



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

ANGÉLICA CAVALCANTI COSTA

**LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO (LAC): UMA ANÁLISE DA
LEGALIDADE DO LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO CONFORME
A SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS**

Maceió/AL

2024

ANGÉLICA CAVALCANTI COSTA

**LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO (LAC): UMA ANÁLISE DA
LEGALIDADE DO LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO CONFORME
A SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial para obtenção
de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Andreas Joachim Krell



Documento assinado digitalmente

ANDREAS JOACHIM KRELL

Data: 07/03/2024 18:33:51-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Maceió/AL

2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C8371 Costa, Angélica Cavalcanti.
Licença por Adesão e Compromisso (LAC) : uma análise da legalidade do licenciamento por adesão e compromisso conforme a sua implementação nos estados brasileiros / Angélica Cavalcanti Costa. – 2024.
78 f. : il.

Orientadora: Andreas Joachim Krell.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Macció, 2024.

Bibliografia: f. 66-70.
Anexos: f. 71-78.

1. Licenciamento por adesão e compromisso. 2. Licença por Adesão e Compromisso. 3. Licenciamento ambiental. I. Título.

CDU: 349.6(81)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha saúde, pela oportunidade de graduar o curso e de me dedicar ao máximo para a elaboração deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, que me apoiam de todas as formas, que confiaram em mim, que me possibilitaram dedicar mais tempo ao TCC e que sempre foram gentis demonstrando interesse quando eu queria compartilhar detalhes sobre os avanços da pesquisa.

Agradeço à minha irmã pela amizade.

Agradeço à Cida pelo amor e apoio.

Agradeço aos meus avós pelas orações e pelo amor de sempre.

Agradeço à Prof^a. Dra. Elaine Pimentel que me introduziu à pesquisa acadêmica, me orientando em trabalhos ao longo do curso e sendo uma fonte constante de inspiração.

Agradeço ao Prof. Dr. Andreas J. Krell pelo auxílio, disposição e gentileza não apenas durante o processo de elaboração da pesquisa, mas também durante o processo de escolha do tema para este trabalho. Agradeço pelo direcionamento e pelos valiosos ensinamentos compartilhados durante todo esse período.

Agradeço à Prof^a. Dra. Cristina Seixas Graça, que se disponibilizou para repassar orientações sobre o tema.

Agradeço ao Prof. Dr. Francisco Gaetani, que se disponibilizou para me conectar com profissionais que pudessem trazer maior esclarecimento para a minha pesquisa.

Por fim, agradeço aos servidores públicos de todos os órgãos ambientais que forneceram auxílio para a minha pesquisa, principalmente para os servidores da SEMACE (agradecimento especial ao Sr. Edilson Costa Filho), do IEMA, do IMA de Santa Catarina (agradecimento especial ao Sr. Gustavo Camelo), que realizam um excelente trabalho no canal de acesso a informação desses órgãos.

RESUMO

Diante das inovações e incertezas trazidas pela incorporação do licenciamento por adesão e compromisso em diversos estados brasileiros, este trabalho objetivou traçar um panorama geral sobre a implementação desta modalidade por parte dos órgãos ambientais estaduais e analisar características possivelmente eivadas de ilegalidade. Partindo da premissa de que o licenciamento por adesão e compromisso é implementado de forma diversa em cada estado e que em muitos casos a prática administrativa dos órgãos ambientais não reflete exatamente o que está previsto em lei, durante a elaboração da pesquisa considerou-se fundamental obter informações diretamente dos órgãos ambientais estaduais. Desse modo, os resultados alcançados baseiam-se, principalmente, da análise documental de informações fornecidas através dos canais de acesso à informação dos órgãos ambientais, normas legais e infralegais de caráter federal e estadual, jurisprudências produzidas pelo Supremo Tribunal Federal e por tribunais estaduais, dados publicados em sites ou plataformas virtuais de órgãos públicos, e em fontes doutrinárias, dialogando a todo momento com a doutrina especializada sobre o tema. Para chegar a uma conclusão, o trabalho ateu-se ao estudo do licenciamento ambiental, visando firmar uma base legislativa e doutrinária sobre as principais regras e princípios que regem tal instrumento de proteção ambiental que serviu de referencial teórico para a análise da modalidade licenciatória por adesão e compromisso. Além disso, foi traçado um panorama geral sobre a implementação do licenciamento por adesão e compromisso no país, delimitando as suas características, enquadramento classificatório diante das demais modalidades de licenciamentos simplificados e analisando os posicionamentos jurisprudenciais a seu respeito que possibilitaram investigar possíveis ilegalidades presentes nas regras previamente expostas. Com isso, chegou-se à conclusão de que determinadas regras utilizadas em alguns estados brasileiros na implementação do licenciamento por adesão e compromisso contrariam diretamente a Resolução nº 237/97 do CONAMA, assim como princípios do direito administrativo e do direito ambiental, consequentemente resultando em violações à CF/88.

Palavras-chave: Licenciamento por adesão e compromisso; Licença por Adesão e Compromisso (LAC); Licenciamento ambiental.

ABSTRACT

Given the innovations and uncertainties brought about by the incorporation of licensing by adhesion and commitment in several Brazilian states, this work aimed to outline a general overview of the implementation of this modality by state environmental agencies and analyze characteristics possibly tainted with illegalities. Starting from the premise that licensing by adhesion and commitment is implemented differently in each state and that in many cases the administrative practice of environmental agencies does not reflect exactly what is provided for by law, during the preparation of the research it was considered essential to obtain information directly from state environmental agencies. Therefore, the results achieved are based mainly on information provided through the information access channels of environmental agencies, legal and infra-legal standards of a federal and state nature, jurisprudence produced by the Supreme Federal Court and state courts, data published on websites or virtual platforms of public agencies, and in doctrinal sources. At first, the work focused on the study of environmental licensing, aiming to establish a legislative and doctrinal basis on the main rules and principles that surround such an environmental protection instrument. This study was designed with the aim of providing a theoretical framework for the subsequent analysis of the licensing modality through adherence and commitment. In the following chapter, a general overview was drawn about the implementation of licensing by adhesion and commitment in the country, delimiting its characteristics, classification framework in relation to other types of simplified licensing and analyzing the jurisprudential positions regarding it. After attempting to establish a theoretical basis for the study of this new licensing, it followed to the presentation of data on certain rules characteristic of licensing by adhesion and commitment that may vary in each state and which guided the analysis carried out next, which aimed to investigate possible illegalities present in the previously exposed rules. As a result, it was concluded that certain rules used in some Brazilian states in the implementation of the licensing by adhesion and commitment directly contradict CONAMA Resolution n° 237/97, possibly resulting in illegality, as well as principles of administrative law and environmental law, consequently resulting in violations of the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Licensing by adhesion and commitment. License by Adhesion and Commitment (LAC). Environmental licensing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Captura de tela do site de Transparência Ambiental de Goiás, onde são expostas informações sobre o licenciamento por adesão e compromisso de determinado empreendimento que obteve a LAC

51

LISTA DE TABELAS

- Tabela 01 - Variações procedimentais do licenciamento por adesão e compromisso nos estados que o implementam 38
- Tabela 02 - Classificação da atividade de avicultura quanto ao seu potencial poluidor/de impacto ambiental e porte da atividade em estados nos quais a avicultura está apta para o licenciamento por adesão e compromisso 43

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO	12
2.1	Licenciamento ambiental na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)	13
2.2.	Licenciamento ambiental e a Constituição Federal de 1988	16
2.3.	Competência legislativa e administrativa em matéria de licenciamento ambiental	19
2.3.1.	Competência legislativa	20
2.3.2.	Competência administrativa	21
2.4.	Modalidades de licenciamento ambiental no Brasil	23
3.	LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO	27
3.1.	Principais elementos característicos	28
3.2.	Licenciamento simplificado x Licenciamento autodeclaratório	31
3.3.	Posicionamento do STF	33
3.4.	A implementação da LAC nos estados	37
3.5.	Potencial poluidor/de impacto ambiental das atividades passíveis de obterem a LAC	40
3.6.	Retirada da etapa de análise técnica e a presunção relativa da veracidade das informações submetidas pelo solicitante da licença	45
3.6.1.	Insuficiência da pré-determinação das condicionantes ambientais, critérios e condições como elementos caracterizadores do princípio da prevenção no âmbito licenciatório	54
3.6.2	Presunção de boa-fé do empreendedor e a descaracterização do licenciamento ambiental	55
4.	CONCLUSÃO	61
	REFERÊNCIAS	66
	ANEXO I	71
	ANEXO II	72
	ANEXO III	74
	ANEXO IV	76
	ANEXO V	78

1. INTRODUÇÃO

Em decorrência da natureza concorrente da competência legislativa para questões relacionadas à proteção ambiental (art. 24, VI, Constituição Federal de 1988)¹, o licenciamento ambiental é regulamentado no âmbito federal, regional e local. No âmbito federal, tal regulamentação ocorreu por meio das normas inseridas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)², na Lei Complementar (LC) nº 140/2011³ e nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁴. Por sua vez, no âmbito regional e local, o licenciamento ambiental foi disciplinado pelas normas promulgadas pelos estados e municípios, os quais estabelecem a maior parte das regras sobre licenciamento ambiental no Brasil.

Atualmente, para que seja possível compreender as normas gerais existentes sobre licenciamento ambiental, é necessário identificar dispositivos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), na CF/88 e nas Resoluções do CONAMA, que compõem, ainda, uma regulamentação insuficiente. Sobre esta problemática, há de destacar que no Brasil não é prática que as normas que disciplinam o licenciamento ambiental imponham “deveres concretos” àqueles que propõem projetos ou que exijam determinadas qualificações técnicas para tanto⁵.

Existem no ordenamento nacional diversas lacunas legislativas e conceituais a serem preenchidas futuramente por normas gerais ou a serem complementadas de diferentes formas por cada estado e município. Acontece que, por vezes, tais provisões não são tomadas em nenhuma dessas esferas, o que resulta na omissão normativa com relação a importantes regras e na prevalência da discricionariedade administrativa e da insegurança jurídica em torno do licenciamento ambiental.

Além disso, o licenciamento na sua forma tradicional – trifásico – há tempo enfrenta

¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

²BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

³BRASIL. **Lei Complementar nº 140/2011**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.

⁴BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Atos normativos**. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>

⁵ KRELL, Andreas Joachim. A reduzida programação normativa das leis de proteção ambiental no Brasil e sua interpretação metodicamente pouco organizada - JSNELB | A. 16 | V. 6 | N. 2 | JUL/SET 2021, p. 144.

dificuldades, em diferentes graus, para ser implementado conforme fora planejado: como um instrumento eficaz e garantidor da proteção ambiental e desenvolvimento econômico. Entretanto, para a prosperidade de tal implementação seria fundamental que houvesse uma maior vontade política em torno da concretização das normas ambientais e políticas públicas ambientais.

Em decorrência dos problemas de funcionamento dos órgãos ambientais do país e da carência de normas de direito material, o processo de licenciamento ambiental transformou-se para muitos empresários em sinônimo de incerteza, morosidade e alta onerosidade⁶. Vislumbrando estas possíveis e comuns desvantagens, observa-se no meio empresarial a narrativa de que o licenciamento ambiental e a proteção do meio ambiente em geral consistem em um grande empecilho para o desenvolvimento econômico do país - e 34,5% dos industriais consideram que o licenciamento ambiental é apenas um instrumento de arrecadação de tributos pelo Estado -. ⁷ Tal procedimento atualmente é considerado uma “faca de dois gumes”: ele possibilita um certo nível de controle administrativo e proteção em relação às atividades que têm impacto nos recursos ambientais, mas, por ser um processo muitas vezes burocrático, incerto e longo, é evitado por muitos empresários, que preferem correr o risco de permanecer na ilegalidade, afastando-se, assim, a tutela estatal.

Como consequência das limitações apresentadas na implementação do licenciamento trifásico, muitos órgãos ambientais passaram a utilizar alternativas licenciatórias mais simples e, teoricamente, eficazes. Entre as licenças ambientais simplificadas *lato sensu* que foram criadas pelos estados, destaca-se a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que já foi incorporada em 10 estados e atualmente figura como uma das licenças mais polêmicas no ordenamento em decorrência do seu caráter permissivo e da sua implementação recente nos estados, o que acarreta vários questionamentos à sua legalidade.

Nesse cenário, cada estado regulamenta e utiliza o licenciamento ambiental de forma diferente, de modo que atualmente o país conta com diversas variações do procedimento licenciatório denominado de Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Em alguns estados é

⁶ IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. /Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

⁷ SENADO NOTÍCIAS. **Licenciamento ambiental: debate expõe posições divergentes entre produção e preservação**. (2021). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/16/licenciamento-ambiental-debate-expoe-posicoes-divergentes-entre-producao-e-preservacao>. Acesso em 21 nov. 2023.

concedida apenas para empreendimentos classificados como de baixo potencial de impacto ambiental, enquanto em outros é concedida para empreendimentos classificados como de alto potencial de impacto ambiental. Da mesma forma, enquanto em alguns estados o procedimento licenciatório que resulta na sua emissão conta com a etapa de análise prévia, em outros, a licença é emitida de forma automática pelo sistema informático do órgão licenciador.

Apesar de estar presente na legislação ambiental baiana desde 2011, a LAC ganhou notoriedade nacional ao ser incluída no rol de licenças simplificadas do Projeto de Lei nº 3.729/2004. Este projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e foi remetido ao Senado Federal em maio de 2021 - onde tramita sob o nº 2.159/2021 - tendo potencial para tornar-se a primeira Lei Geral sobre licenciamento ambiental no Brasil. Diante da possibilidade de constituir a primeira licença ambiental implementada a nível nacional cujo procedimento licenciatório dispensa a etapa de análise técnica, a sua inclusão no Projeto de Lei nº 3.729/2004 causou considerável indignação no meio acadêmico e social, entretanto, perdeu-se de vista que a nova licença estava sendo rapidamente incorporada pelos estados.

O conhecimento produzido a seu respeito ainda é escasso, de modo que certos conceitos e características lhe foram sendo atribuídas de forma genérica e, por vezes, errônea, por diversas fontes. Para que seja possível a sua devida compreensão e análise como potencial licença a ser incorporada a nível nacional, mostra-se fundamental o seu estudo de forma holística, considerando a realidade da sua implementação nos estados brasileiros, assim como as suas implicações legais e constitucionais.

Com isso, como objeto central de estudo neste trabalho, serão analisadas as principais características do licenciamento por adesão e compromisso, assim como a legalidade de algumas características controversas. A presente pesquisa contará com a metodologia teórica, com análise, fichamento e utilização de doutrinas e demais artigos científicos que tratam sobre a temática em concomitância, buscar-se-á utilizar as diversas normas jurídicas referente ao assunto: decretos, legislações, portarias e afins. Além disso, contará com apoio complementar à jurisprudência nacional e de dados coletados por canais de acesso à informação, bem como *sites* de órgãos públicos brasileiros.

Por meio desta análise, procura-se uma melhor compreensão sobre o que de fato está sendo implementado nos estados mediante o licenciamento por adesão e compromisso e sobre a validade desta modalidade licenciatória e da Licença por Adesão e Compromisso como instrumentos de efetivação da legislação ambiental vigente no país e da Constituição Federal.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

O licenciamento ambiental - apesar de representar um importante instrumento para a efetivação do controle estatal sob o meio ambiente - ainda não possui uma regulamentação federal considerada satisfatória, de forma que as produções doutrinárias, as decisões judiciais e as medidas administrativas federais possuem forte influência sobre o conhecimento construído a seu respeito. Em tais âmbitos, é comum encontrar posicionamentos diversos e, por vezes, opostos, algo que, aliado à insuficiência de normas gerais sobre o tema, resulta em um cenário generalizado de incerteza.

Apesar da possibilidade de ser implementado mediante diferentes formatos procedimentais, o licenciamento ambiental, de forma geral, pode ser definido da seguinte maneira segundo Talden Farias:⁸

(...) é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

Tal definição baseia-se no conceito legal de licenciamento ambiental firmado pelo inciso I, art. 2º da LC nº 140/2011:⁹

I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Para evitar a confusão entre licenciamento ambiental e licença ambiental, deve-se compreender que aquele é um procedimento administrativo composto por pelo menos uma fase (cuja quantidade pode variar de acordo com a modalidade licenciatória) e que possui como objetivo alcançar, ao final desta fase, a concessão de licença ambiental, a qual pode ser ou não concedida pelo Poder Executivo.

O art. 1º, inciso II da Resolução 237/1997 do CONAMA, define licença ambiental da seguinte maneira:¹⁰

⁸ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 25.

⁹BRASIL **Lei Complementar nº 140/2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

¹⁰BRASIL. **Resolução nº 237/97 do CONAMA**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Por outro lado, ao tratar de licença ambiental está-se referindo ao ato administrativo final de cada fase do procedimento licenciatório que concede ao solicitante determinados direitos, sejam eles o de operação da atividade, o de requerer administrativamente a próxima licença ambiental ou qualquer direito que esteja abarcado pela licença¹¹.

2.1. Licenciamento ambiental na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)

É seguro afirmar que a promulgação da Lei nº 6.938/81 ocorreu num contexto sociopolítico de “despertar da consciência ecológica”¹². A década de 1970 e de 1980 foi marcada por mobilizações direcionadas ao reconhecimento do valor inerente do meio ambiente, tendo como principal referência internacional a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, organizada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Antes deste momento, a legislação brasileira já era composta por normas que buscavam tutelar os bens naturais como: o Código de Águas e o Código Florestal, ambos de 1934. No entanto, a valoração jurídica que lhes era atribuída estava intimamente atrelada à serventia que os recursos naturais apresentavam aos interesses econômicos e à saúde pública. Por outro lado, a Declaração de Estocolmo (1972)¹³ foi responsável por instaurar uma nova perspectiva de que a crise ecológica implica na violação a direitos humanos e de que os recursos naturais deveriam ser protegidos como bem jurídicos autônomos¹⁴.

Nesse contexto, a Lei nº 6.938/81 foi pioneira não somente ao tutelar o meio ambiente

¹¹ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 26.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 74.

¹³ IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração de Estocolmo**, de junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 74.

a partir desta nova perspectiva como também ao traçar a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente. A partir do seu texto, é possível observar que o licenciamento ambiental ocupa uma posição central entre os 12 (doze) instrumentos de efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, os quais encontram-se elencados de forma não taxativa no art. 9º da Lei.

A importância conferida ao instrumento licenciatório pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) é reforçada no seu art. 10º, o qual, de forma clara, determina a realização prévia do licenciamento ambiental como pré-requisito para os seguintes atos:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

De fato, o licenciamento ambiental possibilita o exercício do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos administrativos ambientais, tendo em vista a prevenção ou mitigação dos impactos ambientais decorrentes de determinadas atividades econômicas¹⁵.

Na posição de órgão federal, protagonista na regulamentação ambiental a nível nacional, o CONAMA recebeu as seguintes competências por meio do art. 8º da LPNMA (Lei nº 6.938): “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”.

Ainda, ao delimitar a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) no art. 6º, § 1 da LPNMA, foi determinado que: “Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.”

Tais dispositivos são responsáveis por instituir legalmente a diretriz de obediência por parte dos Estados às normas veiculadas por meio das Resoluções do CONAMA. No entanto, cabe pontuar que há controvérsia doutrinária quanto ao poder vinculante das Resoluções do CONAMA sobre a atuação legislativa dos Estados, sendo questionável se as resoluções de um órgão federal são capazes de estabelecer regras vinculantes sobre a atividade legislativa dos Estados e Municípios em matérias que são de sua competência administrativa.

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 74.

São feitos questionamentos sobre a crescente inércia regulamentadora do CONAMA, que não publicou nenhuma resolução em 2022¹⁶, sobre a recepção do art. 8º da LPNMA pela ordem constitucional vigente¹⁷, entre outros pontos. Por outro lado, diversas decisões do STF demonstram posicionamentos da Suprema Corte no sentido de reconhecer o poder vinculante das Resoluções do CONAMA.

No julgamento da ADI 5.547, o Relator Min. Edson Fachin defende que a Resolução do CONAMA nº 458/2013, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da LPNMA, é “ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade”¹⁸. No mesmo sentido, a Relatora Min. Rosa Weber posicionou-se na ADI nº 4.529 de forma a reconhecer o CONAMA como órgão competente para regulamentar, de forma geral, os imperativos constitucionais presentes no art. 225º da CF/88¹⁹. No âmbito do julgamento da ADI 4.615/CE, o Relator Min. Roberto Barroso, declarou o seguinte:

A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.²⁰

¹⁶ VULCANIS, Andrea. Desatualização das resoluções do CONAMA e as inovações legislativas em confronto. **Consultor Jurídico**. Data de publicação: 31 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-31/ambiente-juridico-confronto-entre-resolucoes-conama-normas-estaduais/>> . Acesso em 31 jan. 2024.

¹⁷ LEMOS, André Fagundes. A (in)competência do CONAMA para edição de normas sobre licenciamento ambiental: análise de sua juridicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Vol. 3, nº 2, jul-dez 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2340>>. Acesso em 31 jan. 2024.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.547 Distrito Federal**. Relator Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/09/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344605960&ext=.pdf>> p. 14

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.529 Mato Grosso**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 22/11/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4012132> p. 26

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.615 Ceará**. Relator Min. Roberto Barroso. Data de Julgamento: 20/09/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4092257> p. 02

Por se tratar de discussão extensa, não será possível, neste trabalho, buscar um posicionamento conclusivo a respeito do poder vinculante das Resoluções do CONAMA sobre a atuação legislativa estadual, entretanto, adotar-se-á o entendimento do STF nas decisões supramencionadas sobre a força normativa das Resoluções do CONAMA em matérias ambientais.

2.2. Licenciamento ambiental e a Constituição Federal de 1988

Promulgada apenas sete anos após da LPNMA, a Constituição Federal de 1988 foi editada durante a mesma agenda política nacional marcada por um “despertar ecológico” e expõe claramente em seu texto a importância que confere à proteção ambiental, sendo considerada por diversos doutrinadores como uma constituição ambientalista.²¹

Materialmente, a CF/88 concentra a maior parte das regras referentes à tutela ambiental no art. 225º, cujo *caput* determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Apesar de não o fazer de forma explícita, a CF/88 concede o caráter de direito fundamental para o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, algo que é possível em decorrência do catálogo dos direitos fundamentais consistir em um catálogo materialmente aberto (art. 5º, §2º).

Dessa forma, denota-se que as regras e princípios implantados por meio do art. 225º da CF/88 são posicionados no topo da hierarquia normativa, cuja influência permite, inclusive, a proibição de retrocessos ambientais. Essa “vedação de retrocesso” não permite que o poder estatal adote medidas que diminuam o nível de proteção normativa já alcançado. Isso significa que “não pode haver a supressão ou um esvaziamento de normas ambientais protetivas”, proibição que pode ser estendida também à área administrativa, impedindo a “extinção de órgãos e sistemas de licenciamento e sanção, sem a previsão de alternativas institucionais”²².

Pode-se afirmar, portanto, que o licenciamento ambiental funciona como um

²¹SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 291.

²²KRELL, Andreas Joachim. O Estado Ambiental como Princípio Estrutural da Constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (org.). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza (e-book)**, p. 48-49.

instrumento de concretização dos valores ambientais instaurados por meio dos princípios constitucionais, além de guardar relação com todas as regras constitucionais de caráter ambiental²³. Assim, deve ser destacada a forte relação existente entre o licenciamento ambiental e os princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção.

Segundo o Relatório Nosso Futuro Comum (1987) da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento instalada pela ONU, o desenvolvimento sustentável “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”²⁴. É possível observar a positivação deste conceito no *caput* do art. 225º da CF/88, a partir do momento em que a Carta Magna determina o dever do Poder Público e da coletividade para com as presentes e futuras gerações.

No mesmo sentido, no capítulo da CF/88 sobre os Princípios Gerais da Atividades Econômica, a CF/88 determina que, no processo de assegurar a todos existências digna, a ordem econômica deve observar, entre outros, o princípio da defesa do meio ambiente:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VI – da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (...).

Com relação à possibilidade de limitação das atividades econômicas, até certo nível, em prol da proteção ambiental, o art. 225º, inciso V da CF/88 deixa claro que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Entretanto, a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável não significa necessariamente o sacrifício de um interesse em detrimento do outro, mas a busca constante de equilíbrio entre ambos, visto que o desenvolvimento deve ser obrigatoriamente composto destes dois elementos.

O licenciamento ambiental opera como um meio de concretização do dever constitucional do Estado de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que, com base em fundamentos ecológicos, estabelece limites a empreendimentos

²³ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 31.

²⁴ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Nosso Futuro**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 43.

privados ou estatais²⁵.

Além de encontrar previsão expressa em diversas leis federais brasileiras²⁶ e em diplomas internacionais²⁷, o princípio da prevenção é fundamentado no art. 225, § 1º, IV da CF/88, que determina o seguinte:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O caráter preventivo da regra presente no art. 225º, inciso IV da CF/88 evidencia-se, principalmente, pela característica de anterioridade da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)²⁸ à instalação da obra ou atividade, com o objetivo de que o órgão ambiental esteja plenamente ciente dos riscos envolvidos nela antes de conceder a licença, podendo assim prevenir possíveis danos ambientais.

Considerando que a restauração dos recursos naturais e a completa reversão dos danos ambientais já causados são feitos extremamente difíceis e, por vezes, impossíveis de realizar, o princípio da prevenção representa um dos mais importantes preceitos ambientais da CF/88 a partir do momento em que objetiva “**antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem**” evitando-se, assim, que este venha a ocorrer (...)” (grifo do autor).

O modo como o licenciamento ambiental é idealmente implementado favorece a efetivação do princípio da prevenção, tendo em vista que no art. 10º da LPNMA determina-se que o licenciamento ambiental possui caráter prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento dos estabelecimentos ou atividades que devem sujeitar-se a ele.

Apesar de ser um importante instrumento para a efetivação das normas firmadas pela CF/88, é importante ressaltar que o licenciamento ambiental somente é exigido pela Carta Magna nos casos relacionados a atividades com potencial de causar significativo impacto ambiental, os quais requerem a elaboração do EIA.

É fato que atualmente ele é principal instrumento de exercício do controle estatal sobre

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 466.

²⁶ Entre as Leis Federais estão as Leis de nº 11.428/2006, nº 12.187/2009 e nº 6.938/81.

²⁷ Entre os diplomas internacionais estão o Preâmbulo da Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica (1992), Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), entre outros.

²⁸ O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) consiste em um instrumento de embasamento para as decisões dos órgãos ambientais durante o procedimento de licenciamento ambiental, exigido com o propósito de viabilizar o dimensionamento dos riscos da atividade potencialmente causadora de degradação ambiental.

os empreendimentos e atividades econômicas no sentido de compatibilizar a operação dos mesmos com a proteção ambiental. No entanto, por não estar previsto expressamente na CF/88 como o meio apto para efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não é possível afirmar que a sua exigibilidade generalizada advém de regra constitucional.

Como consequência, nos casos que não envolvam atividades com potencial de causar significativo impacto ambiental, não deve-se considerar inerentemente inconstitucional a substituição do procedimento licenciatório por outros tipos de instrumentos que viabilizem essa tutela do poder público sobre o meio ambiente, assim como a criação de modalidades licenciatórias simplificadas que contrariem o padrão do licenciamento trifásico, desde que sejam considerados aptos para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos demais mandamentos ambientais previstos na CF/88.

Nesse sentido, a Resolução nº 237/97 do CONAMA prevê em seu art. 12º, §1º²⁹ a possibilidade de os estados estabelecerem procedimentos licenciatórios simplificados para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, prerrogativa dos que já foi julgada em diversos momentos pelo STF como constitucional, conforme será exposto posteriormente, e atualmente constitui um entendimento pacificado.

2.3. Competência legislativa e administrativa em matéria de licenciamento ambiental

O estudo das regras de competência para legislar sobre licenciamento ambiental e para licenciar e fiscalizar é algo fundamental para que se possa compreender o modo diverso como o licenciamento ambiental é implementado no país, assim como as inovações que estão sendo incorporadas ao ordenamento.

Como consequência da adoção do modelo federalista pelo Estado brasileiro, a distribuição de competências legislativas e administrativas entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal seguiu o parâmetro característico deste modelo de Estado, que baseia-se na atribuição de autonomia para cada ente federado, tendo em vista o que é determinado pela

²⁹ Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. §1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. BRASIL. **Resolução nº 237/97 do CONAMA**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.

CF/88 no seu art. 18º: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A repartição das competências foi realizada mediante o critério da predominância do interesse, que ocorre da seguinte maneira: “As matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, ao passo que aos entes estaduais e municipais serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses regionais e locais”³⁰.

As competências legislativas e administrativas em matéria ambiental são temas intensamente discutidos no âmbito doutrinário e jurisprudencial em decorrência das polêmicas em torno do modo como são disciplinados, baseando-se em conceitos legais indeterminados e do fato de não estabelecerem regras para as mais importantes hipóteses de conflitos de competência, entretanto, tais discussões precisarão ser deixadas de lado neste trabalho, explorando-se apenas as principais regras existentes sobre essas competências.

2.3.1. Competência legislativa

Considerando que o licenciamento ambiental encontra-se abarcado pelas matérias de “proteção do meio ambiente” e “controle da poluição” citadas no inciso VI do art. 24º da CF/88, a competência constitucionalmente prevista para legislar sobre licenciamento ambiental consiste na competência concorrente.³¹ Ademais, apesar de não ser mencionada no art. 24 CF/88, a competência legislativa municipal é disciplinada pelo art. 30, que determina que os municípios possuem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, devendo “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Mediante o modelo de competência legislativa concorrente, a União deverá editar normas gerais, os Estados e Distrito Federal poderão complementá-las, caso necessário, e os Municípios poderão complementar tanto a legislação federal quanto a estadual para melhor preconizar os seus assuntos de interesse local, também na hipótese de haver necessidade para

³⁰ FARIAS, Talden; BIM, Eduardo Fortunato .Competência ambiental legislativa e administrativa. **RIL**, Brasília, a. 52 n. 208 out./dez. 2015 p. 203-245, p. 205.

³¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

tanto.

Caso a União seja omissa na regulamentação de determinada matéria, os Estados e Distrito Federal poderão legislar sobre ela de forma plena, legislação que poderá ter a sua eficácia parcial ou totalmente suspensa, com base no § 4º do art. 24º da CF/88, caso posteriormente seja editada uma lei federal que discipline a matéria de forma diversa, havendo uma incompatibilidade entre as normas. O mesmo ocorre com os Municípios, que, diante da omissão federal ou estadual, podem editar plenamente suas normas, as quais submetem-se à mesma possibilidade de suspensão de eficácia.

2.3.2. Competência administrativa

A competência administrativa para licenciar é caracterizada pelo art. 23º da CF/88 como “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” e atualmente é quase inteiramente disciplinada pela Lei Complementar nº 140/2011. Apesar de constituir competência comum, o art. 13º da LC 140/2011 prevê que os empreendimentos e atividades devem ser licenciados ambientalmente por um único ente federativo, podendo os demais entes federativos interessados manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante.

O inciso XIV, art. 7º da LC 140/2011 elenca quais empreendimentos e atividades são de competência licenciatória da União, contando também com a complementação do Decreto nº 8.437/2015³², que estende consideravelmente o rol de atividades que devem ser licenciadas de forma exclusiva pelo ente. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) representa o órgão responsável por conduzir o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos abarcados pela competência administrativa da União.

Em seguida, a Lei Complementar regulamenta a competência licenciatória dos Estados no art. 8º, incisos XIV e XV, estabelecendo tanto um critério residual com relação à competência da União e dos Municípios, ou seja, tudo que não for de competência licenciatória desses entes será de competência dos Estados, como também um critério de localização das atividades ou empreendimentos, os quais serão licenciados pelos Estados quando estiverem localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação (UCs) instituídas pelo Estado,

³²BRASIL. **Decreto nº 8.437**, de 22 de abril de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm.

exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Ao tratar da competência administrativa dos Municípios, a LC nº 140/2011 determina no art. 9º, inciso XIV que eles deverão responsabilizar-se pelo licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que estejam localizados em UCs instituídas pelos Municípios, exceto em APAs, e pelo licenciamento ambiental das atividades que “causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade”.

Com isso, tratando de atividades ou empreendimentos que não estejam abarcados pela competência licenciatória da União, o Conselho Estadual de Meio Ambiente de cada estado irá determinar quais atividades ou empreendimentos serão licenciados pelo órgão ambiental estadual e quais serão licenciados pelo órgão ambiental municipal, considerando o porte, o potencial de poluição e natureza da atividade, e avaliando a probabilidade que ela apresenta de provocar um impacto ambiental de nível regional ou local.

Por fim, tendo em vista que nem todos os entes federativos possuem órgãos ambientais capacitados para conduzir procedimentos de licenciamento ambiental, como é o caso de muitos Municípios, a LC nº 140/2011 estabeleceu em seu art. 15º as seguintes regras de atuação supletiva dos entes nas ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Observa-se que a distribuição de competência licenciatória entre os entes federativos não é guiada pelo potencial poluidor que cada atividade ou empreendimento licenciável detém, mas pelo critério de sobrevalência de interesses. Enquanto as atividades que podem provocar um impacto local devem ser licenciadas pelos municípios, as atividades com potencial de impacto estadual devem ser licenciadas pelos estados e aquelas que possam lesar o país ou a sua figura nacional deverão ser licenciadas pela União³³.

³³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

2.4. Modalidades de licenciamento ambiental no Brasil

Fazendo uma retrospectiva legislativa, observa-se que, apesar de o art. 10º da LPNMA determinar a necessidade de prévio licenciamento ambiental, a legislação federal não indica um procedimento licenciatório que deve ser utilizado de forma exclusiva e, posteriormente, apenas fornece um modelo – presente na Resolução nº 237/97 do CONAMA – a ser usado como referência pelos demais entes.

Tal omissão nas normas federais, de acordo com o determina o art. 24º da CF/88, possibilita que os estados e municípios exerçam a competência de legislar de forma suplementar à União e criem diferentes modalidades licenciatórias³⁴, também lhes sendo possível classificar as atividades licenciáveis como desejarem e determinar com base nessa classificação a modalidade licenciatória a ser utilizada em cada atividade.

O modelo de licenciamento ambiental proposto pela Resolução nº 237/1997 do Conama e pelo Decreto nº 99.274/90³⁵ – o trifásico – firmou-se como o procedimento referencial no país e foi amplamente incorporado pelos entes federativos. Tal procedimento licenciatório é utilizado, na prática, para licenciar atividades ou empreendimentos que apresentem significativo potencial de degradação ambiental. Ele constitui um procedimento complexo que requer a concessão sucessiva de três licenças ambientais e que comumente envolve a obrigação do empreendedor solicitante elaborar e apresentar Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e/ou outros estudos ambientais, garantindo um maior controle estatal prévio sobre a atividade licenciada.

Esta modalidade de licenciamento baseia-se na expedição de 3 tipos de licenças ambientais, sendo fundamental a compreensão das mesmas para possibilitar uma melhor comparação entre a modalidade trifásica e as modalidades simplificadas *lato sensu*:

Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do

³⁴ Apesar de não ser comumente utilizado no âmbito doutrinário, neste trabalho o termo “modalidade licenciatória” será utilizado como sinônimo para “procedimento licenciatório”, com o intuito de ressaltar que existem diferentes espécies de procedimentos licenciatórios ambientais.

³⁵BRASIL. **Decreto nº 99.274.** de 6 de junho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.274%2C%20DE%206%20DE%20JUNHO%20DE%201990.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%206.902%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

A Licença Prévia representa, por excelência, a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução a partir do momento em que se propõe a recolher previamente à sua operação o máximo de informações sobre o empreendimento ou atividade, analisar os possíveis impactos ambientais que dela podem decorrer e buscar meios de mitigá-los por meio da determinação de cláusulas condicionantes com restrições e medidas administrativas e ambientais a serem observadas pelo solicitante do licenciamento.

Além disso, caso a atividade licenciada seja potencial ou efetivamente causadora de significativa degradação ambiental, é durante o processo de obtenção da Licença Prévia que o solicitante será intimado a apresentar o EIA e o RIMA, e na hipótese de a atividade não apresentar tal potencial, poderão ser demandados estudos ambientais menos complexos, caso o órgão licenciador julgue necessário³⁶.

Caso tenha sido exigida a Licença Prévia, durante o processo de obtenção da Licença de Instalação será realizada uma reestruturação do projeto original, que possuirá um maior detalhamento e uma fixação de prescrições de natureza técnica, as quais estarão aptas para tornar a instalação do empreendimento compatível com a proteção ambiental mediante medidas técnicas adequadas e quando o projeto executivo for aprovado pelo órgão licenciador, a Licença de Instalação será expedida e conterá as especificações legais e técnicas para a garantia da proteção do meio ambiente.³⁷

Por fim, para a obtenção da Licença de Operação, após a instalação ou edificação da atividade, a obra ou empreendimento deverá ser vistoriado pelo órgão ambiental, sendo somente depois concedida a licença, a qual irá autorizar o início do funcionamento da atividade,

³⁶ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 83.

³⁷ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 83.

concluindo o procedimento licenciatório³⁸.

Alguns estados implementam modalidades licenciatórias concomitantes, que consistem em procedimentos licenciatórios simplificados nos quais serão exigidas duas ou três das licenças ambientais supramencionadas, com expedição concomitante de licença contemplando as fases requeridas, como é o caso, por exemplo, da Licença Ambiental de Instalação e Operação (LIO) utilizada no Mato Grosso do Sul.

Apesar da modalidade trifásica comumente ser utilizada pelos órgãos ambientais no licenciamento de atividades ou empreendimentos que possuem maior potencial poluidor, há de reconhecer que pouco adianta a excelente estrutura teórica de um procedimento em torno da tentativa de garantir em tempo hábil uma maior proteção ambiental, sem que, no entanto, sejam estruturados os meios práticos para a sua implementação.

É possível observar tal realidade em trabalho produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados³⁹, no qual foram selecionados e analisados 15 problemas que assolam a efetividade dos licenciamentos ambientais conduzidos pelo IBAMA (sendo a maioria deles na forma trifásica), destacando-se entre eles os seguintes: a determinação excessiva de condicionantes e a falta de acompanhamento da efetividade das mesmas; a falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais; baixo quantitativo de servidores e quadro remuneratório desestimulante; excesso de burocracia e gestão arcaica.

Observa-se que ao passo que o licenciamento ambiental trifásico oportuniza uma maior proteção do meio ambiente por parte do poder público, este se mostra em muitos casos incapaz de implementar tal modalidade de forma célere e eficaz, gerando vários ônus que decorrem diretamente da demora excessiva para conclusão do licenciamento. Em decorrência desta realidade, foi no país uma demanda constante por procedimentos licenciatórios menos complexos que exigissem a obtenção de menos que 3 licenças ambientais.

A criação de modalidades licenciatórias simplificadas baseiam-se, de forma geral, na busca pela redução de burocracias que se mostram desnecessárias em determinados casos, seja pelo baixo potencial poluidor da atividade ou pré-existência de estudos ambientais que podem ser reaproveitados para embasar a instalação do empreendimento, ou por outras circunstâncias. Tal possibilidade encontra respaldo legal no art. 12º da Resolução nº 237/97 do CONAMA e

³⁸ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 88-89.

³⁹ HOFMAN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Estudo julho/2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24039>.

no art. 170º, inciso VI, da CF/88.

Nesse contexto, a simplificação responsável e bem fundamentada de procedimentos licenciatórios que se provaram desnecessariamente morosos ao serem aplicados a certas atividades representa um meio de concretização do princípio do desenvolvimento sustentável, que busca o incentivo concomitante da proteção ambiental e do desenvolvimento econômico.

Com relação à simplificação do licenciamento ambiental, ela pode ser analisada através dos aspectos instrumental e material. O primeiro ocorre por meio da aglutinação das etapas ou da utilização de licenças específicas, enquanto o segundo ocorre mediante a simplificação da forma e método de avaliação dos impactos ambientais, sendo necessário, para tanto, a comprovação técnica de que o controle ambiental não será comprometido ou fragilizado⁴⁰. Sobre a simplificação material do procedimento licenciatório, entende Talden Farias que:

(...) a instauração do procedimento simplificado só pode ocorrer de forma fundamentada, por meio da ponderação de interesses, e respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade de acordo com a realidade do caso concreto. Não sendo obedecidas essas exigências, a simplificação poderá incorrer em inconstitucionalidade por violação do artigo 225, §1º, incisos IV e V, bem como do artigo 170, VI da Lei Fundamental⁴¹.

Segundo relatório produzido pelo Ministério do Meio Ambiente⁴², em 2016, quase todos os estados brasileiros, com exceção de Minas Gerais e Santa Catarina, utilizavam pelo menos uma modalidade de licenciamento simplificado. Entre as mais comuns estavam aquelas que resultam na emissão das licenças usualmente denominadas de Licença Ambiental Única (LAU) e a Licença Ambiental Simplificada (LAS), que podem ser empregadas sob diferentes circunstâncias e regras, dependendo do estado e município. A título exemplificativo, vale observar algumas das regras de concessão da LAS no estado de Alagoas:

A Licença Ambiental Simplificada (LAS) é concedida para localização e instalação

⁴⁰ FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline de. **O entendimento do STF quanto à simplificação do licenciamento ambiental**, 2022. Boletim de Notícias. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2#_ftn5. Acesso em 24 de dez. 2023.

⁴¹FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline de. **O entendimento do STF quanto à simplificação do licenciamento ambiental**, 2022. Boletim de Notícias. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2#_ftn5. Acesso em 24 de dez. 2023.

⁴² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil**. Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva, organizadores. – Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>.

de empreendimentos ou atividades que possuem baixo potencial poluidor e degradador (...). A LAS é emitida, por exemplo, para projetos de conjuntos habitacionais de interesse social. Os procedimentos e documentos necessários à concessão da LAS são definidos pelo IMA/AL, por meio de Instrução Normativa. O prazo de vigência da LAS é de 2 anos, podendo ser prorrogado por igual período⁴³.

Recentemente, foi introduzida no ordenamento uma modalidade de licenciamento ambiental de caráter autodeclaratório, usualmente representada por meio da denominação Licenciamento por Adesão e Compromisso. Este procedimento contém especificidades que o diferenciam substancialmente das demais modalidades simplificadas *lato sensu*, o que limita o seu enquadramento jurídico ao lado destes procedimentos, questão que será elaborada no próximo capítulo.

Tendo em vista o que fora exposto, percebe-se que o licenciamento ambiental representa um instrumento complexo, regido de forma descentralizada e heterogênea. Como consequência, objetiva-se, em seguida, realizar uma análise do licenciamento por adesão e compromisso de forma contextualizada, atentando-se para as variações procedimentais implementadas nos estados que o utilizam.

3. LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO

Considerada uma licença ambiental tanto inovadora quanto controversa, a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) é emitida através do licenciamento autodeclaratório por adesão e compromisso⁴⁴, que tramita eletronicamente e é composto por uma única fase. Esta modalidade licenciatória foi introduzida no ordenamento brasileiro em 2011, sendo utilizada pela primeira vez no estado da Bahia, e atualmente é implementada pelos órgãos ambientais estaduais de dez estados brasileiros⁴⁵: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso,

⁴³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil**. Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva, organizadores. – Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>.

⁴⁴ Neste trabalho, considera-se o licenciamento autodeclaratório como o gênero licenciatório do qual o licenciamento por adesão e compromisso faz parte.

⁴⁵ Não foram incluídos no rol de estados aqueles nos quais é utilizada a licença ambiental autodeclaratória da REDESIM, como São Paulo e Minas Gerais, pois, apesar de fazerem parte do mesmo gênero licenciatório, estes procedimentos apresentam características distintas que justificam um tratamento diferenciado. Importante ressaltar também que em alguns estados, a licença autodeclaratória recebe nomes diferentes. No Rio de Janeiro é chamada

Paraná, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Muitos deles optaram por executar o licenciamento por adesão e compromisso de forma gradativa, utilizando a LAC inicialmente para licenciar uma quantidade reduzida de atividades diante daquelas previstas na legislação estadual, aumentando posteriormente o seu escopo⁴⁶.

Como justificativa para a notável simplificação, o licenciamento por adesão e compromisso é comumente retratado no âmbito acadêmico como um instrumento capaz de conciliar a hiper celeridade procedimental com a proteção ambiental:

(...) a diferença substancial entre o LAC e as demais modalidades de licenciamento consiste no momento de se fazer análise do pedido, se prévia ou posteriormente. Como se vê, nos licenciamentos ordinários, análise dos documentos juntados pelo solicitante é feita preliminarmente, e no LAC é praticada depois de juntado os documentos, mas com a licença já deferida (...) Então, a licença ambiental por compromisso pretende ser um instrumento de gestão ambiental que proveja os cidadãos com a diminuição dos custos de transação em atividades com baixo potencial de dano ao ecossistema. E, neste aspecto, não deverá, sem diminuir a fiscalização da atividade, apenas a postergando para após a solicitação⁴⁷.

Aos olhos do setor produtivo, a LAC representa a alternativa mais promissora à burocracia de outros procedimentos licenciatórios, pois reduz drasticamente o período de espera para obtenção da licença ao pré-estabelecer as condicionantes ambientais e, na maior parte dos estados, possibilita que o empreendimento comece a operar sem que haja a etapa de análise dos documentos e informações do projeto por parte do órgão ambiental ou a etapa de vistoria técnica. De fato, na experiência do Ceará, entre os anos de 2019 e 2022, a LAC correspondeu a 73,1% das licenças emitidas pela Secretaria do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), possuindo um tempo médio de emissão de 14,78 dias⁴⁸.

3.1. Principais elementos característicos

de Licença Ambiental Comunicada e no Rio Grande do Sul de Licença Ambiental por Compromisso, entretanto, como todas compartilham as mesmas características centrais da LAC, serão tratadas neste trabalho como variações denominativas.

⁴⁶ Como consequência disso, por vezes as legislações estaduais não refletem a realidade de aplicação da LAC nos estados, algo que comumente não é transmitido para o público e requer provocação direta do órgão ambiental para obtenção de informações que condizem com o que está sendo executado.

⁴⁷ HEINEN, Juliano. **Licenciamento por Adesão e Compromisso**: regulação para a sustentabilidade ambiental econômica. I Prêmio SEAE de artigos em Advocacia da Concorrência e Regulação Econômica. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7243/1/2.3.%20ID%2042%20-%20Artigo-%20editorado.pdf>.

⁴⁸ CEARÁ. Governo do Estado. SEMACE. **Licenciamento Ambiental**: Total de Processos por Data de Abertura. BI SEMACE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/e738adeb-8e60-4e69-9a9d-a37081646874/page/p_1yr1biv7lc.

Diante da inexistência de norma geral que regulamente o licenciamento por adesão e compromisso, cada estado o implementa como deseja, recebendo diferentes conceituações e regras que podem assumir diversas formas. A título exemplificativo, tem-se a exigência do órgão possuir conhecimento prévio dos impactos causados pela instalação e operação da atividade, critério que ocupa lugar central em alguns estados na definição de quais atividades podem ser licenciadas de forma autodeclaratória, ao passo que em outros estados sequer é mencionada na legislação.

Do mesmo modo, enquanto alguns estados determinam que somente atividades de baixo potencial de impacto ambiental⁴⁹ estão aptas para a obtenção de LAC, como é o caso do Espírito Santo, outros ignoram tal critério, como ocorre no Rio Grande do Sul. Observa-se, portanto, que o licenciamento autodeclaratório assume formatos significativamente diferentes a depender dos interesses de cada estado.

Apesar disso, existem elementos característicos do licenciamento por adesão e compromisso que constituem uma proposta padrão desta modalidade, estando presentes em todos os estados que o utilizam e diferenciando-o das demais modalidades:

- I) Trâmite eletrônico que conta com uma única fase e um número reduzidíssimo de etapas;
- II) Definição prévia ao procedimento licenciatório das condicionantes ambientais, critérios e pré-requisitos a serem seguidos pelo empreendedor;

⁴⁹ Percebe-se que não há uma coesão nas terminologias utilizadas pelos estados para tal indicador. Potencial Poluidor é o termo mais utilizado nas legislações estaduais para classificar o nível de impacto ou poluição que pode ser provocado pelas atividades, entretanto, não foi editada norma do CONAMA que definisse o termo ou o relacionasse com o termo “potencial de impacto ambiental”. A única relação firmada pelo CONAMA entre as duas terminologias está no prefácio da sua Resolução nº 281/2001, a qual fornece um indicativo de que constituem sinônimos: “Considerando que não é razoável sujeitar aos mesmos ônus financeiros decorrentes da publicação dos pedidos de licença e sua concessão os empreendimentos de maior porte e potencial poluidor e os de menor impacto ambiental;”. A legislação federal parece preferir o termo “potencial poluidor” a “potencial de impacto ambiental”, incorporando o primeiro como critério balizador nos artigos 7º e 9º da LC 140/2011 e ignorando o segundo por completo. Por outro lado, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente somente utiliza o termo “potencial de poluição”, que aparece no art. 17-D, §2º como critério para classificar as atividades e empreendimentos listadas no Anexo VIII da Lei. Atentando-se para as decisões do STF, o termo “potencial poluidor” não é utilizado, enquanto o termo “potencial de impacto ambiental” já foi utilizado em 3 decisões diferentes, inclusive nas decisões acerca da constitucionalidade da LAC em estados que utilizam o termo “potencial poluidor” em suas normas, o que reforça a utilização dos termos como iguais. Dessa forma, apesar de alguns estados tratarem “potencial poluidor” e “potencial de impacto ambiental” como indicativos diferentes, como ocorre, por exemplo, no Rio de Janeiro, neste trabalho serão interpretados como sinônimos, assim como as demais denominações utilizadas neste contexto, como “potencial de poluição”, “risco ambiental” ou “nível de poluição”.

III) Obrigação do empreendedor de declarar adesão e compromisso aos termos pré-determinados pelo órgão licenciador.

IV) Ausência de verificação de veracidade total ou parcial das informações apresentadas pelo empreendedor, assim como de vistoria técnica.

V) Vedação à utilização da LAC para atividades que demandem a elaboração de EIA/RIMA ou que possuam significativo potencial de degradação ao meio ambiente.

VI) Presunção relativa de que as informações submetidas pelo empreendedor são verdadeiras e de que o empreendedor, agindo com base na boa-fé, irá seguir as normas de proteção ambiental vigentes.

Tomando como referência este formato padrão, o procedimento do licenciamento por adesão e compromisso ocorre da seguinte maneira: o licenciamento se inicia com a solicitação *online* da licença por parte do empreendedor; seguindo as instruções fornecidas pelo órgão licenciador em *site* atrelado ao seu domínio ou em sistema informatizado próprio para licenciamento autodeclaratório, no momento do cadastro da solicitação, o empreendedor deve enviar as informações técnicas do empreendimento e documentos necessários, assim como a Declaração de Adesão e Compromisso (assinada por responsável técnico) às condicionantes ambientais que já se encontram disciplinadas pelo órgão público e disponibilizadas na *internet*; após o recebimento da solicitação, o órgão licenciador faz um “*checklists*” dos documentos e informações submetidos e, caso o empreendedor tenha enviado tudo que fora solicitado, a LAC é emitida logo em seguida de forma digital, encerrando o procedimento licenciatório; caso esteja faltando algum documento, informação ou Declaração de Adesão e Compromisso, o órgão licenciador demandará ao empreendedor a emenda, que uma vez realizada, resultará na concessão da licença ambiental.

Alguns órgãos ambientais estaduais conjugaram a adoção do licenciamento por adesão e compromisso com a modernização de seus sistemas digitais de licenciamento ambiental, possibilitando a análise automática de algumas das informações técnicas fornecidas pelo solicitante durante a fase inicial de submissão de informações e documentos. É o que ocorre em Goiás mediante o sistema IPÊ empregado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad)⁵⁰, que, com base nos polígonos apresentados pelo

⁵⁰ GOIÁS. Portal Ambiental. IPÊ **Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás**. Disponível em: <https://portal.meioambiente.go.gov.br/portal/pages/infoSistemaIP.mago?sistema=3ba374f2-6b68-4a81-bab5-f8d5ccf35212>

empreendedor, analisa a regularidade da localização do empreendimento, podendo impedir a continuidade do licenciamento ou remeter automaticamente para análise técnica humana os empreendimentos que estejam localizados em unidades de conservação, reserva legal, terras indígenas, territórios quilombolas, área de preservação permanente e outras áreas sensíveis estabelecidas pela Semad, conforme informado pelo órgão por meio do seu canal de ouvidoria⁵¹.

3.2. Licenciamento simplificado X Licenciamento autodeclaratório

A simplificação do procedimento licenciatório tem fundamento no art. 170º, inciso VI da CF/88 e no art. 12º da Resolução nº 237/97 do CONAMA e consiste no conjunto de medidas executadas pela Administração Pública visando a diminuição de formalidades e burocracias, redução de custos e promoção de celeridade procedimental, sem que tais medidas resultem, no entanto, em prejuízos à qualidade do controle ambiental⁵². Apesar de constituir uma simplificação *lato sensu* diante do procedimento ordinário trifásico, o licenciamento por adesão e compromisso possui uma rigidez material e processual significativamente menor se comparado às modalidades mais comuns de licenciamento simplificado.

Tomando como referência o levantamento publicado em 2016 pelo Ministério do Meio Ambiente sobre os procedimentos licenciatórios no Brasil⁵³, a Licença Ambiental Única (LAU) e a Licença Ambiental Simplificada (LAS) estavam entre as principais licenças ambientais simplificadas utilizadas no país, ambas emitidas em procedimentos monofásicos.

Na época do levantamento, a Licença Ambiental Única era empregada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão e Rondônia e, a depender do estado, era utilizada no licenciamento de atividades de pequeno potencial poluidor, atividades temporárias, atividades

⁵¹ O teor completo das informações fornecidas em 22/09/2023 pela Secretaria do Meio Ambiente de Goiás (SEMAD) pode ser visualizado no **Anexo II**.

⁵² FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline de. **O entendimento do STF quanto à simplificação do licenciamento ambiental**, 2022. Boletim de Notícias. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2#_ftn5. Acesso em 24 de dez. 2023.

⁵³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil**. Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva, organizadores. – Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>.

agropecuárias e atividades de pequeno e micro porte. Conforme a pesquisa, em todos os estados supramencionados, os procedimentos licenciatórios que resultaram na Licença Ambiental Única possuíam as etapas de análise técnica dos documentos fornecidos pelo empreendedor e emissão de parecer ou relatório técnico de forma prévia à concessão da licença, em alguns estados contando também com a etapa de vistoria técnica.

Da mesma forma, a Licença Ambiental Simplificada era empregada nos estados de Alagoas, Goiás, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e Roraima, nos quais era majoritariamente utilizada para licenciar atividades classificadas como de pequeno potencial poluidor, e os procedimentos que resultaram na sua emissão contavam com as etapas de análise documental técnica e emissão de parecer ou relatório técnico⁵⁴.

Os chamados licenciamentos simplificados representam uma inovação diante do licenciamento trifásico ao considerar, principalmente, a diminuição dos momentos de análise por parte da autoridade licenciadora. Enquanto o licenciamento trifásico exige 3 momentos de análise prévia, os procedimentos simplificados supramencionados incluíam apenas 1 momento, reduzindo consideravelmente a duração do procedimento.

Como consequência desta simplificação procedimental, tais modalidades foram majoritariamente utilizadas para licenciar atividades de pequeno potencial poluidor, estabelecendo-se uma lógica de proporcionalidade entre o potencial poluidor da atividade e a complexidade e duração do procedimento licenciatório.

O licenciamento por adesão e compromisso, na sua versão aplicada pela maioria dos estados, contraria esta lógica a partir do momento em que retira do licenciamento qualquer momento de análise prévia e é empregado para licenciar atividades classificadas como de médio potencial poluidor. Tem-se uma complexidade procedimental inferior à dos licenciamentos simplificados ao mesmo tempo em que, em alguns estados, licencia empreendimentos de maior potencial de impacto ambiental.

Como justificativa, utiliza-se o fator do conhecimento prévio, por parte do órgão licenciador, dos impactos causados pela implantação e operação destas atividades, não sendo necessário, portanto, a elaboração de pesquisas ou estudos ambientais nos seus procedimentos

⁵⁴ Não foi possível obter a informação sobre como o procedimento licenciatório da Licença Ambiental Simplificada era conduzido no estado de Goiás, visto que a informação está omissa no ebook elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil** / Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva, Organizadores. – Brasília: MMA, 2016.

licenciatórios, visto que as medidas mitigatórias necessárias já são conhecidas. Tal fator pode justificar a dispensa da produção de estudos ambientais, entretanto, em nada altera a necessidade de haver uma análise prévia do projeto licenciatório, considerando que o empreendedor pode estar dolosa ou culposamente omitindo ou declarando informações falsas, o que influencia diretamente na validade da licença ambiental que lhe está sendo concedida.

Percebe-se que existe uma significativa diferença procedimental entre as modalidades licenciatórias simplificadas e o licenciamento por adesão e compromisso. Apesar de serem utilizadas para o licenciamento de atividades semelhantes, no licenciamento por adesão e compromisso há a presunção da boa-fé do empreendedor, que, por sua vez, implica na retirada da etapa de análise prévia do projeto, transformando esta nova modalidade em um procedimento completamente distinto, marcado pelo seu caráter autodeclaratório, que, por sua vez, representa uma inovação no âmbito da regulamentação ambiental no país.

Dessa forma, consideram-se inadequadas as classificações do licenciamento por adesão e compromisso como um licenciamento simplificado *stricto sensu* e da LAC como uma licença ambiental simplificada *stricto sensu*. Estes encaixam-se em uma classificação própria caracterizada pelo seu elemento diferenciador das demais modalidades licenciatórias, sejam elas simplificadas ou trifásicas, constituindo, portanto, licenciamento ambiental e licença ambiental autodeclaratória.

Tal distinção é extremamente importante porque constituem institutos juridicamente distintos que têm sido tratados como iguais. O englobamento do licenciamento por adesão e compromisso sob o termo “licenciamento simplificado” impossibilita uma devida análise jurídica desta nova espécie licenciatória, a qual, apesar de, em sentido amplo, ser uma simplificação diante do licenciamento trifásico, possui características distintas das modalidades simplificadas.

3.3. Posicionamento do STF

Diante da velocidade com a qual a LAC foi incorporada nos estados, da conveniência que representa para determinados setores econômicos e do fato de que foi implementada de uma forma diferente em cada território, pouco conhecimento doutrinário e jurisprudencial foi produzido a seu respeito, de modo que ainda representa uma incógnita no ordenamento. Na maior parte dos estados utilizadores da LAC, foram ajuizadas Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (ADI) defendendo a inconstitucionalidade da licença, algumas delas já tendo sido julgadas e outras aguardando julgamento.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se debruçou oito vezes (ADI 5.547/DF⁵⁵, ADI 5475/AP⁵⁶, ADI 4.615/CE⁵⁷, ADI 6.288/CE⁵⁸, ADI 6.650/SC⁵⁹, ADI 6672/RO⁶⁰, ADI 6.808/DF⁶¹, ADI 5.014/BA⁶²) sobre ADIs que abordavam a simplificação do licenciamento ambiental e não se posicionou de forma uniforme e definitiva⁶³, o que impossibilitou que se firmasse jurisprudência fornecedora de critérios balizadores para a atuação legislativa dos estados na regulamentação da LAC e das modalidades simplificadas. Quatro entre as oito ADIs julgadas pelo STF abordam diretamente a constitucionalidade do licenciamento autodeclaratório.

Através do Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina, a LAC entrou em pauta perante o STF pela primeira vez, em agosto de 2020. Nesse julgamento, o relator Ministro Luiz Fux declarou a constitucionalidade da LAC implementada em Santa Catarina em 2020, momento em que era utilizada para “a atividade da avicultura e em apenas algumas situações específicas”⁶⁴, atividade que, vale pontuar, é classificada como de médio potencial poluidor pela Resolução CONSEMA nº 98/2017⁶⁵. Segundo o Min. Luiz Fux, o

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.547 Distrito Federal**. Relator Min Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/09/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5000512>>

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.475 Amapá**. Relatora Min Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 20/04/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752833801>>

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.615 Ceará**. Relator Min Roberto Barroso. Data de Julgamento: 20/09/2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751257523>>

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.288/CE**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 23/11/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>>

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.650/SC**. Relatora Min Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 27/04/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755760747>>

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.672/RO**. Relator Min Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 15/09/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757367299>>

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.808 Distrito Federal**. Relatora Min. Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 28/04/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>>

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.014 Bahia**. Relator Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 13/11/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>>

⁶³ FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline. O entendimento do STF quanto à simplificação do licenciamento ambiental. **Consultor Jurídico** (2022). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2/#:~:text=O%20objetivo%20da%20lei%20C%27%A9,autom%20C%27%A1tica%20sem%20a%20avalia%20C%27%A7%20humana.b>. Acesso em 25 jan. 2024.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina**. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 24/08/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>>, p. 10.

⁶⁵ BRASIL. Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). **Resolução CONSEMA nº 98/2017**, de 5 de maio de 2017. Disponível em:

licenciamento por adesão e compromisso não violava o princípio da prevenção em decorrência de haver atuação prévia do órgão ambiental no momento em que institui os requisitos e as condições para a perfectibilização da LAC, admitindo a sua utilização para licenciar atividades de pequeno potencial de impacto ambiental.

Em novembro de 2020, houve o julgamento da ADI 6.288 Ceará pelo STF conduzido pela relatora Ministra Rosa Weber,⁶⁶ a qual posicionou-se a favor da constitucionalidade da LAC apenas utilizando como justificativa a decisão proferida no julgamento supramencionado sobre a LAC em Santa Catarina, que foi referenciada na decisão da Min. Weber. Tal embasamento é inadequado pois o licenciamento por adesão e compromisso implementado no Ceará e aquele implementado em Santa Catarina eram utilizados para licenciar atividades de potenciais poluidores diferentes na época do julgamento.

No Ceará, a LAC era utilizada para licenciar atividades classificadas pela Resolução nº 02/2019 COEMA⁶⁷ como de alto potencial poluidor, enquanto o acórdão do AgR. RE nº 1.264.738⁶⁸ se referia à utilização da LAC para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, algo que representa uma substancial diferença com relação ao aspecto material da constitucionalidade do procedimento licenciatório impugnado.

Por outro lado, no julgamento da ADI 6.808 Distrito Federal, que ocorreu em abril de 2022, a relatora Ministra Cármen Lúcia julgou inconstitucional a utilização de procedimento licenciatório automático e autodeclaratório para atividades de risco médio no sistema de integração REDESIM. O procedimento licenciatório impugnado também é desprovido de análise técnica prévia, tal qual o formato de licenciamento por adesão e compromisso mais comumente implementado nos estados. Com fundamento no princípio da prevenção e no dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Min. Cármen Lúcia asseverou o seguinte:

A automaticidade do procedimento para a emissão de licenças para atividades de risco médio em matéria ambiental contraria as normas constantes em legislação específica que regulam o licenciamento ambiental. (...) Pelas características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das

<https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/2017/2212-resolucao-consema-n-98-2017/file>.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.288/CE**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 23/11/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>>

⁶⁷ BRASIL. **Resolução nº 02/2019 COEMA**, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=377738>>

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina**. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 24/08/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>>

atividades ambientais e sanitárias, tem-se que a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, configura retrocesso inconstitucional, afastando os princípios da prevenção e da precaução ambiental⁶⁹.

O julgamento mais recente do STF a respeito da matéria é o da ADI 5.014, julgada em novembro de 2023, na qual é analisada a constitucionalidade da LAC na forma como é regulamentada na Bahia⁷⁰. Nele, foram abordadas as alegações de inconstitucionalidade formal da LAC decorrentes da suposta usurpação da competência da União ao estabelecer norma geral sobre direito ambiental, o que foi rechaçado pelo tribunal. Entretanto, o relator Ministro Dias Toffoli também se manifestou sobre a regularidade material da LAC, admitindo implicitamente a constitucionalidade da sua utilização para atividades de médio potencial poluidor:

Com relação à Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), a lei impugnada expressamente **a destina aos empreendimentos e atividades de baixo e médio potencial poluidor** (art. 45, inciso VIII). Assim sendo, mesmo sem afastar especificamente a necessidade de elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), as características das atividades que pressupõem a mencionada licença tornam prescindível a realização de tal estudo, embora não retirem a possibilidade de exigência de outras espécies de estudos ambientais menos complexos, conforme prevê o art. 3º, parágrafo único, da Resolução CONAMA no 237/97⁷¹ (...) – (grifo meu).

Além de contrariar a ADI 6.808, esta decisão conflita diretamente com o §1º, art. 12º da Resolução nº 237/97, o que demonstra uma contradição no embasamento do ministro relator, visto que este mesmo dispositivo foi utilizado em diversos momentos em seu voto. Por outro lado, o Ministro Edson Fachin, que teve seu voto vencido, posicionou-se a favor da declaração de inconstitucionalidade da expressão “e médio” contida no dispositivo que regulamenta a LAC na legislação estadual baiana, visto que “a falta de clareza sobre as hipóteses de potencial médio ou baixo poderia ser interpretada como ampla margem de conformação”, posicionando-se, portanto, contra a utilização da LAC para o licenciamento de atividades classificadas como de médio potencial poluidor.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.808 Distrito Federal. Relatora Min. Cármen Lúcia**. Data de Julgamento: 28/04/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>> p.13

⁷⁰ A legislação baiana autoriza a sua utilização para licenciar empreendimentos de baixo e médio potencial poluidor quando a) se conheçam previamente os impactos ambientais das atividades, b) se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos e c) quando a atividade estiver listada em Resolução do CEPRAM que autorize o seu licenciamento por adesão e compromisso.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.014 Bahia. Relator Min. Dias Toffoli**. Data de Julgamento: 13/11/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>>

Apesar de já ter sido aberta discussão no CONAMA sobre a incorporação da LAC em uma nova Resolução do Conselho, tal feito não foi concretizado⁷². Desse modo, ainda não há posicionamento oficial do CONAMA sobre o licenciamento autodeclaratório e as Resoluções de nº 01/86 e 237/97 permanecem como referências para interpretar a legalidade da modalidade autodeclaratória, as quais são reiteradamente utilizadas nas decisões do STF no embasamento de decisões concernentes a problemáticas ambientais.

Neste contexto, foram formulados projetos de lei no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo entre seus objetivos a regulamentação da LAC através de norma geral. Entre os projetos propostos, o PL nº 3.729/04 ganhou grande projeção, tendo sido aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 2021⁷³ e atualmente tramitando no Senado Federal sob o nº 2.159/2021⁷⁴. Em sua versão final aprovada pela Câmara dos Deputados, o PL nº 3.729/04 abordou a regulamentação do licenciamento por AC em 6 artigos, nos quais trouxe a proposta padrão da LAC com algumas variações de caráter flexibilizador.

3.4. A implementação da LAC nos estados

Conforme apresentado, o estudo das modalidades licenciatórias deve levar em consideração o sistema de licenciamento ambiental que é adotado em cada estado. Na elaboração desses sistemas, as atuações legislativa e administrativa nos estados devem respeitar as normas gerais sobre o tema.

Todos os estados que implementam a LAC atualmente editaram um conjunto de normas que regem a aplicação da mesma no seu território, entretanto, nem todos os estados que possuem estas normas as implementam, como é o caso dos estados do Amazonas e do Distrito Federal. Além disso, há estados que implementam a LAC de forma gradativa diante do que está disposto em sua legislação e também aqueles que não disciplinam o procedimento licenciatório em pormenores na lei, de modo que para compreender como de fato a LAC é executada nos estados,

⁷² O projeto de Resolução pode ser encontrado através do processo de nº 02000.001845/2015-32. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=20825>

⁷³BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.729/04.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

⁷⁴BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.159,** de 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>

é necessário entrar em contato diretamente com os órgãos licenciadores estatais através dos seus canais de Acesso à Informação e de Ouvidoria.

Dessa forma, a análise realizada neste capítulo será centrada em dois aspectos, que variam de acordo com o que é determinado por cada estado, e nas consequências que tais características implicam para a legalidade e constitucionalidade da LAC em seu formato padrão, sendo eles: o potencial poluidor ou de impacto ambiental das atividades licenciadas e a presença ou não da etapa de análise técnica no procedimento licenciatório. Com base nas informações fornecidas pelos órgãos licenciadores estaduais através dos seus canais de Acesso à Informação e de Ouvidoria, nas legislações estaduais e nas normas estaduais infralegais, foram elaboradas as seguintes tabelas comparativas.

Tabela 01 - Variações procedimentais do licenciamento por adesão e compromisso nos estados que o implementam.

Estado e órgão licenciador estadual	Normas	Potencial poluidor/de impacto ambiental das atividades passíveis de obter a LAC	Etapa de análise técnica
Bahia (Inema)	Resolução nº 4.260/2012 do CEPRAM, Decreto nº 14.024/2012, Lei Estadual nº 10.431/2006	Baixo e médio potencial poluidor	Ausente ⁷⁵
Ceará (SEMACE)	Resolução COEMA nº 02/2019, Resolução COEMA nº 10/2020, Lei	Baixo, médio e alto potencial poluidor	Ausente para as 24 atividades listadas no art. 4º da Lei nº 18.436/2023 e presente para as demais atividades licenciadas por LAC ⁷⁶

⁷⁵ Informação obtida através de apresentação, perante Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, da **Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA)**, que, por sua vez, obteve as informações expostas através da ouvidoria do órgão ambiental estadual da Bahia. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/apresentacoes-em-eventos/25-06-19-cristina-seixas-graca>>

⁷⁶ O teor completo das informações fornecidas em 28/08/2023 e em 30/08/2023, pela Secretaria do Meio Ambiente de Goiás (SEMAD), pode ser visualizado através do site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará (CGE), acessando: Protocolo 6549699 e senha sztf; Protocolo 6554178 e senha 2hkk. Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/ouvidoria?locale=pt-BR>>.

	nº 14.882/2011 e Lei nº 18.436/2023		
Espírito Santo (IEMA)	Decreto Nº 4039-R/2016 e Instrução Normativa IEMA nº 12-N/2016	Pequeno potencial de impacto ambiental	Presente ⁷⁷
Goiás (SEMAD)	Lei nº 20.694/2019 e Decreto nº 9.710/2020	Sem restrição	Ausente ⁷⁸
Mato Grosso (SEMA)	Decreto nº 697/2020 e Decreto nº 1.268/2022	Baixo e médio nível de poluição	Ausente ⁷⁹
Paraná	Resolução CEMA 107/20	Pequeno potencial de impacto ambiental	Presente ⁸⁰
Paraíba (SUDEMA)	Norma Administrativa nº 101/2021	Baixo impacto ambiental	Presente ⁸¹
Rio de Janeiro	Decreto nº 46.890/2019	Baixo impacto ambiental	Ausente ⁸²
Rio Grande do Sul (Fepam)	Lei nº 15.434/2020	Baixo, médio e alto potencial de impacto ambiental	Ausente ⁸³

⁷⁷ Informação fornecida em 25/09/2023, através do canal de acesso à informação do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA): “A princípio a análise consiste primeiramente por verificação das documentações necessários para atendimento ao enquadramento da atividade no procedimento simplificado (conferência administrativa) após pela conferência técnica. Em ambas as etapas os servidores se utilizam de um "check-list" dos documentos e informações que devem ser apresentadas pelo requerente. (...) Ressaltamos que ser um procedimento autodeclaratório e sem a realização de vistoria prévia (na etapa de análise de requerimento), algumas informações não poderão ser checadas no momento da análise, cabendo a boa-fé do requerente, que poderá ser penalizado a qualquer momento caso se verifique informações inverídicas.”. O teor completo das informações fornecidas pelo IEMA pode ser visualizado no **Anexo I**.

⁷⁸ O teor completo das informações fornecidas em 22/09/2023 pela Secretaria do Meio Ambiente de Goiás (SEMAD) pode ser visualizado no **Anexo II**.

⁷⁹ O teor completo das informações fornecidas em 06/09/2023 pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) pode ser visualizado no **Anexo III**.

⁸⁰ Art. 9º, inciso IV, da Resolução CEMA nº 107/2020.

⁸¹ O teor completo das informações fornecidas em 10/11/2023 pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA) pode ser visualizado no **Anexo IV**.

⁸² Art. 27º, § 4º, do Decreto nº 46.890/2019.

⁸³ O teor completo das informações fornecidas em 04/08/2023 pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) pode ser visualizado no **Anexo V**.

Santa Catarina	Lei nº 14.675/2009, Portaria nº 244/2022 e Resolução Consema nº 98/2017	Pequeno e médio potencial poluidor	Ausente ⁸⁴
----------------	--	---------------------------------------	-----------------------

Fonte:Elaborada pela autora.

Dessa forma, entre os 10 estados que implementam o licenciamento por adesão e compromisso, 40% restringem a sua utilização para atividades classificadas como de baixo potencial poluidor/de impacto ambiental, 60% o utilizam no licenciamento de atividades classificadas como de médio potencial poluidor/de impacto ambiental, 20% no licenciamento de atividades classificadas como de alto potencial poluidor/de impacto ambiental, e 80% excluem a etapa de análise técnica do procedimento licenciatório dessas atividades.

3.5. Potencial poluidor/de impacto ambiental das atividades passíveis de obterem a LAC

Para elucidar tal questão, é importante elaborar alguns pontos já mencionados. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) foi responsável pela positivação das normas gerais que atualmente compõem o alicerce da legislação ambiental e sistema de proteção ambiental do país. Esta Lei confere ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) uma posição de destaque e protagonismo na regulamentação ambiental de nível nacional como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo dever dos Estados elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionadas com o meio ambiente, observando o que for estabelecido pelo CONAMA, conforme determina o art. 6º, § 1º da LPNMA.

A Resolução nº 237/97 do CONAMA estabelece importantes regras sobre licenciamento ambiental e, com relação à simplificação do procedimento licenciatório trifásico, o seu art. 12º, § 1º, estabelece o seguinte: “Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”. Vale

⁸⁴ O teor completo das informações fornecidas em 25/08/2023, pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), pode ser visualizado através do site da Ouvidoria Geral do Estado de Santa Catarina, acessando o Atendimento nº 2023023453 e chave para consulta nº 18071. Disponível em: <<http://ouvidoria.sc.gov.br/>>

pontuar que muitos estados utilizam a terminologia “potencial poluidor” ou invés de “potencial de impacto ambiental”. Neste trabalho, esses termos são tidos como sinônimos⁸⁵.

Conforme observa-se na tabela, o licenciamento por adesão e compromisso está sendo majoritariamente implementado de forma contrária à norma do CONAMA, visto que, entre os 10 estados que o utilizam, apenas 04 deles limitam a concessão da LAC para atividades classificadas como de pequeno potencial poluidor/de impacto ambiental.

Apesar dos conflitos e contradições existentes entre decisões do STF acerca da constitucionalidade do licenciamento autodeclaratório, no julgamento de mérito da ADI 6.808, em decisão unânime, foi defendido pela Corte do STF que a simplificação e automatização do procedimento para obtenção de licença ambiental em relação às empresas com grau de risco médio no sistema de integração Redesim ofende as normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, em especial o princípio da precaução ambiental. Da mesma forma em que condenou a simplificação neste caso, a Relatora entendeu como pacificado o posicionamento da Suprema Corte em torno da utilização de modalidades licenciatórias simplificadas para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental.

Esse posicionamento se repete nos julgamentos da ADI 6.288 (2020) e do AG. REG. no Recurso Extraordinário 1.264.738 Santa Catarina (2020), decisões nas quais o STF defendeu a constitucionalidade da utilização do licenciamento por adesão e compromisso para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental:

O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de **procedimentos específicos e simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental**. Ausência de configuração de desproteção ambiental. ⁸⁶ (grifo meu)

“O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos

⁸⁵ Reiterando o que fora explanado em referência anterior (nº 59), não foi editada norma do CONAMA que definisse o termo ou o relacionasse com o termo “potencial de impacto ambiental”. A única relação efetuada pelo CONAMA entre as duas terminologias está no prefácio da sua Resolução nº 281/2001, a qual fornece um indicativo de que constituem sinônimos. A legislação federal parece preferir o termo “potencial poluidor” a “potencial de impacto ambiental”, incorporando o primeiro como critério balizador nos artigos 7º e 9º da LC 140/2011 e ignorando o segundo por completo. Atentando-se para as decisões do STF, o termo “potencial poluidor” não é utilizado, enquanto o termo “potencial de impacto ambiental” já foi utilizado em 3 decisões diferentes, inclusive nas decisões acerca da constitucionalidade da LAC em estados que utilizam o termo “potencial poluidor” em suas normas, o que reforça a utilização dos termos como iguais.

⁸⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.288/CE**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 23/11/2020. Acesso: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566819>> p.02

respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem **procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental**. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente”.⁸⁷ (grifo meu).

Em decorrência da controvérsia existente acerca do poder vinculante das resoluções do CONAMA sobre a atuação legislativa dos estados, ainda é incerta a conclusão de que, com base na Resolução nº 237/97, a concessão da LAC para atividades classificadas como de médio e alto potencial poluidor/de impacto ambiental constitui prática ilegal. Da mesma forma, a jurisprudência do STF não se demonstra pacificada quanto ao potencial poluidor/de impacto ambiental das atividades licenciadas por LAC, apesar de mostrar-se inclinada para a restrição do uso da licença autodeclaratória para atividades classificadas como de pequeno potencial poluidor/de impacto ambiental.

Entretanto, deve-se atentar ao fato de que o art. 12º, §1º da Resolução nº 237/97, especificamente, é utilizado de forma reiterada pelo STF no embasamento de decisões acerca da constitucionalidade do licenciamento simplificado, uma vez que inexistente norma geral em legislação federal sobre o tema. Ademais, em decisões recentes do STF, no julgamento da ADI 5.547⁸⁸ e da ADI 4.529⁸⁹, os ministros relatores posicionaram-se a favor da competência do CONAMA para regulamentar, em caráter vinculante, matérias ambientais, conforme exposto no capítulo anterior.

Desse modo, caso a regra prevista no art. 12º, §1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA seja acatada como norma de natureza vinculante, a utilização do licenciamento por adesão e compromisso para licenciar atividades classificadas como de médio e alto potencial poluidor/de impacto ambiental constitui prática ilegal e as LAC's concedidas para tais atividades são desprovidas de validade.

Além disso, há também a problemática que resulta da ausência da regulamentação de critérios técnicos por parte do CONAMA para guiar os órgãos ambientais estaduais e os

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina**. Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 24/08/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>>

⁸⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.547 Distrito Federal**. Relator Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/09/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344605960&ext=.pdf>>

⁸⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.529 Mato Grosso**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 22/11/2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqo>>

Conselhos de Meio Ambiente estaduais no processo de classificação do potencial de impacto ambiental ou potencial poluidor das atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental, sendo a única exceção a esse cenário a Resolução nº 385/06 do CONAMA⁹⁰, que fornece alguns critérios mínimos para classificar o potencial de impacto ambiental das atividades agropecuárias.

Tanto o potencial poluidor/de impacto ambiental como o porte do empreendimento são classificações fundamentais para a definição do enquadramento da atividade quanto à modalidade licenciatória mais adequada para o seu licenciamento. Basta que o estado fixe critérios que favoreçam uma classificação mais branda do impacto das atividades, critérios esses que na maior parte dos estados não são regulamentados em normas legais ou infralegais e permanecem ocultos aos cidadãos.

A título exemplificativo, é interessante observar como a atividade de avicultura é classificada nos estados que a licenciam por adesão e compromisso quanto ao potencial poluidor e ao parâmetro utilizado para determinar quando a atividade é enquadrada como de porte médio⁹¹.

Tabela 02 - Classificação da atividade de avicultura quanto ao seu potencial poluidor/de impacto ambiental e porte da atividade em estados nos quais a avicultura está apta para o licenciamento por adesão e compromisso.

Estado	Fonte normativa da classificação	Potencial poluidor/ de impacto ambiental da avicultura	Atividade de porte médio (número de animais)
Ceará	Resolução nº 02/2019 COEMA	Médio	$> 100.000 \leq 200.000$
Goiás	Decreto nº 9.710 de 03/09/2020	Pequeno	$= 100.000 < 400.000$

⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 385**, de 27 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/conama38506.pdf>>

⁹¹ Foi escolhido especificamente o porte médio como objeto de comparação, pois foi onde se observou a maior disparidade classificativa entre os estados.

Paraíba	Norma Administrativa nº 101/2021 SUDEMA	Pequeno ou Médio ⁹²	$>10.000 \leq 20.000$
Santa Catarina	Resolução CONSEMA nº 98/2017	Médio	$36.000 < 60.000$

Fonte: Elaborada pela autora.

Observa-se uma grande diferença na classificação do porte do empreendimento, algo que poderia ser fixado de forma objetiva mediante norma federal, evitando, com isso, que em um estado a atividade que envolve a criação de 10.000 aves seja enquadrada no mesmo porte que a atividade que em outro estado envolve a criação de 400.000 aves.

Atenta-se ao fato de que na Paraíba não é autorizado o licenciamento por adesão e compromisso de empreendimentos que envolvem a criação de 10.000 aves, ao passo que em Goiás é autorizado o uso de tal modalidade licenciatória para empreendimentos que envolvem a criação de 400.000 aves.

É compreensível que a fixação do potencial poluidor possa variar de acordo com as tecnologias produtivas utilizadas na execução da atividade em cada estado, entretanto, cabe aos legisladores federais a determinação de parâmetros que possibilitem uma classificação uniforme. Ocorre que a ausência de critérios fixados em âmbito nacional para que os entes conduzam essa classificação de acordo com variáveis próprias às suas peculiaridades territoriais, administrativas ou tecnológicas, está possibilitando o esvaziamento da importante regra presente no art. 12º, §1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, assim como, oportuniza a violação material do art. 225º, *caput*, da CF/88.

Apesar desse espaço para violações ao art. 225º, *caput*, da CF/88, ao tratar da constitucionalidade da utilização da LAC para atividades classificadas como de médio e alto potencial poluidor/de impacto ambiental, atualmente, tal análise apenas pode ser realizada no caso concreto. Isso decorre do fato de que, conforme exposto na Tabela 02, os estados possuem parâmetros classificatórios diversos para as mesmas atividades. Assim, não é possível afirmar, de forma generalizada, que a concessão de LAC para atividades classificadas como de médio potencial poluidor/de impacto ambiental viola o art. 225º da CF/88, uma vez que não há padronização quanto às atividades abarcadas sob essa classificação.

⁹² É classificada como de potencial poluidor pequeno quando o empreendimento possuir porte micro (entre 300 e 1.500 aves) e de potencial poluidor médio quando o empreendimento possuir porte pequeno, médio, grande ou extraordinário (>100.000)

3.6. Retirada da etapa de análise técnica e a presunção relativa da veracidade das informações submetidas pelo solicitante da licença

É seguro afirmar que a mais significativa inovação introduzida pelo licenciamento por adesão e compromisso consiste na concepção de um procedimento licenciatório no qual a emissão da licença ambiental não depende do crivo técnico da autoridade licenciadora. Dispensa-se a etapa de análise técnica em decorrência da presunção relativa de que o empreendedor solicitante está agindo em boa-fé, de que as informações submetidas por ele são verdadeiras e de que o seu projeto licenciatório está regular perante a legislação ambiental, o que está passível de posterior verificação por parte do órgão ambiental em ação fiscalizatória ou em auditoria ambiental.

Entre os estados que utilizam a LAC, apenas 04 (quatro) deles contam com a etapa de análise técnica como integrante do licenciamento por adesão e compromisso: Ceará (parcialmente), Espírito Santo, Paraíba e Paraná.

Mesmo assim, ao serem indagados em seus canais de acesso à informação sobre a realização de análise técnica no procedimento licenciatório autodeclaratório, tanto na resposta da SEMACE (Ceará) quanto na do IEMA (Espírito Santo) foi informado que esta análise depende da boa-fé do empreendedor ou de que as informações por ele fornecidas sejam presumidas verdadeiras, visto que esta modalidade licenciatória necessariamente envolve a supressão da etapa de vistoria técnica, sendo impossível verificar determinadas informações fornecidas pelo empreendedor:

É importante ressaltar que a responsabilidade pela veracidade e integridade dos documentos apresentados recai integralmente sobre o requerente da licença. Até que haja comprovação em contrário, os documentos são considerados como verdadeiros e precisos, refletindo a fidedignidade das informações fornecidas.⁹³

Ressaltamos que ser um procedimento autodeclaratório e sem a realização de vistoria prévia (na etapa de análise de requerimento), algumas informações não poderão ser checadas no momento da análise, cabendo a boa-fé do requerente, que poderá ser penalizado a qualquer momento caso se verifique informações inverídicas⁹⁴.

⁹³ O teor completo das informações fornecidas em 30/08/2023 pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) pode ser visualizado através do site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará (CGE): <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/ouvidoria?locale=pt-BR>>. Protocolo 6554178 e senha 2hkk.

⁹⁴ Informação fornecida em 25/09/2023, através do canal de acesso à informação do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA). O teor completo das informações fornecidas pelo IEMA pode ser visualizado no **Anexo I**.

Já no estado do Rio de Janeiro, tais premissas estão normatizadas no Decreto nº 46.890 de 23/12/2019⁹⁵, que institui o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimento de Controle Ambiental – SELCA, assim como, regulamenta a implementação da Licença Ambiental Comunicada – LAC: “Art. 8º As informações prestadas pelos empreendedores e pelos responsáveis técnicos nos processos de licenciamento e nos demais procedimentos de controle ambiental gozam de presunção de boa-fé e veracidade”.

Na maior parte dos estados que implementam a LAC, a dispensa de análise prévia no licenciamento por adesão e compromisso é algo institucionalizado em lei, algo que ocorre nos estados da Bahia, Ceará (parcialmente), Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nestes entes, basta que o solicitante preencha e envie um relatório ou formulário de caracterização do empreendimento, assim como a declaração de adesão e compromisso às condicionantes ambientais pré-determinadas assinada por responsável técnico e algumas documentações referentes ao empreendimento. Após este envio, a autoridade licenciadora faz um “*check-list*”, conferindo se todos os documentos e informações necessárias foram enviados, emitindo em seguida a LAC de forma virtual. Não é realizada qualquer análise dos documentos quanto à veracidade do que foi atestado ou quanto à regularidade dos aspectos técnicos do projeto licenciatório.

A retirada desta etapa implica a presunção relativa da boa-fé objetiva do empreendedor, assim como, a veracidade dos fatos por ele declarados. Isso decorre do fato de que, uma vez concedida, a licença ambiental atesta a regularidade do empreendimento, e as informações submetidas nos projetos licenciatórios dos empreendimentos licenciados por LAC não serão objeto de verificação ou validação por parte dos agentes públicos durante o licenciamento.

Com efeito, a aplicação da boa-fé objetiva como corolário das relações jurídicas ambientais para adoção e credibilidade do processo de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, não pretende afastar ou negar as situações de conflitos entre os direitos à proteção da confiança e o meio ambiente, como bem destacou José Ricardo Teixeira Alves (2012), destarte, incontestemente seu reconhecimento como patrimônio público, assegurado e protegido, de valor constitucional de maior peso e preponderância.⁹⁶

Tal modalidade de fiscalização de empreendimentos pressupõe e enaltece a boa-fé do solicitante, a deferir a licença ambiental quando da entrega dos documentos e preenchimento da declaração. Essa presunção surge quando os critérios, condições e requisitos previamente definidos pela regulação são

⁹⁵ RIO DE JANEIRO. Governador do Estado do Rio de Janeiro. **Decreto nº 46.890**, de 23 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388039>>

⁹⁶ SILVA, Juliana. **Licenciamento ambiental por adesão e compromisso: uma análise à luz do princípio da boa fé objetiva**. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/77583>.

observados pelo empreendedor e pelo responsável técnico. No entanto, deve ser destacado que esta presunção é relativa, porque sempre sujeita à fiscalização do órgão licenciador, que poderá constatar eventual irregularidade no exercício da atividade permitida.⁹⁷

Concebe-se a incorporação da presunção de boa-fé do cidadão em outras obrigações públicas como, por exemplo, a declaração de impostos. Entretanto, as consequências que o descumprimento do particular perante as normas tributárias acarreta para a ordem pública são reversíveis uma vez detectadas, ao passo que tratar de danos ambientais, no momento da detecção da irregularidade, já podem ter ocorrido danos difusos dificilmente reparáveis e irreversíveis, com o potencial de danos à saúde e vida da população afetada.

Uma vez que o princípio da moralidade rege a atuação da Administração Pública, é coerente presumir a boa-fé desta, mas não do administrado, principalmente ao se abordar o direito ambiental, que é pautado pelo dever dos cidadãos e do Poder Público de preservar o meio ambiente por meio da prevenção danos ambientais. Ocorre que a presunção da boa-fé e da veracidade dos fatos, mesmo que de forma relativa, implica na assunção de riscos, os quais, no âmbito do licenciamento ambiental, constituem riscos de serem causados danos ambientais. Nesse âmbito, os princípios da prevenção e da precaução foram instaurados para definir como a ordem jurídica deve lidar com esses riscos:

(...) em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de **dúvida ou incerteza**, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção (...). **Aplica-se o princípio da precaução ainda quando existe a incerteza**, não se aguardando que esta se torne certeza” (Grifo nosso).⁹⁸

A razão destes princípios constitucionais guiarem a legislação ambiental brasileira deriva da impossibilidade de reverter o dano ambiental integralmente, o qual atinge interesses difusos da sociedade, sendo dever do Poder Público minimizar os riscos de degradação ambiental.

Considerando que a principiologia ambiental é orientada pela não assunção de riscos, a presunção relativa de que o solicitante da licença está agindo de forma idônea e tecnicamente regular contraria a lógica normativa instituída pela CF/88, pela Lei da Política Nacional do

⁹⁷ HEINEN, Juliano. **Licenciamento por adesão e compromisso: regulação para sustentabilidade ambiental e econômica**. ENAP. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7243/1/2.3.%20ID%2042%20-%20Artigo-%20editorado.pdf>

⁹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020, p. 197.

Meio Ambiente e pelas Resoluções do CONAMA, as quais demandam uma atuação prévia e preventiva do Poder Público no âmbito do licenciamento ambiental.

Tal posicionamento foi adotado pelo STF no julgamento do pedido de medida cautelar da ADI 7345⁹⁹ (2023) no qual se pleiteia a suspensão da eficácia do art. 39º da Lei nº 12.844/2013¹⁰⁰, que permitia a presunção de legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente. No julgamento da decisão liminar, o Relator Sr. Ministro Gilmar Mendes se posicionou da seguinte maneira com relação com relação à inconstitucionalidade do art. 39º, em especial do seu §4º:

Com efeito, os dispositivos questionados apresentam contornos que **não se mostram coerentes com o dever de proteção do meio ambiente**, veiculado pelo art. 225 da Constituição Federal. **As presunções, trazidas no diploma legislativo impugnado**, relativas à legalidade do ouro adquirido e à boa-fé do adquirente simplesmente **sabotam a efetividade do controle** de uma atividade inerentemente poluidora (e nessa medida chocam com o **corolário do princípio da precaução**, que possui assento constitucional), uma vez que não apenas facilitam, como servem de incentivo à comercialização de ouro originário de garimpo ilegal. Exatamente por isso, revelam-se uma **opção normativa deficiente** quanto à proteção do meio ambiente (grifo meu)¹⁰¹.

A atribuição de tal prerrogativa ao particular viola o princípio constitucional da vedação de retrocesso em matéria ambiental, uma vez que quase anula o exercício do poder de polícia ambiental do procedimento licenciatório e deixa nas mãos do solicitante da licença o dever de assegurar a regularidade do que declara.

A omissão e negligência pública presentes quando o órgão licenciador realiza tais presunções e concede a licença ambiental sem análise técnica do pleito ficam ainda mais evidentes num contexto sociocultural brasileiro marcado pelo denominado “jeitinho brasileiro”¹⁰². A título exemplificativo, vale se atentar ao resultado das ações de fiscalização

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.345. Relator** Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03/05/2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6562260>

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 12.844**, de 19 de julho de 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112844.htm>

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.345. Relator** Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03/05/2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6562260>

¹⁰² Em “Dando um jeito no jeitinho”, Lourenço Stelio Rega traz uma ampla variedade de visões. O autor mostra como são extensas as concepções sobre o conceito, que representam o “jeitinho” desde algo positivo – que retrata a flexibilidade e criatividade do brasileiro em resolver situações – até como uma filosofia de “tentar levar vantagem em tudo”, uma forma de corrupção – nesse caso caracterizando-se como algo negativo.” MUGNATTO, Gabriel Carvalho. **jeitinho brasileiro: da criatividade à corrupção**. Politize, 2024. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/jeitinho-brasileiro/>>. Acesso em 12 dez. 2024.

ambiental conduzidas pela SEMACE no Ceará¹⁰³, em que 18,5% dos autos de infração emitidos foram atribuídos a alguma prática de falsidade declaratória perante a autoridade licenciadora, com destaque para o delito de “apresentar informação total ou parcialmente falsa, enganosa ou omissa, em sistema oficial de controle”.

Vale pontuar que a desburocratização do procedimento licenciatório e a diminuição de atribuições estatais são elementos positivos, pois estão alinhados ao princípio da eficiência e do desenvolvimento sustentável. Condena-se, nesse contexto, o repasse do poder-dever estatal para o particular que solicita a licença para si. Uma forma de conciliar a desburocratização com o efetivo exercício do poder de polícia no âmbito licenciatório seria, por exemplo, incorporar a figura de Verificadores Independentes¹⁰⁴ nesse processo, servindo como terceiros com competência técnica, não vinculados aos interesses dos solicitantes das licenças e não onerosos ao Poder Público.

Além disso, ao passo que a automação e incorporação de programas virtuais que auxiliem a análise técnica a ser realizada no procedimento licenciatório constituam fatores positivos diante do princípio do desenvolvimento sustentável, não é isso que está ocorrendo atualmente com a implementação da LAC pelos estados, visto que há de fato a ausência de análise técnica e de verificação de informações, com algumas exceções.

Na melhor das hipóteses, considerando que o estado utiliza um programa digital bem elaborado que confere algumas das informações submetidas, o *modus operandi* legislativo e administrativo por ele adotado é ignorar as limitações tecnológicas do sistema e optar por confiar no que o empreendedor está declarando, como ocorre em Goiás. Na pior das hipóteses, não é necessário o envio de qualquer documento por parte do empreendedor para o licenciamento de atividades classificadas como de alto potencial poluidor, como ocorre no Ceará.

No estado de Goiás não é fixada nenhuma limitação legislativa quanto às características ou natureza do empreendimento para a solicitação da LAC além da possibilidade de serem

¹⁰³ Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). **Consulta de Processos da Fiscalização Ambiental**. Disponível em: <https://mobile.semace.ce.gov.br/consultaProcessoFiscalizacao>.

¹⁰⁴ Já incorporado no âmbito das concessões públicas, o Verificador Independente é uma entidade imparcial, não vinculada à concessionária e nem ao Estado, que atua de forma neutra e com independência técnica, fiscalizando a execução do contrato e aferindo o desempenho da concessionária com base no sistema de mensuração, desempenho de indicadores e no mecanismo de pagamento, constantes no edital. DELOITTE. **Verificador Independente: Solução para elevar a qualidade de projetos de parcerias público-privadas e concessões**. Disponível em: < <https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/solutions/verificador-independente.html>> Acesso: 23 fev. 2024.

previstos os efeitos da atividade sob o meio ambiente (art. 18º da Lei nº 20.694/2019¹⁰⁵), de forma que qualquer empreendimento está passível de obtê-la. Durante a triagem realizada pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMAD), através do seu sistema digital de licenciamento ambiental denominado de IPÊ, o órgão irá definir se o empreendimento está apto ou não para obtenção da LAC.

Segundo a Secretária do Meio Ambiente de Goiás, Andréa Vulcanis, o sistema IPÊ consiste em uma plataforma segura, transparente e eficiente, se destacando diante das demais plataformas implementadas em outros estados do país¹⁰⁶. Conforme dados fornecidos mediante o Canal de Ouvidoria do estado de Goiás, o sistema opera da seguinte maneira:

Primeiramente cumpre esclarecer que a concessão da licença por adesão e compromisso (LAC) é emitida com base em matriz de impactos, onde o empreendedor e os responsáveis técnicos respondem diversas perguntas que possuem consequências como a solicitação de laudos, estudos e documentos, sendo que o sistema pode impedir a continuidade do empreendimento ou estabelecer automaticamente as condicionantes e medidas de mitigação dos impactos ambientais negativos da atividade. Além disso, com base nos polígonos apresentados pelo empreendedor, o sistema pode impedir a continuidade ou remeter automaticamente para análise os empreendimentos localizados em unidades de conservação, reserva legal, terras indígenas, territórios quilombolas, APP e outras áreas sensíveis estabelecidas pela Semad. A Semad realiza também o procedimento de malha fina, no qual se estabelece uma rotina de checagem, por amostragem, dos processos antes que a licença seja emitida.¹⁰⁷

Com base nas informações fornecidas através do canal de ouvidoria, o sistema se mostra capaz de analisar de forma automática se o território do empreendimento está localizado em áreas ambientalmente sensíveis, como Unidades de Conservação, Reserva Legal, Áreas de Proteção Ambiental, entre outros, o que não impede que o empreendimento seja licenciado por LAC, mas resulta na demanda de que as demais licenças necessárias sejam obtidas pelo empreendedor.

Por outro lado, percebe-se que, apesar da possibilidade dos laudos, estudos e documentos serem requisitados ao empreendedor, as informações neles contidas não serão analisadas no procedimento licenciatório, a menos que o empreendimento caia na malha fina

¹⁰⁵ BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Lei nº 20.694**, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100893/pdf>>

¹⁰⁶ BARRETO, Kattia. Sistema Ipê chega a 5 mil licenças emitidas. **Agência Cora Coralina de Notícias**, 2023. Disponível em: <<https://agenciakoradenoticias.go.gov.br/76180-sistema-ipe-chega-a-5-mil-licencas-emitidas>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

¹⁰⁷ O teor completo das informações fornecidas em 22/09/2023 pela Secretaria do Meio Ambiente de Goiás (SEMAD) pode ser visualizado no **Anexo II**.

do sistema através da seleção por amostragem, de forma que a análise técnica só se faz presente em uma parcela menor dos empreendimentos licenciados de forma autodeclaratória.

Conforme observado no domínio público do sistema IPÊ, entre 01 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023, foram emitidas 174 LACs em Goiás. O referido sistema disponibiliza ao público, através do site de Transparência Ambiental¹⁰⁸, as informações das licenças emitidas, assim como os pareceres técnicos emitidos pelo órgão licenciador após análise técnica do projeto licenciatório em “documentos”, sendo possível também acessar o conteúdo dos pareceres.

Figura 01 - Captura de tela do site de Transparência Ambiental de Goiás, onde são expostas informações sobre o licenciamento por adesão e compromisso de determinado empreendimento que obteve a LAC



Fonte: Transparência Ambiental.

Ao analisar os processos das LACs emitidas pelo sistema nesse período¹⁰⁹, constatou-se que apenas 10 dos empreendimentos¹¹⁰ possuíam pareceres técnicos do órgão licenciador atrelados à sua licença. Entre os 10 pareceres emitidos, 03 continham posicionamentos sugerindo o indeferimento da solicitação da LAC, 02 apontavam irregularidades nas informações submetidas pelo empreendedor no sistema e demandavam emendas e 05

¹⁰⁸ TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL - INFORMAÇÕES. Consultar informações. Disponível em: <<https://portal.meioambiente.go.gov.br/transparencia-web/informacoes>>.

¹⁰⁹ Para a obtenção destes dados, foram aplicados os seguintes filtros no sistema de Consulta de Informações do site <<https://portal.meioambiente.go.gov.br/transparencia-web/informacoes>> : Em TIPO DE PESQUISA, aplicar PESQUISA AVANÇADA; em GRUPO DE INFORMAÇÃO, aplicar LICENCIAMENTO AMBIENTAL; em FONTE DA INFORMAÇÃO, aplicar LICENÇAS AMBIENTAIS (IPÊ); em TIPO DE INFORMAÇÃO, aplicar LICENÇA AMBIENTAL POR ADESÃO E COMPROMISSO (IPÊ); em MUNICÍPIO aplicar TODOS; em DATA DE INÍCIO, aplicar 01/JAN/2023; e em DATA FINAL, aplicar 31/DEZ/2023. Após aplicar estes filtros, clicar em CONSULTAR.

¹¹⁰ Licenças de nº 20238072, 20237686, 20236871, 20236570, 20236210, 20236005, 20235737, 20233281, 20232345, 2023836.

informavam que não haviam sido identificados impedimentos à continuidade dos licenciamentos ambientais em discussão. Isso significa que, entre as 174 LACs emitidas, apenas 05 delas (correspondente a 2,8%) haviam sido objeto de análise técnica e recebido a aprovação fundamentada do órgão licenciador sem a necessidade de emendas ao seu pleito.

Já com relação à forma como a LAC é utilizada no Ceará, a legislação estadual a regulamenta de dois modos diferentes a depender da atividade que é objeto do licenciamento. Importa recordar que a Resolução nº 02/2019 COEMA¹¹¹, norma regulatória da LAC no estado, já foi alvo de controle de constitucionalidade por parte do STF, através da ADI nº 6.288, oportunidade em que o tribunal declarou inconstitucional a dispensa do licenciamento ambiental de 45 atividades quando estas fossem classificadas como de porte micro.

Em resposta à decisão, o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará elaborou a Resolução COEMA nº 10/2020, por meio da qual alterou a norma inconstitucional retirando a dispensa licenciatória e instituindo uma modalidade branda do licenciamento por adesão e compromisso que está disciplinada nos §1º e 3º do art. 4º da Lei nº 14.882/2011¹¹². Tais dispositivos determinam que não é necessário o envio de quaisquer documentos relativo ao empreendimento licenciado, sendo dispensada também a entrega do Relatório de Acompanhamento e Monitoramento Ambiental (Rama)¹¹³ que procede a concessão da licença, tornando o procedimento licenciatório completamente automático.

Dessa forma, a Secretaria do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) conduz o licenciamento por adesão e compromisso de duas maneiras: quando a atividade estiver presente no rol dos incisos XII a XXII do art. 4º da Lei 14.882/2011 (que inclui atividades classificadas pela Resolução nº 02/2019 COEMA como de médio e alto potencial poluidor) basta cadastrar o empreendimento no sistema digital de licenciamento, sem a necessidade de enviar quaisquer documentos referentes à sua regularidade ambiental, e quando a atividade não estiver presente

¹¹¹ BRASIL. **Resolução nº 02/2019 COEMA**, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=377738>>

¹¹² BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 14.882**, de 27 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=123271>>

¹¹³ O Relatório de Acompanhamento e Monitoramento Ambiental (Rama), é um instrumento anual de controle dos planos e programas de gestão ambiental das atividades, obras ou empreendimentos potencialmente utilizadores de recursos ambientais licenciados e constitui uma condicionante da Licença Ambiental. Ele é um documento elaborado sob a responsabilidade do empreendedor, de maneira “on-line,” com periodicidade anual, contado a partir da data de expedição da licença ambiental que o condicionou, e segue as diretrizes estabelecidas no sítio da Semace por meio do sistema [Natuur online](#).

neste rol, será objeto de análise técnica por parte do órgão licenciador durante o procedimento licenciatório.

Cabe pontuar que, em 2023, foram emitidas pela SEMACE aproximadamente 9.200 LAC's e aproximadamente 11.600 licenças ambientais no total¹¹⁴, enquanto, em novembro de 2023, tal órgão contava com uma equipe de 50 fiscais ambientais¹¹⁵, resultando em uma razão de aproximadamente 232 empreendimentos por fiscal por ano.

Considerando a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental de forma eficiente e eficaz, a utilização de sistemas informáticos por parte dos órgãos ambientais com tecnologias capazes de auxiliar na análise técnica dos projetos licenciatórios, representa um avanço para a consecução destes objetivos. Ocorre que há uma total ausência de normas federais que regulamentem e instruem a utilização destas tecnologias, não havendo, portanto, balizas e parâmetros legais para atestar a regularidade do trabalho que está sendo realizado mediante esses sistemas informáticos.

Além disso, percebe-se que tais sistemas são programados e utilizados de uma forma que ainda é majoritariamente voltada para o cadastro do pedido de licença ambiental e não para a análise dos dados submetidos pelo empreendedor, não constituindo, portanto, ferramenta autônoma suficientemente capaz de suprir o papel desempenhado pelo servidor público do órgão ambiental na análise do pleito licenciatório.

Denota-se, com isso, que a presunção relativa de que o solicitante da licença está agindo de forma idônea e tecnicamente regular contraria a lógica normativa instituída pela CF/88, que em seu art. 225º determina como dever do Poder Público, assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A assunção dos riscos ambientais inerentes à presunção de boa-fé objetiva do empreendedor e da veracidade das informações submetidas pelo mesmo é algo incompatível com a principiologia do direito ambiental, sendo inconstitucional o posicionamento do Poder Público ao omitir-se dispensando a análise técnica dos projetos licenciatórios.

¹¹⁴ CEARÁ. Governo do Estado. SEMACE. **Licenciamento Ambiental: Tipo de Licenças por Atividade e Período.** BI SEMACE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/e738adeb-8e60-4e69-9a9d-a37081646874/page/p_1yr1biv7lc.

¹¹⁵O teor completo das informações fornecidas em 14/11/2023, pela Secretaria do Meio Ambiente de Goiás (SEMAD), pode ser visualizado através do site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará (CGE): <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/ouvidoria?locale=pt-BR>>, Protocolo nº 6635481 e Senha yrty.

3.6.1. Insuficiência da pré-determinação das condicionantes ambientais, critérios e condições como elementos caracterizadores do princípio da prevenção no âmbito licenciatório

Em julgamento do TJ-SC, em junho de 2020, acerca da constitucionalidade da LAC em Santa Catarina, estado onde não há a etapa de análise prévia, o relator da ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900¹¹⁶ posicionou-se da seguinte maneira ao proferir seu voto:

Nada obstante, volvendo ao caso dos autos, verifica-se que o art. 36 da Lei Estadual disciplina que a LAC será concedida segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador por meio de portaria. (...) Ainda está estabelecido que para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades. Referidos normativos atendem o princípio da prevenção, invocado pelo Ministério Público na peça inicial, e contemplado nos artigos 181 e 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina. (...) Dessa forma, denota-se que o procedimento para a concessão da Licença Ambiental por Compromisso atende o princípio da prevenção, pois há a atuação prévia do órgão ambiental ao instituir os requisitos e as condições para a sua perfectibilização.

Os pré-requisitos mencionados na decisão são definidos de forma genérica através de portaria, que constitui ato administrativo de caráter normativo, ou seja, ato que ocorre fora do âmbito do procedimento licenciatório, de forma prévia à sua instauração. A atuação do órgão nesse contexto assume um caráter informativo, deixando o empreendedor ciente das normas que regulamentam a atividade que ele pretende conduzir.

Entretanto, a partir do momento em que todos os pré-requisitos e condicionantes ambientais estão disponíveis de forma prévia em portarias, instruções normativas ou informativos do órgão ambiental, estas informações podem ser acessadas por qualquer cidadão no site institucional do órgão e vinculam qualquer um que execute as atividades regulamentadas, independentemente do procedimento licenciatório.

Não se nega a importância do empreendedor ter plena ciência das normas, diretrizes e condicionantes ambientais que deverá respeitar ao operar o seu empreendimento, entretanto, considerar que configuram uma atuação preventiva do Poder Público capaz de garantir a regularidade ambiental do empreendimento no âmbito licenciatório equivale a considerar que informar ao solicitante da licença sobre a legislação ambiental e obter uma declaração dele

¹¹⁶ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900. Relatora Desembargadora Soraya Nunes Lins.** Data de Julgamento: 20/03/2019. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/692172480/inteiro-teor-692172494>>

comprometendo-se a cumprir essa lei também configura o atendimento ao princípio da prevenção no licenciamento ambiental.

O que ocorre no licenciamento por adesão e compromisso é a formalização do compromisso e ciência do empreendedor, através da Declaração de Adesão e Compromisso, diante dos pré-requisitos e condicionantes que já foram determinados pelo órgão antes da instauração do procedimento licenciatório. Desse modo, a única possível prevenção obtida por meio da pré-determinação de condicionantes ambientais, critérios e condições a serem seguidas pelo empreendedor é a garantia legal de que ele estará ciente destas informações e normas.

A partir do momento em que o Poder Público se limita a cadastrar o empreendimento e informar as condicionantes ambientais e as formas de mitigação de impactos ao empreendedor, está utilizando o licenciamento ambiental como uma ferramenta direcionada para um controle de dados e para a instrução sobre como operar a atividade de forma regular.

Compreende-se que a licença ambiental emitida após procedimento tradicional com análise prévia não representa uma garantia de que o empreendedor irá cumprir com as condicionantes ambientais fixadas ou com as normas ambientais, entretanto, representa uma garantia de que, no momento da sua concessão, o empreendimento estava em condições de operar de forma regular perante os requisitos fixados e a legislação ambiental.

Do mesmo modo que a eficácia da licença ambiental é reduzida num contexto no qual não há fiscalização posterior da atividade, por exemplo, a fixação das condicionantes ambientais não surte efeito caso o empreendedor esteja agindo de má-fé ao fornecer dados falsos ou omitir informações, ambos riscos aceitos pelo Poder Público ao dispensar a etapa de análise prévia do projeto licenciatório e presumir a veracidade do que fora submetido pelo solicitante da licença.

Como principal instrumento de proteção e controle estatal no âmbito da proteção ambiental, é evidente que a finalidade preventiva do licenciamento ambiental não é alcançada a partir do momento em que é utilizado como mecanismo meramente formal de caráter informativo e cadastral. O mesmo vale para o princípio da prevenção, que é transformado em um requisito a ser enquadrado de forma mínima num procedimento licenciatório cujo objetivo não se alinha à efetivação do dever do Poder Público de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.6.2 Presunção de boa-fé do empreendedor e a descaracterização do licenciamento ambiental

Com exceção do que ocorre no estado de Goiás, as normas regulamentadoras da LAC nos estados estabelecem requisitos para que os empreendimentos sejam passíveis da sua obtenção. Entre eles estão o enquadramento da atividade em determinado potencial de impacto ambiental, restrições quanto à localização do empreendimento e o conhecimento prévio dos impactos dessa atividade por parte do órgão licenciador.

Ao mesmo tempo, a maior parte das legislações dispensam a etapa de análise prévia do procedimento licenciatório, de forma que a anuência prévia da Administração Pública para a concessão da LAC necessariamente irá ocorrer sem que haja a verificação destes requisitos e, conseqüentemente, sem que haja a demonstração de que o particular atendeu todos os requisitos determinados na lei. No âmbito da LAC, emitida sem análise prévia do órgão ambiental, a anuência da Administração é obtida após o particular cadastrar as informações e dados do seu empreendimento no sistema virtual do órgão licenciador.

Observando com atenção tal formato regulamentatório, denota-se que os critérios relacionados ao potencial de impacto da atividade, conhecimento prévio dos impactos, localização do empreendimento, entre outros, não constituem requisitos para a concessão da LAC, mas apenas para a anulação ou cassação da mesma caso seja alvo de auditoria ambiental, fiscalização ou análise técnica posterior. O único requisito de fato para a prática do ato administrativo da LAC torna-se o envio dos documentos e informações requisitados ao sistema virtual do órgão licenciador, ou seja, o cadastro do empreendimento.

O licenciamento por adesão e compromisso, nos casos em que dispensa a etapa de análise técnica, confunde-se com um procedimento de cadastro, assemelhando-se mais ao Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹¹⁷, por exemplo, do que com licenciamentos simplificados,

¹¹⁷ Instituído através da Lei nº 12.651/2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um instrumento do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), constituindo um cadastro digital de caráter declaratório cujo principal objetivo é a criação de uma base de dados para orientação em relação ao controle, monitoramento e alocação de recursos para a preservação ambiental. Vejamos que, com base na referida Lei e na Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Meio Ambiente de 06 de maio de 2014, o procedimento para emissão do CAR é composto, de forma geral, pelas seguintes etapas: deve-se acessar o programa virtual “Módulo de Cadastro” através da página online do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural; baixar no programa as imagens de satélite; realizar o cadastro do imóvel identificando o responsável por fazer o cadastro, declarando os dados e informações referentes à identificação do proprietário ou possuidor, comprovação da propriedade ou posse, identificação do imóvel e demais informações complementares sobre a situação do imóvel; após o preenchimento das informações requisitadas pelo sistema, deve-se finalizar o cadastro. A análise dos dados e informações enviados será de responsabilidade pelo órgão competente, que poderá realizar vistorias no imóvel rural, ao mesmo tempo em que o SICAR se utiliza de mecanismo de análise automática e verificação dos dados e documentos, conferindo os aspectos listados no art. 43º da Instrução Normativa nº 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente.

nos quais a etapa de análise técnica por parte do órgão licenciador está presente. Ao ser transformado num procedimento de coleta e gestão de dados, além de haver a anulação do seu caráter preventivo, há também o esvaziamento da finalidade do procedimento licenciatório.

Com isso, a partir do momento em que i) o procedimento licenciatório é realizado sob a presunção de que as informações e documentos fornecidos pelos solicitantes da licença são verdadeiros, ii) que não é vista a necessidade de análise prévia por parte do órgão ambiental, iii) que todas as condicionantes ambientais e pré-requisitos de operação das atividades já estão disciplinados em normas infralegais que informam e vinculam todos os cidadãos e iv) que presume-se a boa-fé do empreendedor diante do seu dever de cumprir a legislação ambiental, o licenciamento ambiental perde a sua razão de existir e torna-se dispensável.

Tal descaracterização do licenciamento ambiental insere-se num contexto sociopolítico no qual a dispensa licenciatória tem se tornado cada vez mais comum. Atualmente, a dispensa do licenciamento ambiental para diversas atividades potencialmente poluidoras é implementada em estados como Paraná, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, entre outros. Em 2019, a dispensa licenciatória foi legalizada de forma controversa através da Lei Federal nº 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica) diante das atividades classificadas como de baixo risco¹¹⁸.

Entre as atividades mais comumente dispensadas do licenciamento pelos estados estão as atividades agropecuárias, como bovinocultura, avicultura e suinocultura. No Paraná, em 2023, foram emitidas 4.264 Dispensas de Licenciamento Ambiental Estadual para atividades agropecuárias classificadas como de micro e mínimo porte, conforme indicado na ferramenta de Consulta de Processo de Licenciamento no Sistema de Gestão Ambiental do estado.¹¹⁹ Tal dispensa está regulamentada pelas Resoluções SEDEST nº 15, 16 e 17 de 05/03/2020.

Verificadas inconsistências ou pendências, haverá a solicitação de adequação das informações e consequente retificação do cadastro.

¹¹⁸ Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm>

¹¹⁹ PARANÁ. Instituto Água e Terra - Sistema de Gestão Ambiental (SGA). Consulta de Processo de Licenciamento. Marcar opção “PESQUISA AVANÇADA”, selecionar “DLAE - DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL” em opção de Modalidade, selecionar “AGROPECUÁRIA” em opção de Grupo, inserir em período de emissão “01/jan/2023” e “31/dez/2023”. Disponível em: <<http://www.sga.pr.gov.br/sga-iap/consultarProcessoLicenciamento.do?action=iniciar>>

Em São Paulo, as atividades agropecuárias de avicultura, suinocultura e bovinocultura também estão passíveis da dispensa licenciatória de acordo com o porte do empreendimento¹²⁰, apenas precisando adquirir nesses casos uma Declaração de Conformidade de Atividade Agropecuária, documento de caráter cadastral emitido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado. Nesse sentido, vale recordar que a declaração de inconstitucionalidade parcial da Resolução nº 02/2019 do COEMA por parte do STF¹²¹ se refere à dispensa do licenciamento ambiental, inclusive para atividades classificadas como de baixo potencial de impacto ambiental e porte inferior ao micro.

Na condição de ato administrativo, a licença ambiental possui como característica inerente a presunção da sua legitimidade/legalidade, o que implica que os fatos que a Administração Pública declara terem ocorrido são presumidos verdadeiros e o enquadramento desses fatos na norma invocada pela Administração como fundamento da prática do ato administrativo é presumido correto¹²². No julgamento do REsp 1193474/SP,¹²³ da 1ª Turma do STJ, foi decidido que têm presunção de legitimidade e definitividade as licenças ambientais administrativas concedidas ao empreendedor, configurando surpresa desproporcional a suspensão, revogação e anulação de tais atos, mormente na hipótese em que tenha feito gastos vultosos.

No licenciamento por adesão e compromisso, na prática, a presunção de legitimidade é estendida ao ato do particular a partir do momento em que os fatos por ele alegados são tidos pela Administração como verdadeiros e o compromisso firmado pelo empreendedor ao cumprimento da legislação ambiental é recebido como garantia suficiente para dispensar a análise técnica. Como resultado, o atestado legal de regularidade ambiental do empreendimento é desvirtuado, visto que passa a ser assegurado pelo próprio empreendedor e pelo responsável técnico que ele contratou.

¹²⁰ Há dispensa licenciatória para: atividade de bovinocultura de corte em confinamento com capacidade de criação menor ou igual a 5.000 indivíduos; atividade de avicultura com capacidade de criação menor ou igual a 200.000 indivíduos; atividade de suinocultura com capacidade de criação menor ou igual a 500 matrizes, conforme determina o Decreto Estadual nº 63.296/18.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.288/CE**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 23/11/2020. Acesso: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>>

¹²² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 30º ed. São Paulo: Editora Método, 2023.

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1193474/SP**. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864810965/inteiro-teor-864811037>>

A atribuição inerente da presunção de legitimidade ao ato administrativo deriva do importante princípio da defesa do interesse público, que consiste em princípio basilar para todo o direito administrativo¹²⁴. A atribuição desta presunção de legitimidade aos atos dos empreendedores no âmbito do licenciamento ambiental significa privilegiar o interesse particular em detrimento do interesse público, pois o indivíduo não está vinculado à defesa de tal interesse do mesmo modo que a Administração Pública e atua visando a satisfação dos seus próprios interesses.

Tendo em vista que o meio ambiente se trata de bem coletivo sob a tutela do Poder Público, é dever deste atuar de forma ativa na defesa e proteção de tal bem em nome da coletividade. Desse modo, é evidente a ilegalidade do particular interessado na concessão da licença possuir a prerrogativa de ter seus atos presumidos como verdadeiros e legítimos, mesmo que de forma relativa, ao buscar a obtenção de licença ambiental, algo que contraria a principiologia constitucional do direito administrativo e do direito ambiental em diversas esferas.

A extensão da presunção de legitimidade alcança também os atos dos técnicos contratados pelos solicitantes da LAC para atuarem como responsáveis técnicos do projeto licenciatório. Em alguns estados, o envio de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é tido como exigência para concessão da LAC, assim como a presença da assinatura do técnico responsável na Declaração de Adesão e Compromisso. Tais exigências são realizadas sob a premissa de que a análise prévia do projeto estaria sendo realizada de forma prévia por profissional habilitado, entretanto, ao invés de ser por técnico do órgão licenciador, é por técnico particular contratado pelo solicitante, o que promoveria uma maior eficiência ao procedimento e desoneração do órgão público:

De acordo com Pedro Niebuhr (2021, p.191-192), a ideia do licenciamento por adesão e compromisso é substituir a instrução técnica que normalmente é feita pelo órgão ambiental, por um modelo de instrução privada, ou seja, no lugar das avaliações ambientais realizadas pelos particulares serem analisadas pelos técnicos dos órgãos ambientais, os técnicos (profissionais) do demandante (empreendimento, por exemplo), fazem os levantamentos necessários e atestam, sob sua própria responsabilidade, o cumprimento da legislação ambiental¹²⁵.

¹²⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 30º ed. São Paulo: Editora Método, 2023.

¹²⁵ SILVA, Juliana. **Licenciamento ambiental por adesão e compromisso: uma análise à luz do princípio da boa fé objetiva**. Orientadora: Jaqueline de Paula Heimann. 2021. 22 pgs. Artigo para Conclusão de Curso, Curso de Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/77583/R%20-%20E%20%20JULIANA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 31 jan. 2024.

As responsabilidades técnica, administrativa, civil e criminal sobre as informações e documentos anexados ao processo de licenciamento para obtenção da LAC são do empreendedor (pessoa física ou jurídica) e de seu Responsável Técnico. " – **Ouvidoria Setorial de Meio Ambiente do Governo do Estado do Rio Grande do Sul - Nº do Pedido: 1713346/0168. Resposta emitida no dia 04/08/2023.** O teor completo pode ser visualizado no **Anexo V.**

Disso decorre a comum associação popular do licenciamento por adesão e compromisso a uma espécie de autolicensing, pois a responsabilidade de atestar a regularidade ambiental do projeto é transferida ao próprio solicitante e ao técnico por ele contratado, enquanto o órgão licenciador somente realizará um “*check-list*”, certificando-se de que todos os documentos necessários foram enviados. Apesar de, em tese, tal exigência possibilitar uma maior segurança ambiental, o fato de o responsável técnico ser contratado pelo solicitante e responder diretamente a ele macula qualquer possível parcialidade no seu parecer, o que transforma essa solução em um meio tendencioso de legitimar o pleito do solicitante da licença ambiental.

Como consequência deste cenário, vislumbra-se a desvirtuação e descaracterização do licenciamento ambiental como instrumento apto para efetivar o princípio da prevenção, do desenvolvimento sustentável e o dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, verificando-se também a ilegal atribuição da presunção de legitimidade ao ato do particular e do seu responsável técnico ao serem considerados aptos para atestar a regularidade do próprio empreendimento. Sob a ótica do direito administrativo, há a violação do princípio da supremacia do interesse público, além da patente violação do princípio da prevenção, derivado do direito ambiental.

Importante ressaltar, por fim, que, tendo em vista que o dever previsto no art. 225º da CF/88 também é atribuído à coletividade, não devem ser descartadas alternativas de desburocratização licenciatória apenas por não estarem centradas numa atuação estatal direta. Diante do licenciamento ambiental de atividade de pequeno potencial de impacto ambiental, principalmente nos casos em que não há a necessidade de apresentar estudos ambientais, considera-se plausível, sob uma perspectiva legal e prática, a “terceirização” da análise técnica do projeto licenciatório para entidades privadas independentes cuja atuação seja monitorada pelo estado. Dessa forma, o particular interessado na licença possui menos “poder” sobre o resultado da análise técnica, uma vez que quem a conduzirá será um terceiro independente e desinteressado na concessão da licença.

5. CONCLUSÃO

No primeiro capítulo, discorreu-se a respeito do importante papel atribuído ao licenciamento ambiental como instrumento de efetivação do dever do Poder Público presente no art. 225º da CF/88. Com alicerce nos princípios constitucionais da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável, o licenciamento ambiental possui caráter inerentemente preventivo e balizador dos interesses privados e públicos.

Apesar de não ter sido regulamentado na CF/88, o licenciamento ambiental encontra previsão legislativa nacional na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), na Lei Complementar nº 140/2011 e nas Resoluções do CONAMA, com destaque para a aquelas de nº 01/86 e 237/97, . Diante da ausência de diploma legal nacional que regule a matéria de forma holística, atualmente a maior parte das normas que disciplinam tal instrumento advém das legislações estaduais e municipais.

A Resolução nº 237/97 do CONAMA já admitia aos estados a utilização de modalidades licenciatórias simplificadas, tendo sido pacificado posteriormente pelo STF, com fundamento no art. 24º da CF/88, o entendimento que os entes federativos podem criar e implementar procedimentos simplificados de forma autônoma diante das normas federais. Diante da crescente dificuldade pública de implementar o licenciamento ambiental trifásico, que constitui a modalidade licenciatória referencial no país, a utilização de procedimentos simplificados tornou-se prática cada vez mais comum nos estados e municípios.

Nesse contexto, dez estados incorporaram aos seus sistemas de licenciamento ambiental o licenciamento por adesão e compromisso, que pode ou não resultar na emissão da LAC, e que se diferencia das demais modalidades simplificadas pelo seu caráter auto declaratório, constituindo, portanto, procedimento de classificação distinta, apesar de configurar uma simplificação *lato sensu* diante do licenciamento trifásico.

Ao analisar as decisões do STF a respeito da constitucionalidade do licenciamento autodeclaratório nos estados de Santa Catarina, Ceará, Distrito Federal e Bahia, chegou-se às conclusões de que, apesar de o tribunal ter pacificado o entendimento da constitucionalidade dos estados implementarem a LAC na condição de licença simplificada, as decisões a seu respeito apresentam contradições entre si e, por vezes, a própria decisão contraria as normas que a embasaram, não fornecendo fundamentos suficientes para encerrar as dúvidas acerca da constitucionalidade desta licença no modo como é implementada em alguns estados.

Considerando que foi autorizado a cada estado regulamentar com significativa margem de liberdade os procedimentos licenciatórios a serem implementados em seus territórios, o licenciamento por adesão e compromisso foi incorporado de forma diferente em cada estado. Com isso em vista, buscou-se agrupar características comuns aos diferentes formatos assumidos por ele nos estados com o objetivo de identificar um “modelo padrão” desta modalidade licenciatória, que, de forma geral, possui as seguintes propriedades: I) Trâmite eletrônico que conta com uma única fase e um número reduzidíssimo de etapas; II) Definição prévia ao procedimento licenciatório das condicionantes ambientais, critérios e pré-requisitos a serem seguidos pelo empreendedor; III) Obrigação do empreendedor de declarar adesão e compromisso aos termos pré-determinados pelo órgão licenciador. IV) Ausência de verificação de veracidade total ou parcial das informações apresentadas pelo empreendedor, assim como de vistoria técnica. V) Vedação à utilização da LAC para atividades que demandem a elaboração de EIA/RIMA ou que possuam significativo potencial de degradação ao meio ambiente. VI) Presunção de que as informações submetidas pelo empreendedor são relativamente verdadeiras e que, agindo com base na boa-fé, o empreendedor irá seguir as normas de proteção ambiental vigentes.

Buscando compreender as possíveis ilegalidades relacionadas ao modo como esta licença está sendo implementada no país, foi realizado um levantamento legislativo, assim como um levantamento perante as ouvidorias dos órgãos licenciadores estaduais, através dos quais obteve-se os seguintes resultados: entre os 10 estados que implementam o licenciamento por adesão e compromisso, 40% restringem a sua utilização para atividades classificadas como de baixo potencial poluidor/de impacto ambiental, 60% o utilizam no licenciamento de atividades classificadas como de médio potencial poluidor/de impacto ambiental, 20% no licenciamento de atividades classificadas como de alto potencial poluidor/de impacto ambiental, e 80% excluem a etapa de análise técnica do procedimento licenciatório dessas atividades.

A partir destes resultados, optou-se por analisar alguns pontos que indicam possível ilegalidade e, em algumas situações, inconstitucionalidade, da implementação do licenciamento por adesão e compromisso pelos estados nos termos acima mencionados, ao mesmo tempo em que buscou-se comparar tais constatações perante o modo como a LAC é positivamente retratada no meio doutrinário. Como embasamento para tais estudos foram referenciadas legislações estaduais, jurisprudências do STF, doutrinadores e informações fornecidas através dos canais de ouvidoria dos estados analisados.

Primeiramente, foi examinada a legalidade da utilização da LAC para o licenciamento de atividades classificadas como de médio ou alto potencial poluidor/de impacto ambiental. Na condição de licença simplificada *lato sensu*, a concessão da LAC para empreendimentos ou atividades classificados como de médio ou alto potencial poluidor/de impacto ambiental frustra a norma do CONAMA presente no art. 12º da Resolução nº 237/97, que apenas possibilita a utilização de procedimentos licenciatórios simplificados para empreendimentos ou atividades classificados como de baixo potencial de impacto ambiental.

Nesse âmbito, levantou-se também a hipótese de tal norma carecer de parâmetros a serem utilizados pelos estados e municípios com o objetivo de balizar o enquadramento que estes entes federados realizam do potencial poluidor/de impacto ambiental das atividades, visto que sem eles, os estados podem realizar um enquadramento de forma consideravelmente diversa, esvaziando o sentido desta norma.

Em seguida, foram avaliadas as repercussões legais da retirada da etapa de análise técnica do licenciamento, em decorrência da presunção relativa da boa-fé do solicitante e da veracidade dos fatos por ele alegados. Observou-se que apenas 4 (quatro) estados contam com a etapa de análise técnica mas, ainda nesses casos, tais presunções relativas estão presentes, constituindo elementos característicos do licenciamento autodeclaratório. Como consequência, há a assunção estrutural de riscos de danos ambientais por parte do Poder Público, o que viola diretamente o dever que lhe foi imposto pelo art. 225º da CF/88, assim como os princípios constitucionais da prevenção, da precaução, da vedação de retrocesso e do desenvolvimento sustentável.

Ainda, foi abordado a possibilidade dos programas virtuais de licenciamento ambiental desenvolvidos e utilizados pelos estados suprirem a necessidade de análise técnica por parte do servidor público. Entretanto, utilizando como exemplo os modos como tais programas são implementados nos estados de Goiás e Ceará, foi demonstrado que estes sistemas digitais ainda não são primordialmente utilizados como ferramentas de análise técnica, mas de cadastro e gestão, não justificando, portanto, a substituição da análise realizada pelo técnico ambiental.

Diante do posicionamento do TJ-SC no julgamento da ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900 a respeito do papel desempenhado pela pré-determinação das condicionantes ambientais no cumprimento do princípio da prevenção, foi analisada a lógica jurídica integrada nesta colocação. Partindo da premissa de que todos os pré-requisitos e condicionantes ambientais estão disponíveis de forma prévia em atos normativos, denota-se que

essas informações vinculam qualquer um que execute as atividades regulamentadas, independentemente do procedimento licenciatório. Na condição de principal instrumento de proteção e controle estatal no âmbito da proteção ambiental, considera-se que a finalidade preventiva do licenciamento ambiental não é alcançada com a sua restrição a mecanismo informativo e de gestão de dados.

Além disso, averiguou-se a relação entre a descaracterização do licenciamento ambiental e a retirada da etapa de análise prévia. Nesse contexto, o único requisito de fato para a prática do ato administrativo da LAC torna-se o envio dos documentos e informações requisitados ao sistema virtual do órgão licenciador, ou seja, o cadastro do empreendimento, uma vez que não há uma verificação do cumprimento dos requisitos legais exigidos para emissão da licença. Decorre dessa prática a consolidação do licenciamento autodeclaratório como um procedimento cadastral, havendo um significativo esvaziamento do licenciamento ambiental e a sua conseqüente descaracterização como tal.

Percebe-se que, na prática, a presunção de legitimidade atribuída ao ato administrativo é estendida no âmbito do licenciamento por adesão e compromisso ao ato do particular e do responsável técnico por ele contratado, visto que os fatos por eles alegados são admitidos pela Administração como verdadeiros e o compromisso firmado pelo empreendedor ao cumprimento da legislação ambiental é recebido como garantia suficiente para dispensar a análise técnica. Como resultado, o atestado legal de regularidade ambiental do empreendimento é desvirtuado e passa a ser assegurado pelo particular, contrariando, com isso, o princípio constitucional da supremacia do interesse público, visto que os particulares não são atrelados à defesa dos bens públicos da mesma forma que a Administração Pública.

Observa-se, com isso, um cenário de crescente desvirtuação e descaracterização do licenciamento, no qual a dispensa deste procedimento é cada vez mais incorporada em diferentes estados brasileiros, ganhando legalidade por meio da Lei Federal nº 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica) diante das atividades classificadas como de baixo risco.

É possível concluir, portanto, que o licenciamento por adesão e compromisso em seu formato padrão constitui um procedimento eivado de ilegalidades e violações à CF/88, seja material ou formalmente, a depender do modo como é implementado. No âmbito material, considerando as Resoluções do CONAMA como normas vinculantes para a atuação legislativa dos estados, é evidente a ilegalidade desse procedimento quando utilizado para o licenciamento

de atividades classificadas como de médio e alto potencial poluidor/de impacto ambiental, tendo em vista o que determina o art. 12º da Resolução nº 237/97 do CONAMA.

Sob o aspecto formal, as presunções relativas de boa-fé do empreendedor e de veracidade parcial ou total das informações por ele submetidas, prerrogativas formalizadas mediante a retirada da etapa de análise técnica do licenciamento, contrariam princípios constitucionais ambientais e administrativos, tais como o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Como consequência, a presunção de validade da LAC é colocada em risco de forma sistemática, sendo possível observar um cenário de desvirtuação e descaracterização do licenciamento por adesão e compromisso como um procedimento licenciatório e como instrumento de proteção ambiental obrigatório, sendo a possibilidade da sua dispensa cada vez mais comum nos estados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 30ª ed. São Paulo: Editora Método, 2023.

BARRA, Kélcio Bandeira. **Fé pública no estado democrático de direito e inconstitucionalidade da medida provisória nº 876/2019** (delegação da fé pública notorial a advogados e contadores). Cartórios de Protesto (2019). Disponível em: <https://ieptbma.com.br/noticias/3b81d425>.

BARRETO, Kattia. Sistema Ipê chega a 5 mil licenças emitidas. **Agência Cora Coralina de Notícias**, 2023. Disponível em: <<https://agenciacoradenoticias.go.gov.br/76180-sistema-ipe-chega-a-5-mil-licencas-emitidas>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 14.882**, de 27 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=123271>>

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Lei nº 20.694**, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100893/pdf>>

BRASIL. Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). **Resolução CONSEMA nº 98/2017**, de 5 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/2017/2212-resolucao-consema-n-98-2017/file>.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 06/1986**. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=5666#:~:text=A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CONAMA%20n%C2%BA%206%20de%20janeiro%20de%201986%20e%20o%20superveniente.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 385**, de 27 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/conama38506.pdf>>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto nº 8.437**, de 22 de abril de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm.

BRASIL. **Decreto nº 99.274**, de 06 de junho de 1990. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm#:~:text=DECRETO%20N%C3%B3%2099.274%2C%20DE%206%20DE%20JUNHO%20DE%201990.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C3%BA%206.902,Ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140/2011**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

BRASIL. **Lei nº 12.844**, de 19 de julho de 2013. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112844.htm>

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.159**, de 2021. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.729/04**. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil**. Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva, organizadores. – Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Lincenciamento-Ambiental-WEB.pdf>.

BRASIL. **Resolução nº 02/2019 COEMA**, de 11 de abril de 2019. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=377738>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina**. Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 24/08/2020. Acesso:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.615/CE**. Relator Min. Roberto Barroso. Data de Julgamento: 20/09/2019. Acesso:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4092257>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.014/BA**. Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 13/11/2023. Acesso: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.547 Distrito Federal**. Relator Min Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/09/2020. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5000512>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.288/CE**. Relatora Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 23/11/2020. Acesso:
<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.808 Distrito Federal. Relatora** Min. Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 28/04/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.345. Relator** Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03/05/2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6562260>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1.264.738 Santa Catarina. Relator** Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 24/08/2020. Acesso: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1193474/SP. Relator** Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864810965/inteiro-teor-864811037>>

CEARÁ. Governo do Estado. SEMACE. **Licenciamento Ambiental: Total de Processos por Data de Abertura. BI SEMACE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.** Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/e738adeb-8e60-4e69-9a9d-a37081646874/page/p_1yr1biv7lc.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Atos normativos.** Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Nosso Futuro.** 2º Ed., Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DELOITTE. **Verificador Independente: Solução para elevar a qualidade de projetos de parcerias público-privadas e concessões.** Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/solutions/verificador-independente.html>> Acesso: 23 fev. 2024.

FARIAS, Talden; BIM, Eduardo Fortunato..Competência ambiental legislativa e administrativa. **RIL**, Brasília, a. 52 n. 208 out./dez. 2015 p. 203-245, p. 205.

FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline de. **O entendimento do STF quanto à simplificação do licenciamento ambiental**, 2022. Boletim de Notícias. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2#_ftn5. Acesso em 24 de dez. 2023.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos.** 7º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

GOIÁS. Portal Ambiental. IPÊ **Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás.** Disponível em: <https://portal.meioambiente.go.gov.br/portal/pages/infoSistemaIP.mago?sistema=3ba374f2-6b68-4a81-bab5-f8d5ccf35212>

HEINEN, Juliano. **Licenciamento por Adesão e Compromisso**: regulação para a sustentabilidade ambiental econômica. I Prêmio SEAE de artigos em Advocacia da Concorrência e Regulação Econômica. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7243/1/2.3.%20ID%2042%20-%20Artigo-%20editorado.pdf>.

HOFMAN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Estudo julho/2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24039>.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. /Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração de Estocolmo**, de junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>.

KRELL, Andreas Joachim. A reduzida programação normativa das leis de proteção ambiental no Brasil e sua interpretação metodicamente pouco organizada - **JSNELB** | A. 16 | V. 6 | N. 2 | JUL/SET 2021.

KRELL, Andreas Joachim. O Estado Ambiental como Princípio Estrutural da Constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza (*e-book*), p. 48-49.

MUGNATTO, Gabriel Carvalho. **jeitinho brasileiro: da criatividade à corrupção**. Politize, 2024. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/jeitinho-brasileiro/>>. Acesso em 12 dez. 2024.

PARANÁ. **Instituto Água e Terra - Sistema de Gestão Ambiental (SGA)**. Consulta de Processo de Licenciamento. Disponível em: <<http://www.sga.pr.gov.br/sga-iap/consultarProcessoLicenciamento.do?action=iniciar>>

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **ADI nº 8000190-67.2018.8.24.0900. Relatora** Desembargadora Soraya Nunes Lins. Data de Julgamento: 20/03/2019. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/692172480/inteiro-teor-692172494>>

SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4º Ed. Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Licenciamento ambiental: debate expõe posições divergentes entre produção e preservação**. (2021). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/16/licenciamento-ambiental-debate-expoe-posicoes-divergentes-entre-producao-e-preservacao>. Acesso em 21 nov. 2023.

SILVA, Juliana. **Licenciamento ambiental por adesão e compromisso: uma análise à luz do princípio da boa fé objetiva.** Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/77583>.

Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). **Consulta de Processos da Fiscalização Ambiental.** Disponível em:
<https://mobile.semace.ce.gov.br/consultaProcessoFiscalizacao>.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

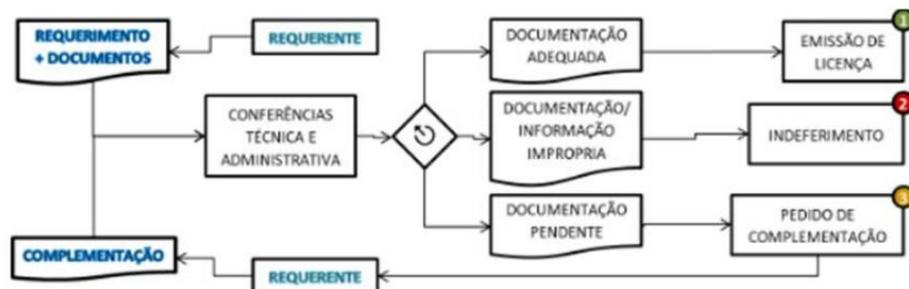
TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL - INFORMAÇÕES. **Consultar informações.** Disponível em: <<https://portal.meioambiente.go.gov.br/transparencia-web/informacoes>>.

ANEXO I

Conforme encaminhado pela Coordenação de Empreendimentos Diversos – COED do IEMA, segue resposta a manifestação:

“O procedimento para os processos de licenciamento por procedimento simplificado é a protocolização da documentação essencial ao empreendimento ou atividade em conformidade com as normativas do IEMA.

Após a apresentação dos documentos, são feitas as análises administrativas e técnicas e, uma vez constatada a conformidade da documentação, o processo é encaminhado para emissão da licença (1), tendo o IEMA o prazo de 15 dias úteis para tal. Por outro lado, caso seja constatada que a atividade não é passível de licenciamento simplificado o requerimento será indeferido (2) ou caso haja alguma inadequação das informações ou dos documentos apresentados será encaminhada solicitação de complementação (3), contudo, após a complementação, não havendo o atendimento correto das solicitações, será sugerido, também, o indeferimento do requerimento.



A princípio a análise consiste primeiramente por verificação das documentações necessários para atendimento ao enquadramento da atividade no procedimento simplificado (conferência administrativa) após pela conferência técnica. Em ambas as etapas os servidores se utilizam de um "check-list" dos documentos e informações que devem ser apresentadas pelo requerente. Após essa etapa é emitido um parecer (se processo físico manifestação técnica, via despacho no processo) ao final da análise. Durante a análise o IEMA se utiliza do auxílio de ferramentas (tais como, imagens aéreas, dados geográficos...), da validação de documentos ou de dados disponibilizados no IEMA ou por outros órgãos, ou solicita informações complementares ao requerente ou a outros entes envolvido, se necessário. Ressaltamos que ser um procedimento autodeclaratório e sem a realização de vistoria prévia (na etapa de análise de requerimento), algumas informações não poderão ser checadas no momento da análise, cabendo a boa-fé do requerente, que poderá ser penalizado a qualquer momento caso se verifique informações inverídicas.”

Atenciosamente,
Representante de Ouvidoria - IEMA

ANEXO II

Secretaria de
Estado de
Meio Ambiente e
Desenvolvimento
Sustentável



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SUPERINTENDÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OUTORGA DE RECURSOS HÍDRICOS

Referência: Processo nº 202300017009559

Interessado(a): GERÊNCIA DA OUVIDORIA SETORIAL

Assunto: Manifestação de ouvidoria.

DESPACHO Nº 1599/2023/SEMAD/SLO-06040

1 1. Trata-se de pedido de informação, fundamentado na Lei de Acesso a Informação - LAI, recepcionado através do Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás, na qual o cidadão requer informação sobre a concessão da Licença Ambiental por Compromisso - LAC, nos seguintes termos:

Olá, gostaria de saber se antes da concessão da Licença Ambiental por Compromisso (LAC) o órgão ambiental confere a veracidade das informações apresentadas pelos solicitantes nos documentos enviados. Também gostaria de saber se antes da concessão da LAC o órgão ambiental realiza a análise técnica dos documentos enviados.

2 Os autos vieram a esta Superintendência por meio do DESPACHO Nº 573/2023/SEMAD/GEOSSET-21139.

3 Primeiramente cumpre esclarecer que a concessão da licença por adesão e compromisso (LAC) é emitida com base em matriz de impactos, onde o empreendedor e os responsáveis técnicos respondem diversas perguntas que possuem consequências como a solicitação de laudos, estudos e documentos, sendo que o sistema pode impedir a continuidade do empreendimento ou estabelecer automaticamente as condicionantes e medidas de mitigação dos impactos ambientais

negativos da atividade.

4 Além disso, com base nos polígonos apresentados pelo empreendedor, o sistema pode impedir a continuidade ou remeter automaticamente para análise os empreendimentos localizados em unidades de conservação, reserva legal, terras indígenas, territórios quilombolas, APP e outras áreas sensíveis estabelecidas pela Semad.

5 A Semad realiza também o procedimento de malha fina, no qual se estabelece uma rotina de checagem, por amostragem, dos processos antes que a licença seja emitida. Finalmente, temos também a vistoria pós licenciamento, oportunidade em que a Semad verifica se todas as medidas de controle estabelecidas na licença estão sendo executadas pelo empreendimento.

6 Portanto, conforme a lei nº 20.694 de 2019, a emissão da LAC não exige análise prévia, entretanto a Semad implementou diversas ferramentas que garantem a segurança na emissão deste tipo de licença. É importante ressaltar que a LAC, bem como outros atos declaratórios emitidos para atividades com baixo potencial poluidor, têm trazido para regularidade diversos empreendimentos que até então estavam operando sem nenhum tipo de controle ou exigência.

7 Diante do exposto, encaminhamos os autos à **GERÊNCIA DA OUVIDORIA SETORIAL** para envio das informações prestadas ao requerente.

Goiânia, 22 de setembro de 2023.

MARCELO BERNARDI VALERIUS

Superintendente de Licenciamento Ambiental e Outorga de Recursos Hídricos

ANEXO III



Governo do Estado de Mato Grosso

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE



DESPACHO Nº 34031/2023/CLABI/SEMA

Cuiabá/MT, 06 de setembro de 2023

Assunto: Licença por adesão e compromisso

Ao (À) SUPERINTENDENCIA DE INFRAESTRUTURA MINERACAO INDUSTRIA E SERVICOS

Em atendimento a solicitação de acesso à informação protocolada do Fale Cidadão nº 359882 que solicita informações sobre licença, informamos:

1. "se antes da concessão da Licença Ambiental por Compromisso (LAC) o órgão ambiental confere a veracidade das informações apresentadas pelos solicitantes nos documentos enviados.

Conforme a Lei Complementar nº 592 de 26/05/2017 art 31 inciso V - Licença por Adesão e Compromisso - LAC: licença que **autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento considerado de reduzido impacto ambiental**, mediante apresentação de projeto com anotação de responsabilidade técnica ou equivalente, ou ainda projeto elaborado por entidades públicas de pesquisa e fomento, e adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos pré-estabelecidos pela autoridade licenciadora; (Redação do inciso dada pela Lei Complementar Nº 688 DE24/07/2020). E ainda considerando ainda o Decreto 697 art 62

Art. 62 O requerimento da LAC deverá atender aos termos de referência padrão, admitindo-se projetos com anotação de responsabilidade técnica ou equivalente, ou ainda projeto elaborado por entidades públicas de pesquisa e fomento.

(...)

Art. 63 O procedimento de licenciamento por adesão e compromisso obedecerá às seguintes etapas:

- a) requerimento da licença conforme exigências contidas no Termo de Referência Padrão;
- b) conferência quanto ao cumprimento do TR pelo órgão ambiental competente;**
- c) emissão da taxa ou declaração de isenção;



Assinado com senha por MARIA CRISTINA DA SILVA RAMOS - 06/09/2023 às 16:02:24.
Documento Nº: 11538811-3713 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=11538811-3713>

Classif. documental 105



SEMADES202334031A

SIGA



Governo do Estado de Mato Grosso

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE



d) assinatura de Termo de Adesão e Compromisso;

e) emissão da LAC.

§ 1º A conferência **consiste na checagem da apresentação dos documentos e peças técnicas exigidas no TR**, podendo ser solicitado ao interessado a complementação, conforme procedimento contido no Art. 7º do presente Decreto.

Os documentos apresentados pelo interessado são apenas conferidos quanto a sua forma e atendimento ao termo de referência nº 176/SUIMIS/SEMA/MT, não consistindo em atribuição do órgão ambiental atestar a veracidade destes, sendo responsabilidade da requerente e do responsável técnico a autenticidade dos mesmos. Sendo que o interessado firma a veracidade dos documentos apresentados conforme lêmos:

§ 2º O interessado deverá firmar termo de adesão as condições pré-estabelecidas para o exercício da atividade e assumir compromisso de cumprir as normas vigentes e as condicionantes vinculadas à licença emitida.

E a licença ambiental só será emitida após a assinatura desse Termo de Adesão e compromisso

§ 4º A LAC será emitida automaticamente pelo sistema após a assinatura do Termo de Adesão e Compromisso, ficando disponível para consulta e monitoramento.

2. "se antes da concessão da LAC o órgão ambiental realiza a análise técnica dos documentos enviados.

§ 1º A conferência **consiste na checagem da apresentação dos documentos e peças técnicas exigidas no TR**, podendo ser solicitado ao interessado a complementação, conforme procedimento contido no Art. 7º do presente Decreto.

Os documentos apresentados pelo interessado são apenas conferidos quanto a sua forma e atendimento ao termo de referência nº 176/SUIMIS/SEMA/MT, não consistindo em atribuição do órgão ambiental atestar a veracidade destes, sendo responsabilidade da requerente e do responsável técnico a autenticidade dos mesmos.

3. "Por fim, gostaria de saber se a SEMA possui algum plano específico de fiscalização ou vistoria técnica



Assinado com senha por MARIA CRISTINA DA SILVA RAMOS - 06/09/2023 às 16:02:24.
Documento Nº: 11538811-3713 - consulta à autenticidade em
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=11538811-3713>

2



SIGA

ANEXO IV



ESTADO DA PARAÍBA
GOVERNO DO ESTADO

SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

OFÍCIO Nº SUD-OFN-2023/05452

João Pessoa, 10 de novembro de 2023.

Assunto: Resposta ao OFÍCIO Nº SUD-OFN-2023/05110

Prezados,

Em relação aos questionamentos elaborados pela Sra. Angelica Cavalcanti Costa, protocolados na forma de demandas SIC - Serviço de Informação ao Cidadão, nº 2151/2023, 2152/2023 e 2153/2023, seguem as respostas:

Nº Processo 00099.002151/2023-6 - Pergunta: GOSTARIA DE SABER SE A LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO JÁ ESTÁ SENDO IMPLEMENTADA NA PARAÍBA. SE ESTIVER, QUAIS SÃO AS NORMAS QUE REGULAMENTAM A SUA APLICAÇÃO?

Resposta: A Licença por Adesão e Compromisso foi implementada em janeiro de 2022 sendo regulamentadas pela Norma Administrativa nº 101 publicada em 15 de dezembro de 2021, disponível no site da SUDEMA. Vale ressaltar que o sistema SIGMA implementado na SUDEMA em janeiro 2023, informatizou o procedimento. Assim, o processo passou a ser 100% digital e a Licença por Adesão e Compromisso fica disponível no SIGMA após a sua emissão.

Nº Processo 00099.002152/2023-0 - Pergunta: GOSTARIA DE SABER SE ANTES DA LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO SER EMITIDA PELO ÓRGÃO AMBIENTAL, É REALIZADA UMA ANÁLISE TÉCNICA PRÉVIA?



Assinado com senha por [SUD11173] [SENHA] MATHEUS GUSMÃO DE ARAÚJO e [SUD20127] [SENHA] JOANNA REGIS NOBREGA em 10/11/2023 - 15:56hs.
Documento Nº: 3914303-8852 - consulta à autenticidade em
<https://pbdoc.pb.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=3914303-8852>



SUDOFN202305452A



ESTADO DA PARAÍBA
GOVERNO DO ESTADO

SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Resposta: É realizada uma análise documental na qual se verifica a veracidade das informações, projetos e localização do empreendimento solicitado. Os setores técnicos responsáveis pela análise da Licença por Adesão e Compromisso são a Divisão de Florestas (DIFLOR) e a Diretoria Técnica (DT) em conjunto, sendo este primeiro responsável por atividades ligadas predominantemente a zona rural, como por exemplo bovinocultura, tudo em conformidade com o prelecionado na nova NA 101. Após a análise técnica concluída, a emissão da LAC é realizada pela Diretoria Técnica, e sua assinatura ocorre em conjunto entre a Diretoria Técnica e a Diretoria de Superintendência.

Nº Processo 00099.002153/2023-5 - Pergunta: GOSTARIA DE SABER SE FOI ELABORADO E DESENVOLVIDO PELA SUDEMA ALGUM PLANO ESPECÍFICO DE FISCALIZAÇÃO/AUDITORIA AMBIENTAL PARA EMPREENDIMENTOS QUE FORAM LICENCIADOS ATRAVÉS DA LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO?

Resposta: As Licenças por Adesão e Compromisso são direcionadas a atividades/empreendimentos de baixo impacto ambiental e baixo potencial poluidor, em razão disso, os interessados devem observar as condicionantes dispostas na LAC para manter a regularidade ambiental, uma vez que o descumprimento das condicionantes pode acarretar penalidades.

Sem mais para o momento.



Assinado com senha por [SUD11173] [SENHA] MATHEUS GUSMÃO DE ARAÚJO e [SUD20127] [SENHA]
JOANNA REGIS NOBREGA em 10/11/2023 - 15:56hs.
Documento Nº: 3914303-8852 - consulta à autenticidade em
<https://pbdoc.pb.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=3914303-8852>

2



TPBdoc

ANEXO V

Resposta- 04/08/2023 10:29



Prezado(a) Senhor(a) Angélica Cavalcanti Costa,

Ao cumprimentá-lo(a) cordialmente, aproveitamos a oportunidade para agradecer sua manifestação junto a Ouvidoria Setorial de Meio Ambiente, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, informando que sua demanda de nº. 1713346/0168 foi encaminhada para órgão responsável, que nos retornou com a seguinte resposta:

Prezados

Segue complementação por parte da área técnica:

"Por ser um procedimento eletrônico e simplificado não há análise prévia do conteúdo documental apresentado. Este é o diferencial da Licença Ambiental por Compromisso e por esta razão ela é emitida com celeridade, em média de até dois dias. Antes da emissão da referida licença, no entanto, é realizada a triagem documental para a verificação de existência dos itens solicitados.

Cabe ressaltar que toda solicitação de LAC, quando encaminhada no Sistema Online de Licenciamento Ambiental – SOL, possui um Responsável Técnico, ou seja, um profissional responsável com registro no respectivo conselho de classe, com habilitação regular, responsável por todas as informações prestadas, inclusive pela Declaração de Adesão e Compromisso – DAC.

A verificação e fiscalização dos empreendimentos, licenciados por LAC, podem ser realizadas a qualquer momento, estando os responsáveis sujeitos as penalidades cabíveis em caso de informações falsas, omissas ou enganosas. O órgão ambiental licenciador, mediante decisão motivada, poderá suspender, cancelar ou anular a LAC expedida, a qualquer momento.

As responsabilidades técnica, administrativa, civil e criminal sobre as informações e documentos anexados ao processo de licenciamento para obtenção da LAC são do empreendedor (pessoa física ou jurídica) e de seu Responsável Técnico. "

FEPAM

Cordiais saudações

Ouvidoria Setorial de Meio Ambiente
Governo do Estado do Rio Grande do Sul