racionalização do sistema de competências administrativas em matéria ambiental”, ainda que sua implementação prática enfrente desafios estruturais.

No entanto, a realidade prática demonstra que, mesmo após a promulgação da Lei Complementar mencionada, os conflitos de competência e as dificuldades operacionais permanecem expressivos. No Estado de Goiás, por exemplo, a cartilha disponibilizada pelo Painel Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA) busca orientar o empreendedor por meio de um fluxograma decisório. Embora a proposta seja facilitar a tomada decisão, o esquema ilustrativo não estabelece critérios jurídicos objetivos nem uma hierarquia normativa clara entre os entes federativos, o que transmite insegurança quanto à autoridade licenciadora e pode resultar em decisões contraditórias ou entraves burocráticos.

De acordo Oliveira e Lima (2021), a insegurança jurídica no licenciamento ambiental é, também, agravada pela multiplicidade de normas e pela indefinição de atribuições entre os entes federados, cenário que compromete a previsibilidade e a validade dos atos administrativos.

Essa indefinição pode ser compreendida como reflexo da competência administrativa concorrente entre União, Estados e Municípios, prevista no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, cuja ausência de regulamentação técnica detalhada frequentemente resulta em sobreposição de funções e lacunas legislativas na esfera local.

No âmbito municipal, por exemplo, em Goianésia-GO, observa-se que a Lei nº

3.883/2022, ao alterar o art. 32 da Lei nº 2.422/2006, reafirmou a competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMMASU) para a emissão das licenças ambientais. No entanto, a nova redação apresenta fragilidade normativa quanto à delimitação objetiva das tipologias de empreendimentos sujeitos ao licenciamento municipal, o que pode ensejar insegurança jurídica em sua aplicação prática.

O dispositivo, em sua redação atual, limita-se a afirmar que o Município de Goianésia, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMMASU), emitirá as seguintes licenças ambientais, elencando os tipos de licenças disponíveis. Vejamos:

I - licença prévia - LP: ato administrativo associado à fase de planejamento da atividade ou empreendimento que atesta a viabilidade ambiental de sua concepção e localização e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

II - licença de instalação - LI: ato administrativo que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

III - licença de operação - LO: ato administrativo que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

IV - licença ambiental única - LAU: ato administrativo que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

V - licença ambiental por adesão e compromisso - LAC: ato administrativo que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora;

VI - licença corretiva - LC: ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento em instalação ou operação, sem a prévia licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais;

VII - licença de ampliação ou alteração - LA: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora declara a viabilidade ambiental da ampliação ou alteração de empreendimento já licenciado, cuja alteração tenha potencial de modificar ou ampliar os impactos ambientais relacionados à sua operação ou instalação;" (Lei municipal de Goianésia N° 3.883/2022, Art. 2°)

Observa-se, portanto, que, embora a nova redação do art. 32 da Lei nº 2.422/2006 represente um avanço ao adotar uma estrutura de licenciamento mais técnica, com base nas fases do empreendimento e no potencial de impacto ambiental, persiste a indefinição quanto à repartição de competências entre os entes federativos. A norma não deixa evidente, quais atividades ou empreendimentos se inserem no âmbito municipal, o que

pode fragilizar a atuação da SEMMASU, sobretudo em casos de impacto ambiental discutível (baixo, médio ou alto). Essa lacuna normativa pode gerar conflitos de competência e comprometer a consolidação de um modelo seguro e eficiente de licenciamento ambiental. Tabela 1, a seguir, sintetiza as principais mudanças identificadas.

Tabela 1: Comparativo entre a Lei Municipal de Goianésia/GO N° 2.422/2006 e a Lei 3.833/2022

ASPECTO	REDAÇÃO ANTERIOR	REDAÇÃO VIGENTE
Modelo de licenciamento	Modelo fragmentado e local, baseado em finalidades específicas (ex: LMI, LMF, LAMD, etc.)	Modelo sistematizado, alinhado ao tripé LP, LI e LO, com novas modalidades (LAU, LAC, LC, LA)
Tipos de licença	Licenças específicas para cada atividade (desmatamento, funcionamento, microempresa, etc.)	Licenças estruturadas por fase do empreendimento e potencial de impacto ambiental
Crítérios para renovação	Requerimento com 120 dias de antecedência, sem previsão de prorrogação automática	Antecedência de 120 dias, com prorrogação automática até decisão da autoridade licenciadora
Instrumento de regularização	Inexistente	Termo de Compromisso Ambiental (TCA), com força de título executivo extrajudicial
Alinhamento à legislação federal	Pouco alinhado; nomenclatura e estrutura distintas das práticas federais	Alinhado ao PL 2.159/2021 e práticas consolidadas de outras esferas
Foco normativo	Documental e procedimental, com ênfase na lista de exigências	Jurídico-administrativo, com foco em viabilidade, controle e eficiência

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Municipal nº 2.422/2006 e na Lei nº 3.883/2022, ambas do Município de Goianésia-GO

A propósito, o relatório do Programa Nacional de Licenciamento Ambiental também reforça que a indefinição legislativa é um problema recorrente na prática administrativa. De acordo com o documento, “o empreendedor deve pesquisar a existência de legislação ambiental específica para a tipologia a ser licenciada” (BRASIL, PNLA, 2022, p. 182). A partir dessa orientação, presume-se que, a falta de clareza, o risco recai diretamente sobre o empreendedor, que pode enfrentar atrasos significativos na análise do licenciamento e até potenciais litígios judiciais em caso de erro na definição do órgão competente.

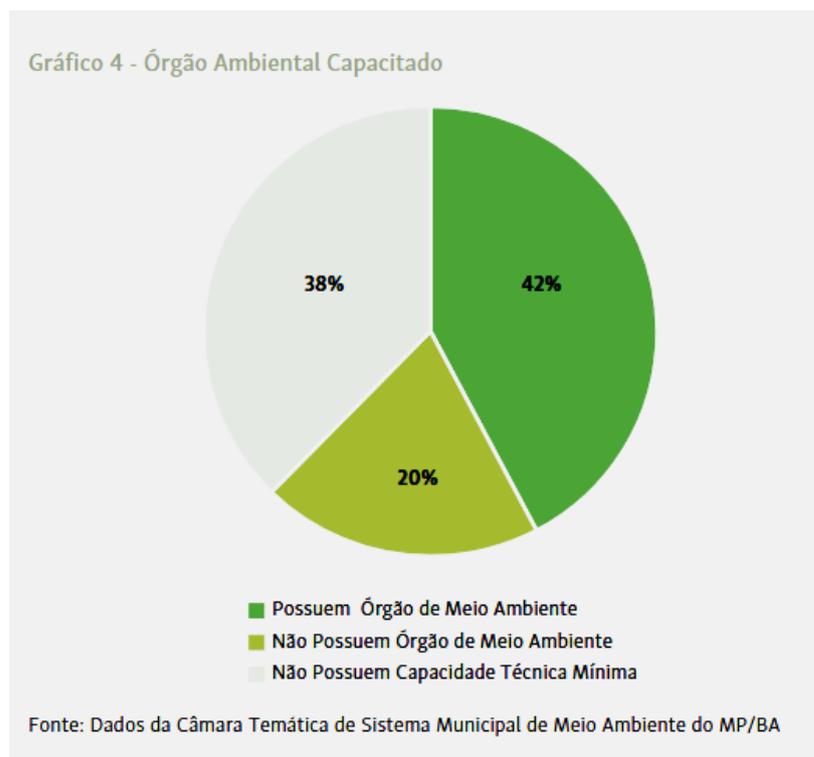
Não bastando, o informativo mencionado aponta que o procedimento se torna ainda mais burocrático pela necessidade constante de consultar diversos órgãos intervenientes, tais como Incra, Iphan, ICMBio, Agência Nacional de Águas (ANA), gestores de parques estaduais, gestores de abastecimento público e a Fundação Cultural Palmares, nada é interligado.

E há também dificuldades internas dentro dos próprios órgãos ambientais, ainda consoante o informativo do PNLA/GO:

“acerca das dificuldades inerentes ao processo de licenciamento ambiental no Estado de Goiás, foram informadas dificuldades relativas à quantidade reduzida de analistas nos departamentos, o que gera sobrecarga de trabalho e morosidade na tramitação processual como um todo. Ainda segundo informações, existem na Superintendência de Licenciamento Ambiental analistas com mais de 200 processos” (BRASIL, PNLA, 2022, p. 188).

Por fim, um estudo realizado pelo Ministério Público da Bahia demonstra que, dos 149 municípios analisados, 84 declararam-se aptos a realizar o licenciamento ambiental. Embora o relatório tenha sido publicado em 2018, ele já evidenciava falhas estruturais significativas, o que reforça sua atualidade e relevância. Chama a atenção o fato de que, à época, desse total, 139 possuíam órgãos municipais ambientais sem a devida capacidade técnica, especialmente pela ausência de profissionais habilitados e concursados (MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA, 2018, p. 116).

Figura 2 – Proporção de municípios com órgãos ambientais capacitados na Bahia (Gráfico 4 do relatório).



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. Os desafios da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente. Salvador: MPBA; Brasília: MMA, 2018, p. 116

Nesse sentido, Oliveira e Lima (2021) sugerem que a superação da ineficiência no licenciamento ambiental depende de uma ação coordenada e estruturante, que envolva a padronização normativa, a qualificação técnica dos servidores e a digitalização dos procedimentos. Conseqüentemente, as medidas não apenas contribuem para reduzir a morosidade e aumentar a previsibilidade administrativa, como também são essenciais para restaurar a credibilidade institucional do licenciamento, atualmente fragilizada por entraves operacionais e conflitos de competência. Trata-se, portanto, de um caminho necessário para transformar o licenciamento ambiental em um instrumento efetivo de política pública, capaz de equilibrar proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

2.4 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e os desafios do licenciamento ambiental no contexto agropecuário

A análise dos efeitos decorrentes da morosidade administrativa, da insegurança jurídica e da imprecisão de competências com relação ao processo de licenciamento ambiental, revela que essas falhas comprometem o cumprimento de metas estabelecidas pela Agenda 2030 da ONU, pois, dificultam o alcance a diversos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS) voltados à promoção de um desenvolvimento que concilie crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social.

Primeiramente, o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável impõe aos Estados a responsabilidade de promover sistemas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a renda dos produtores. No Brasil, onde o agronegócio responde por aproximadamente 23,2% do Produto Interno Bruto (PIB) e por quase metade das exportações nacionais (MAPA, 2024; CNA/CEPEA, 2025), superar a burocracia institucionais no licenciamento ambiental é condição essencial para assegurar a expansão sustentável e tecnicamente eficiente do setor.

Além disso, o ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico é diretamente afetado. A lentidão no processo de licenciamento compromete novos investimentos, a regularização de propriedades e a abertura de frentes produtivas, o que repercute negativamente sobre a geração de empregos, especialmente em regiões que dependem economicamente da atividade agropecuária. Como observado por Onofre (2021), há casos em que a espera por licenças ambientais inviabiliza a manutenção de contratos de crédito rural e restringe a circulação de insumos e mercadorias.

O ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura também é impactado, na medida em que os gargalos institucionais dificultam a instalação de empreendimentos que poderiam contribuir para o desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis, inclusive de base florestal e bioenergética. A burocratização excessiva e a falta de critérios técnicos padronizados limitam a inovação e desestimulam o uso de tecnologias menos impactantes, como práticas integradas de manejo ou agricultura de precisão (CASTRO, 2022).

Por fim, o ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima impõe metas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, as quais dependem da compatibilização entre instrumentos de controle ambiental e políticas de desenvolvimento econômico. No entanto, como destaca Castro (2022), o atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro ainda carece de diretrizes que integrem os critérios climáticos às análises de viabilidade e compensação ambiental, resultando em processos fragmentados, pouco transparentes e com baixa efetividade regulatória.

Dessa forma, não se trata de suprimir o licenciamento ambiental, mas de aprimorá-lo como instrumento técnico-jurídico essencial à promoção do desenvolvimento sustentável. Isso implica em rever fluxos processuais, digitalizar sistemas, capacitar órgãos ambientais e reforçar a articulação federativa, de modo a garantir que o

licenciamento cumpra sua função constitucional e internacional: equilibrar proteção ambiental, segurança jurídica e dinamismo econômico.

Para desfecho do tópico, diante da constatação de que o licenciamento ambiental é fundamental para a consecução de diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), deve-se reconhecer os riscos de seu esvaziamento funcional diante das pressões exercidas por grandes grupos econômicos.

Conforme salientam Schiavo e Bussinguer (2020), mesmo após a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente e a promulgação da Constituição Federal de 1988, persiste uma notável assimetria entre o poder público regulador e o setor privado regulado. Mencionado descompasso compromete a função pública do licenciamento, que deve operar como instrumento técnico-jurídico de proteção ambiental, e não como mera formalidade legitimadora de empreendimentos potencialmente degradadores.

3 PROPOSTAS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO

Considerando os desafios identificados no capítulo anterior, incluindo a morosidade processual, a falta de padronização técnica, a sobreposição de competências administrativas e a insegurança jurídica, torna-se necessário propor alternativas que não signifiquem o esvaziamento do licenciamento ambiental, senão melhorar sua qualidade institucional, técnica e normativa. Nesse contexto, qualquer proposta de aprimoramento deve considerar os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 da ONU, especialmente no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e o ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima).

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) já prevê instrumentos capazes de conciliar desenvolvimento econômico e proteção ecológica. Embora o licenciamento ambiental seja o mais conhecido, o art. 9º, inciso V, dessa norma inclui também os incentivos à adoção de tecnologias ambientalmente responsáveis. Como aponta Rodrigues (2025, p. 552), referidos instrumentos são frequentemente negligenciados, apesar de seu grande potencial para promover práticas sustentáveis. O autor defende, por exemplo, a adoção de incentivos extrafiscais, como a redução da carga tributária para empresas que produzam bens e serviços ambientalmente responsáveis. Essa medida está em consonância com o ODS 12, ao fomentar padrões sustentáveis de

produção e consumo.

No entanto, incentivos isolados não são suficientes. Como destaca Fiorillo (2019, p. 276), é imprescindível que haja compatibilização entre os sistemas legais ambiental e tributário, garantindo segurança jurídica e viabilidade prática das medidas. Isso exige uma estrutura institucional robusta, com capacidade técnica e recursos humanos adequados, especialmente nas esferas estaduais e municipais. Tais ajustes dialogam com o ODS 16 (Instituições Eficazes, Acessíveis e Transparentes).

Outro eixo estratégico é a valorização do protagonismo da iniciativa privada nos processos de licenciamento. Peçanha (2022, p. 116) argumenta que a paralisação de diversos empreendimentos decorre não apenas da burocracia estatal, mas da ausência de uma interlocução técnica qualificada por parte dos proponentes. Para evitar esse impasse, o autor propõe que as empresas elaborem projetos ambientalmente completos, com ações compensatórias previamente negociadas com comunidades locais, de forma a permitir que o poder público atue como fiscalizador e não como único formulador das soluções. Essa estratégia, além de promover eficiência, materializa os princípios da governança ambiental participativa e encontra respaldo no ODS 17 (Parcerias para a Implementação dos Objetivos).

Ainda no plano estratégico, destaca-se a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), defendida por Mello e Vieira (2020, p. 106), como instrumento para antecipar impactos em políticas públicas, incorporando a variável ambiental desde o planejamento. Essa metodologia evita a fragmentação do licenciamento e reforça a coerência institucional, o que se mostra fundamental em setores de larga escala como o agronegócio, além de dialogar diretamente com os ODS 13 e 16.

Além das medidas normativas e de planejamento, é fundamental investir em digitalização e interoperabilidade de sistemas de licenciamento ambiental. A adoção de plataformas tecnológicas integradas entre União, Estados e Municípios pode reduzir significativamente o tempo de tramitação de processos, minimizar a sobreposição de competências e aumentar a transparência dos procedimentos. Essa modernização reforça a efetividade da Lei Complementar nº 140/2011, que estruturou mecanismos de cooperação federativa, como consórcios públicos, convênios e acordos técnicos.

Como observam Sarlet e Fensterseifer (2025, p. 715), a LC 140/2011 representa “um marco normativo com nítido caráter de racionalização do sistema de competências administrativas em matéria ambiental [...], harmonizando e integrando todas as políticas governamentais”. Essa lógica de integração federativa deve ser fortalecida para que o

licenciamento não se torne um obstáculo ao desenvolvimento regional, especialmente em áreas economicamente dependentes da agropecuária.

Por fim, como conclui Fiorillo (2019, p. 279), “a solução que melhor se adapta é um longo caminho de cooperação, objetivando eliminar as barreiras [...] e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente, preservando-o para as futuras gerações”. Esse caminho exige um redesenho institucional que combine segurança jurídica, previsibilidade regulatória e compromisso com a sustentabilidade, reforçando o papel do licenciamento como um verdadeiro instrumento de governança ambiental eficiente e inclusiva.

3.1 O Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 2.159/2021) como proposta de racionalização normativa

O Projeto de Lei nº 2.159/2021, que aguarda, atualmente, nova apreciação parlamentar para conversão definitiva em norma jurídica, propõe-se a instituir uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental no Brasil, regulamentando o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Trata-se de iniciativa legislativa de ampla repercussão, cujo objeto de alteração envolve a normatização do procedimento de licenciamento ambiental, a alteração de dispositivos conforme destacado no preâmbulo do referido Projeto de Lei:

“Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; providências” (BRASIL, 2021, [preâmbulo]).

De acordo com os dados fornecidos pelo Senado Federal, o Projeto de Lei nº 2.159/2021 recebeu 120 emendas na Comissão de Meio Ambiente (CMA) e 21 emendas na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), durante sua tramitação no Senado. Essa diferença significativa demonstra, de forma concreta, o embate institucional entre as áreas de proteção ambiental e de promoção do agronegócio. A intensa atuação da CMA indica um esforço para reforçar os critérios de salvaguarda ambiental no texto do projeto, enquanto as contribuições da CRA sugerem uma preocupação com a simplificação normativa, a redução de endurecimento quanto à licença e a preservação da competitividade do setor agropecuário.

Pode-se inferir, portanto, que o PL 2.159/2021 se tornou um campo de disputa entre visões distintas de desenvolvimento: uma orientada pela prudência ecológica e outra pela

urgência da expansão econômica, refletindo as tensões estruturais que historicamente permeiam a política ambiental brasileira.

O projeto contempla, ainda, mecanismos para simplificação e desburocratização do licenciamento ambiental, sem prescindir da responsabilidade socioambiental. Destaca-se a introdução do Licenciamento por Adesão e Compromisso (LAC), voltado a atividades de impacto ambiental leve, que poderão tramitar com base em autodeclaração do interessado, mediante cumprimento de requisitos pré-estabelecidos em norma técnica e legal (PL 2.159/2021, art. 16).

Também se prevê a definição de prazos máximos para análise dos pedidos de licença (art. 26), evitando a morosidade excessiva e proporcionando maior previsibilidade ao investidor. Além disso, o art. 25 veda expressamente a exigência de estudos não previstos na legislação vigente, combatendo a prática de requerimentos desproporcionais ou arbitrários, que frequentemente paralisam empreendimentos, citados por Fiorillo (2019, p. 278).

O PL 2.159/2021 propõe uma nova sistemática de classificação das atividades potencialmente poluidoras em quatro categorias: impacto ambiental leve, médio, significativo e irrelevante (art. 5º). Essa diferenciação permite a aplicação de procedimentos diferenciados conforme o porte e o potencial de degradação, promovendo o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade na atuação estatal. Para o agronegócio, cuja diversidade de atividades é ampla, esse critério é fundamental para evitar que empreendimentos de pequeno porte sejam submetidos às mesmas exigências que grandes projetos industriais ou de infraestrutura.

Outro aspecto relevante do projeto é sua tentativa de compatibilização com a Lei Complementar nº 140/2011, que distribui competências administrativas entre União, Estados e Municípios. O PL reforça a autonomia dos entes federativos para legislar sobre o licenciamento em seu âmbito de competência, observando os limites constitucionais e os critérios de predominância do interesse (arts. 3º e 4º). Essa previsão favorece a resolução de conflitos federativos, como os relatados no Capítulo 2, sobretudo quando se trata de definir qual órgão é competente para emitir a licença ambiental em determinada região.

Além disso, embora o PL 2.159/2021 represente avanço na sistematização do licenciamento ambiental, não se pode ignorar os riscos de eventual flexibilização excessiva. Setores da sociedade civil, especialmente ligados ao meio ambiente, têm manifestado preocupações quanto à possibilidade de dispensa de estudos como

EIA/RIMA em atividades de médio impacto (art. 13, § 2º). Nesse sentido, torna-se imprescindível que a regulamentação posterior observe os limites técnicos, respeite os princípios da precaução e da participação social, e promova a transparência dos atos administrativos.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2023), por meio de nota à imprensa, uma legislação geral sobre o licenciamento ambiental pode contribuir para conferir segurança jurídica, evitar retrocessos ambientais e promover um processo mais moderno, eficaz e transparente, desde que observadas as garantias de proteção ambiental.

Entre os principais avanços propostos, destaca-se a instituição do licenciamento por adesão e compromisso para atividades de baixo impacto ambiental, a definição de prazos máximos para a análise de licenças, e a previsão de critérios objetivos para dispensa ou exigência de estudos como o EIA/RIMA. Além disso, o texto busca reforçar a autonomia dos entes federativos ao delimitar com mais clareza as competências ambientais, em consonância com os objetivos da Lei Complementar nº 140/2011.

No contexto do agronegócio, essas mudanças, se definitivamente aprovadas e implementadas, poderão reduzir a morosidade administrativa e garantir segurança jurídica e previsibilidade regulatória, aspectos cruciais para a expansão responsável da produção agropecuária. Isso se alinha a diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e o ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima).

Não obstante, setores da sociedade civil e da comunidade científica têm manifestado preocupações quanto à eventual flexibilização excessiva de critérios ambientais, especialmente diante da dispensa de estudos de impacto em empreendimentos de risco relevante. Por essa razão, o PL 2.159/2021 deve ser compreendido como uma proposta em construção, cujo conteúdo só produzirá efeitos após ser aprovado em definitivo e sancionado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que o licenciamento ambiental, embora constitucionalmente legitimado e essencial à proteção dos recursos naturais, apresenta fragilidades significativas quando analisado sob a ótica da atividade agropecuária brasileira. O estudo evidenciou que o modelo atual, marcado por excesso de burocracia, insegurança jurídica e assimetria institucional, compromete a eficiência administrativa e a previsibilidade regulatória, especialmente para pequenos e médios produtores.

Observou-se que a morosidade nos trâmites, a sobreposição de competências e a ausência de critérios técnicos uniformes afetam diretamente a competitividade do setor agropecuário. Essa realidade se contrapõe aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial os ODS 2, 8, 12 e 13, que exigem uma agricultura produtiva, inclusiva, ambientalmente responsável e adaptada às mudanças climáticas.

Em resposta a essas fragilidades, o ordenamento jurídico brasileiro já prevê instrumentos que, se efetivamente aplicados, podem conciliar proteção ambiental e dinamismo produtivo. Dentre eles, destacam-se os incentivos extrafiscais, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), o licenciamento simplificado para atividades de baixo impacto e a valorização do protagonismo técnico da iniciativa privada.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 2.159/2021 se mostra relevante ao propor uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, com mecanismos de racionalização normativa e procedimental. Sua aprovação definitiva pode representar um marco na construção de um modelo regulatório equilibrado, capaz de garantir segurança jurídica sem renunciar à responsabilidade ecológica.

A efetividade desse processo também depende de reformas estruturantes na gestão ambiental, como a digitalização dos procedimentos, o fortalecimento das capacidades técnicas dos órgãos licenciadores e a integração federativa. Investir em tecnologia, qualificação e governança é condição para assegurar um licenciamento mais transparente, célere e eficiente.

Por fim, é necessário compreender que o licenciamento ambiental reflete uma disputa entre modelos de desenvolvimento. Sua reconstrução não pode ignorar as dimensões éticas, políticas e institucionais da sustentabilidade. Transformá-lo em diferencial estratégico do agronegócio brasileiro é não apenas desejável, mas imperativo frente à crise climática global e à crescente exigência por cadeias produtivas sustentáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAG-RP – Associação Brasileira do Agronegócio Regional Ribeirão Preto. **Números do Agro**. Disponível em: <https://www.abagr.org.br/numeros-do-agro>. Acesso em: 1 jun. 2025.

AQUINO, Afonso Rodrigues de; PALETTA, Francisco C.; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Vulnerabilidade ambiental**. São Paulo: Editora Blucher, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788580392425/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.159, de 2021**. Institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Emenda nº 181-PLEN, ao Projeto de Lei nº 2.159, de 2021**. Apresentada pela Senadora Leila Barros. Brasília, DF, 25 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 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**, Brasília, DF, n. 247, 22 dez. 1997. Seção 1, p. 30841-30843.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. *Dispõe sobre o licenciamento ambiental*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97950>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Exportações do agronegócio brasileiro atingem mais de US\$ 15 bilhões em maio**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agronegocio-brasileiro-atingem-mais-de-us-15-bilhoes-em-maio>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.159, de 2021**. Estabelece normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores ou que, de qualquer forma, possam causar degradação do meio ambiente. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA.

Os desafios da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente. Brasília, DF: MMA; Salvador: MPBA, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Procedimentos para o licenciamento ambiental federal. **Plataforma Nacional de Licenciamento Ambiental**, [s.d.]. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/procedimentos-para-o-licenciamento>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 024.048/2018-6. Acórdão nº 1.500/2019 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2404820186/%2522ACORDAO%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Problemas com licenciamento ambiental podem atrasar obras na BR-135/MG. **Portal TCU**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/problemas-com-licenciamento-ambiental-podem-atrasar-obras-na-br-135-mg>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Relatório Anual 2023.

Entraves regulatórios e impacto no setor agropecuário. Brasília: CNA, 2023. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br>. Acesso em: 22 maio 2025.

DIAS, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Relatório Técnico: ***Impactos do licenciamento ambiental sobre a inovação no campo.*** Brasília: Embrapa Meio Ambiente, 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br>. Acesso em: 22 maio 2025.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Centro Nacional de Pesquisa de Solos. **Relatório de Atividades 2020.** Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. ***Curso de direito ambiental brasileiro.*** 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2019.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 9.710, de 03 de setembro de 2020. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019. **Diário Oficial do Estado**, Goiânia, n. 23.380, suplemento, 03 set. 2020.

GOIÁS (Estado). Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre as normas gerais para o Licenciamento Ambiental no Estado de Goiás. **Diário Oficial do Estado**, Goiânia, n. 23.216, 27 dez. 2019.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos.

Portaria nº 135, de 17 de junho de 2013. Revoga a Portaria nº 105/2013-SEMARH e delega competências. **Diário Oficial do Estado**, Goiânia, 21 jun. 2013.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Portaria nº 142, de 05 de dezembro de 2008. Define procedimentos e atividades do licenciamento ambiental. **Diário Oficial do Estado**, Goiânia, 12 dez 2008.

GOIANÉSIA (GO). **Lei nº 2.422, de 12 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no município de Goianésia. Institui o Código Municipal Ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SIMMA, para a administração do uso dos recursos ambientais, proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável. Goianésia, 11 de jul de 2006.

GOIANÉSIA (GO). **Lei nº 3.883, de 26 de outubro de 2022**. Altera dispositivos da Lei nº 2.422/2006. Altera a Lei Municipal nº 2422 de 11 de Julho de 2006 que institui o Código Municipal Ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal De Meio Ambiente – SiMMA. Goianésia, 20 de jun de 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GONÇALVES, Carlos Walter P. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 15. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1989. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788585134402/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Trajetórias, perspectivas e desafios da gestão ambiental pública**. Brasília, DF: IBAMA, 2020. (Série Gestão da Informação Ambiental, n. 2).

MELLO, Marcela Souza Zarske de. Licenciamento ambiental: uma análise crítica dos riscos de retrocesso e possibilidades de avanço na proteção do meio ambiente no Brasil. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 8, n. 2, p. 109-130, maio/ago. 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (MPBA); MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Os desafios da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente**. Organização de Luciana Espinheira da Costa Khoury e Priscila Araújo Rocha. Salvador: MPBA; Brasília: MMA, 2018.

MORAES, Maria Mônica Guedes de; AMORIM, Camila Costa de. **Procedimentos de**

licenciamento ambiental do Brasil. Organização de Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramosandrade Villanueva. Brasília, DF: MMA, 2016.

OLIVEIRA, João Alfredo Telles Melo de; LIMA, Fernanda Lucena. (Org.). **Procedimentos do licenciamento ambiental.** 1. ed. Brasília: MMA; PNUD, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 08 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Tradução da Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília: Imprensa Nacional, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 jun. 2025

PEÇANHA, André Lima. *Licenciamento ambiental: eficiência e sustentabilidade no desenvolvimento nacional.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PEÇANHA, Marcus. **Conexão capitalismo e meio ambiente:** somente a iniciativa privada pode preservar o meio ambiente. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788550817668/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

RODRIGUES, Marcelo A. **Direito ambiental.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. (Coleção Esquematizado). *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628209/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ROSA, André H.; FRACETO, Leonardo F.; MOSCHINI-CARLOS, Viviane. **Meio ambiente e sustentabilidade.** Porto Alegre: Bookman, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788540701977/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SANTOS, Gesmar Rosa dos. **O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) em evolução:** prioridades ambientais dos estados e tempo de resposta a pedidos de licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

SANTOS, Marco Aurélio dos. **Poluição do meio ambiente.** Rio de Janeiro: LTC, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788521634140/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995478/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago Fuchs. **Direito constitucional ambiental: estudo de direito ambiental à luz da Constituição de 1988.** 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional*

ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

SCHIAVO, Maria Gabriela C. P.; BUSSINGUER, Everton Fraga. O novo licenciamento ambiental brasileiro: uma análise crítica da proposta de flexibilização à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Brasileira de Direito*, v. 16, n. 1, p. 81-104, 2020. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4663>. Acesso em: 22 maio 2025.

SCHIAVO, Victor Rizo; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. **O licenciamento ambiental como política pública e o poder das empresas.** *Opinião Jurídica*, v. 19, n. 38, p. 83-98, jan./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a4>.

SEMAD. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais. Resolução nº 472, de 13 de julho de 2005. Estabelece normas e procedimentos para o licenciamento ambiental. Disponível em: <https://www.meioambiente.mg.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional: Licenciamento ambiental e eficiência na gestão pública. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2025.