

O tabuleiro regulatório ambiental

23.10.2025 5 minutos de leitura

Autores

Fernanda A. Tanure

Marlus Oliveira

Áreas relacionadas

Ambiente, Clima e Mineração

Assuntos

Ambiente, Clima e Mineração

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental de agosto deste ano, somada à legislação nacional sobre Comércio de Emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) e à COP30 em Belém, a ser realizada no próximo novembro, trouxeram a pauta climática para o centro do debate regulatório sobre o controle de emissões de GEE das atividades no Brasil.

Embora haja razoável consenso no Brasil sobre a necessidade de reduzir emissões de GEE, uma dúvida persiste: qual é o papel do licenciamento, e dos órgãos ambientais, nessa equação?

Estudo do BMA sobre oito jurisdições indica que a mitigação de GEE é tratada, em geral, por uma política pública específica, voltada para regulação climática e compromissos internacionais, não sendo vinculada à licença ambiental. Quando há conexão, a variável climática aparece nos estudos ambientais, sem metas individuais impostas pelos órgãos licenciadores.

No cenário internacional, a União Europeia elevou a régua. A Lei Europeia do Clima editada há quatro anos tornou vinculante a meta de neutralidade até 2050 e redução mínima de 55% das emissões até 2030. Para garantir competitividade interna, e evitar que a meta europeia fosse cumprida pela simples realocação de fábricas para outros continentes (Carbon Leakage), foi criado o CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), o “preço do carbono”.

O mecanismo já está em fase de transição. Até 2025, importadores reportam as emissões incorporadas em seus produtos sem pagar taxas por isso; a partir de 2026, começa a cobrança de certificados atrelados ao preço do carbono europeu (EU ETS) para setores como aço, cimento, alumínio, fertilizantes, eletricidade e hidrogênio.

Governos ao redor do mundo adotaram estratégias distintas para integrar o clima à regulação ambiental. Na Califórnia, a análise de emissões é obrigatória nos estudos ambientais (sob a California Environmental Quality Act - CEQA), e o Estado opera o mercado regulado de carbono desde 2013. O Canadá combina taxa de carbono com precificação por intensidade (Canada Output-Based Pricing System - OBPS), integrado à avaliação de impacto ambiental para grandes projetos. A Alemanha vincula as metas climáticas ao licenciamento por meio de sua Lei de Controle de Emissões, exigindo planos de mitigação e monitoramento. O Mecanismo de Salvaguarda da Austrália estabelece limites decrescentes para grandes emissores, com relatórios obrigatórios e créditos de compensação.

O padrão observado é: preserva-se o disclosure climático, mas sem sobrecarregar o licenciamento com metas que pertencem a políticas climáticas nacionais.

O licenciamento ambiental no Brasil é abrangente, considerando impactos ambientais, sociais e econômicos. Pela interpretação conjunta da

Constituição Federal/1988, da Política Nacional de Meio Ambiente, da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do Acordo de Paris, seria possível incluir “clima” no conceito de “meio ambiente”, e, com isso, incluir a variável climática no licenciamento, exigindo ações de controle específicas e metas de emissões.

Enquanto não existe uma regulação específica nacional, alguns Estados já começam a desenhar normas próprias, como São Paulo e Rio de Janeiro. As Políticas Estaduais de Mudanças Climáticas (Lei SP 13.798/2009 e Lei RJ 5.690/2010) preveem que o licenciamento incorpore a finalidade climática.

Em São Paulo, a Política prevê que a redução de GEE seja integrada ao controle da poluição atmosférica e ao gerenciamento da qualidade do ar e das águas, na qualidade de instrumentos de controle de emissão de contaminantes, além de a variável climática estar alinhada à Comunicação Estadual, à Avaliação Ambiental Estratégica e ao Registro Público de Emissões.

No Rio de Janeiro, por seu turno, as licenças ambientais de instalação e de operação de atividades com significativa emissão de gases de efeito estufa somente podem ser emitidas mediante apresentação de inventário de emissões e plano de mitigação/compensação.

Em ambos os Estados a entrega de inventários de GEE é exigida anualmente para determinados setores. A Decisão de Diretoria Cetesb 083/2024 e NOP-INEA-52 estabelecem que os inventários devem obrigatoriamente abranger os Escopos 1 e 2 e voluntariamente o Escopo 334, bem como utilizar metodologias reconhecidas (ISO 14064-1, GHG Protocol), com possibilidade de verificação independente e cumprimento de prazo fixo.

Falta uma tomada de decisão. Como o Brasil vai estabelecer, monitorar e fiscalizar suas metas internas de redução de GEE, inclusive para fazer frente aos compromissos assumidos no tabuleiro internacional, isso é, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs).

Entre as alternativas em debate estão a criação de uma “autoridade climática nacional”, o controle centralizado pelo Ibama e a inclusão da variável climática no licenciamento ambiental.

A ausência de diretrizes nacionais claras gera insegurança jurídica. Há risco de normas conflitantes entre Estados, ativismo judicial e obrigações sem previsão legal. Dois exemplos recentes ilustram esse cenário:

O Ibama recém-anunciou que está trabalhando em uma instrução normativa para exigir programas específicos sobre mudanças climáticas no licenciamento federal. Trata-se de ato normativo secundário, não editado pelo Poder Legislativo e, portanto, insuficiente para atender ao princípio da legalidade (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei - art. 5º, II, da Constituição Federal”).

Já a Justiça Federal do Rio Grande do Sul, em decisão de 150 páginas, determinou que a análise da componente climática seja inserida no licenciamento ambiental de usinas termelétricas a carvão licenciadas pelo Ibama e minas de carvão mineral licenciadas pela Fepam. A fundamentação se apoia em precedentes do STF (ADPF 708, ADO 59 e ADPF 760), mas não há previsão legal expressa para tal exigência. A sentença aplica-se apenas ao

estado do RS e ainda pode ser objeto de recurso.

Além da mitigação, cresce a exigência de planos de adaptação aos eventos climáticos extremos no licenciamento ambiental. Termos de Referência já pedem análise de vulnerabilidade, cenários de eventos extremos e medidas como resiliência hídrica, drenagem urbana e proteção de infraestrutura crítica.

Esse movimento dialoga com a Taxonomia Sustentável Brasileira, que estabelece critérios climáticos para acesso a financiamento verde, incluindo indicadores de mitigação e adaptação. Na prática, contratos de concessão e operações financeiras começam a incorporar cláusulas de desempenho e alocação de risco climático, impactando o custo de capital e a elegibilidade créditos sustentáveis.

A convergência entre licenciamento ambiental, SBCE e normas internacionais exige segurança jurídica, previsibilidade regulatória e competitividade, evitando sobreposição de competências e assegurando efetividade das políticas públicas.

O “aumento do sarrafo” significa licenças mais robustas, com condicionantes técnicas para adaptação, integração com planos setoriais e exigência de dados auditáveis. O desafio é grande. Mas quem se adiantar no compliance climático poderá transformar obrigação em vantagem competitiva e abrir portas para capital e mercados.

*Este artigo foi escrito por nossa sócia Fernanda A. Tanure e pelo advogado Marlus Oliveira (Ambiente, Clima e Mineração). A publicação foi veiculada no Valor Econômico em 21/10/2025, clique aqui e confira.

Profissionais que aliam visão jurídica e visão de mercado



Fernanda A. Tanure



Marlus Oliveira