

A REFORMA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: LIMITES NA DESMOBILIZAÇÃO DA GESTÃO DO RISCO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

LA RÉFORME DES LICENCES ENVIRONNEMENTALES AU BRÉSIL: LIMITES À LA FLEXIBILITÉ DE LA GESTION DES RISQUES DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME FÉDÉRALE.

Ailor Carlos Brandelli 1
Carlos Alberto Lunelli 2
Felipe Franz Wienke 3

Resumo: O licenciamento ambiental se consolidou como o principal instrumento administrativo de gestão de risco ambiental no Brasil. A partir dos anos 2000, se observa uma série de iniciativas normativas que trazem alterações significativas na sua dinâmica. O presente artigo visa analisar as tendências de reforma do licenciamento ambiental, averiguando na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal elementos que identifiquem limites à redução do controle público sobre os possíveis impactos ambientais de atividades e empreendimentos. Como hipótese, sugere-se que o STF tem justificado a declaração de inconstitucionalidade, com base no artigo 225, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal, das iniciativas que reduzem ou eliminem o conhecimento prévio de riscos.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Impacto Ambiental. Controle de Constitucionalidade Ambiental. Flexibilização da Gestão do Risco Ambiental.

Résumé: L'autorisation environnementale s'est imposée comme le principal instrument administratif de gestion des risques environnementaux au Brésil. A partir des années 2000, on observe une série d'initiatives normatives qui apportent des changements significatifs dans sa dynamique. Cet article vise à analyser les tendances de la réforme des licences environnementales, en examinant dans la jurisprudence de la Cour Suprême Fédérale les éléments qui identifient les limites à la réduction du contrôle public sur les éventuels impacts environnementaux des activités et des entreprises. À titre d'hypothèse, il est suggéré que la STF a justifié la déclaration d'inconstitutionnalité, sur la base de l'article 225, 1º, IV de la Constitution fédérale, des initiatives qui réduisent ou éliminent la connaissance préalable des risques.

Mots-clés : Licences Environnementales. Impact Environnemental. Contrôle de Constitutionnalité de L'environnement. Souplesse de Gestion des Risques Environnementaux.

- 1 Doutor e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (RS). Especialista em Direito Processual. Docente em cursos de graduação e especialização. Exerce a advocacia privada, atuando nas áreas de Direito Civil, Penal, Administrativo, Trânsito, Eleitoral, Ambiental e Trabalhista. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0006-5261>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3738383577191133>. E-mail: acbrande@ucs.br
- 2 Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Padova - Itália. Atualmente é professor titular da Universidade de Caxias do Sul, no Mestrado e Doutorado em Direito, ministrando as disciplinas Processo Ambiental e Jurisdição Ambiental e Novos Direitos. No Curso de Direito, ministra a disciplina de Direito Processual Civil. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil, atuando principalmente nas seguintes áreas: Direito Processual Civil, Direito Ambiental, Processo Constitucional e Políticas Públicas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5927875935175887>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4976-0719>. E-mail: calunell@ucs.br
- 3 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Professor do Curso de Direito e do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande/FURG. Professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Rennes 1/FR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0254612497134671>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9900-1270>. E-mail: felipewienke@furg.br

Introdução

A gestão do risco ambiental se apresenta como um dos grandes desafios do direito ambiental contemporâneo. Se de um lado, as estruturas dos sistemas produtivos globalizam a produção de riscos; de outro, as engrenagens dos Estados nacionais se veem exprimidas perante um discurso liberal de eficiência econômica. É nessa conjuntura que o direito ambiental tenta guardar seu compromisso com o princípio da precaução e com a promessa constitucional de solidariedade com as gerações futuras.

O licenciamento ambiental se consolidou como o instrumento administrativo por excelência para o controle do risco no Brasil. Embora estabelecido em contexto pré-Constituição de 1988, o licenciamento manteve uma estabilidade conceitual que solidificou nos anos 80, 90 e 2000. A publicidade dos atos administrativos, o estabelecimento de canais participativos às coletividades afetadas e a precaução na análise dos riscos pelo poder público foram características balizadoras deste instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A partir dos anos 2010 percebe-se um processo de ressignificação conceitual do licenciamento ambiental. Em grande parte já simplificado, na medida em que atravessa por um processo de descentralização onde proliferam figuras como a licença unificada (ou com denominações semelhantes), o licenciamento doravante atravessaria uma onda de flexibilização que culmina com as figuras do licenciamento por compromisso/LAC ou mesmo com a dispensa de licenciamento. Nessa fase, a análise do risco em relação às atividades e empreendimentos é adiada ou cancelada, num modelo em que a administração ambiental passa a investir suas forças na fiscalização posterior (ao invés da análise prévia). A simplificação, o autolicensing e a dispensa do licenciamento são colocadas como alternativas substanciais para reduzir os custos econômicos em processos produtivos considerados de menor impacto ambiental.

Essa ressignificação do licenciamento é colocada à prova no processo de controle de constitucionalidade através de uma série de ações constitucionais. O presente artigo visa identificar linhas norteadoras do entendimento do Supremo Tribunal Federal em ações de controle de constitucionalidade nas quais foi arguida uma possível flexibilização inconstitucional do licenciamento ambiental. Como hipótese, sugere-se que a jurisprudência aceita os novos modelos de licenciamento, embora se mantenha fiel à exigência burocrática constitucional do estudo de impacto ambiental/EIA para atividades com significativo potencial de poluição.

Para tal enfrentamento, propõe-se um trabalho organizado em três capítulos. Inicialmente (cap. 1), aborda-se a emergência conceitual do licenciamento como instrumento de gestão do risco de impacto ambiental, bem como os princípios de direito ambiental aplicáveis ao instituto. Na sequência (cap. 2), propõe-se um estudo sobre as transformações vislumbradas no licenciamento ambiental: num primeiro momento visando a celeridade do controle (via descentralização rumo aos municípios), num segundo momento visando o adiamento ou mesmo exclusão do controle (via instituição de licenças por compromisso ou de dispensa de licenciamento). Finalmente (cap. 3), investiga-se quais as linhas de interpretação do Supremo Tribunal Federal quando instigado a apreciar a constitucionalidade das iniciativas normativas de flexibilização da gestão do risco ambiental via licenciamento.

A gestão responsável do risco ambiental: o licenciamento ambiental como processo de análise da esfera de tolerabilidade dos impactos ambientais

A temática do risco acompanha a gênese do direito ambiental brasileiro. Assumindo-se a lei da Política Nacional de Meio Ambiente (lei 6.938 de 1981) como o ponto de emergência de uma sistematização de princípios, diretrizes e conceitos em torno da temática da proteção ambiental no Brasil, percebe-se que o controle público sobre os impactos acompanha a evolução dos instrumentos consolidados no curso das décadas seguintes. É nessa linha que a lei 6.938, ao estabelecer os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, reservou especial espaço para a avaliação dos impactos ambientais (art. 9, III), para o licenciamento e para a revisão de atividades

efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9, IV).

Um conceito preciso de impacto ambiental foi estabelecido pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente ainda em 1986. De acordo, com a Resolução 01/86 (art. 1º), o impacto ambiental é conceituado como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante de atividades humanas” e que afetem (i) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (ii) as atividades sociais e econômicas; (iii) a biota; (iv) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e, finalmente, (v) a qualidade dos recursos ambientais.

A Constituição Federal de 1988 confirmou a centralidade estatal na gestão do risco, assegurando que cabe ao poder público exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, parágrafo 1º, IV). Em que pese o protagonismo da administração pública, o texto constitucional buscou repartir com a sociedade civil a responsabilidade por este controle (vide a expressão do caput do art. 225 “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo”).

A instituição de mecanismos para assegurar a participação da sociedade civil no controle do risco ambiental foi a estratégia adotada no processo de consolidação administrativa do direito ambiental. O licenciamento ambiental, principal instrumento político-jurídico de gestão desse risco, se caracteriza tanto pela publicidade e clareza de seus procedimentos, como pela garantia de realização de audiência pública durante a tramitação administrativa. Nessa linha, a própria resolução 01/86 do CONAMA estabeleceu que o Relatório de Impacto Ambiental/RIMA deve ser disponibilizado à coletividade de forma objetiva e adequada, detalhando um nível de exigência para a transparência:

As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (art. 9º, parágrafo único).

O amplo conhecimento acerca das etapas da tramitação do processo administrativo também é assegurado pela resolução, a qual estabelece que cópias do Relatório de Impacto Ambiental estarão à disposição da coletividade (art. 11).

Nesse contexto, a audiência se torna o espaço por excelência para o debate coletivo acerca dos impactos certos e possíveis de determinado empreendimento. Observe-se que a Resolução nº 9 de 1987 do CONAMA, ao regulamentar a realização das audiências públicas no curso do processo de licenciamento, assegurou que as mesmas devem ocorrer em local de fácil acesso aos interessados, sendo inclusive exigível, caso necessário, a realização de mais de uma audiência (art. 2º, parágrafos 4º e 5º). Salienta-se ainda que, embora a realização da audiência pública não seja obrigatória em todos os processos de licenciamento, sempre que houver a solicitação de cinquenta ou mais cidadãos, o órgão licenciador deverá promovê-la (art. 2º, caput).

A sistemática consolidada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente considerou a importância da participação da sociedade civil, bem como do controle especializado da administração pública, como condicionante à concessão de uma licença ambiental. Nessa linha, o deferimento do pedido administrativo de licença é condicionado à aprovação, pelo órgão ambiental competente, do projeto do empreendedor (incluindo, portanto, o prévio reconhecimento dos eventuais riscos ambientais apontados pelo Estudo de Impacto Ambiental). Em outras palavras, a gestão coletiva do risco ambiental é fase antecedente ao início das atividades de qualquer empreendimento. É o que se desprende da resolução 237 de 1997 do CONAMA, a qual estabeleceu a necessidade de prévio licenciamento para qualquer empreendimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais considerados potencialmente poluidores (art. 2º, caput1).

1 Resolução 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

A lógica do prévio licenciamento e da prévia discussão coletiva acerca dos riscos de impacto de um projeto decorre do reconhecimento de que determinados danos ambientais não são passíveis de recomposição ao seu estado natural anterior. A complexidade da própria caracterização teórica da noção de dano ambiental pode induzir a uma dificuldade nas ações estatais de gestão do risco. A lei 6.938/81, por exemplo, não apresentou um conceito de dano ambiental. A conceituação mais próxima é identificada com o termo degradação da qualidade ambiental (a alteração adversa das características do meio ambiente - lei 6.938/81, art. 3º, II). No entanto, essa degradação não pode ser comparada com o dano tradicional, tendo em vista sua natureza difusa, imaterial e incorpórea (BAHIA, 2012, p. 26).

Ainda assim, o direito ambiental admite uma certa esfera de danos e de riscos toleráveis pela sociedade. A definição dessa esfera de tolerância é o desafio de processo responsabilizado da gestão de riscos. Conforme apontam José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala, essa análise é realizada no caso concreto, averiguando-se “se a alteração ambiental prejudicou ou não a capacidade de uso do bem ambiental ou a capacidade funcional ecológica protegida pelo direito” (2019). Salientam os autores que a lei 6.938, ao definir a poluição, apresentou parâmetros para a análise dessa tolerabilidade. Nessa linha, as degradações combatidas pela administração são aquelas resultantes de atividades que, direta, ou indiretamente, (a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Três princípios de direito ambiental ganham relevância na discussão acerca da centralidade estatal na gestão do risco ambiental: o princípio da precaução, o princípio da solidariedade intergeracional e o princípio da vedação do retrocesso socioambiental.

Segundo o princípio da precaução, no processo de avaliação de impacto ambiental, a administração pública deve atentar não apenas para os danos certos, mas também para o conjunto de danos incertos. O princípio se traduz numa lógica de assegurar uma máxima proteção possível ao meio ambiente quando os cenários científicos não possam atestar com segurança a inocorrência de impacto. Nessa linha, a dúvida científica acerca dos possíveis impactos de um empreendimento ou atividade deve servir de justificativa para o indeferimento de uma licença ambiental (e não o contrário). O princípio 15 da Declaração do Rio traduz a noção de precaução: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

O princípio da solidariedade intergeracional estabelece uma relação de responsabilidade diacrônica na manutenção dos recursos naturais às gerações futuras. A noção de responsabilidade é aqui central. Nos termos de François Ost, ela sugere, de início, que nós somos interpelados de fornecer uma resposta. A palavra responsabilidade designa a situação daquele que deve responder por. O alargamento considerável das condições de responsabilidade observada na sociedade, investe o homem de uma missão de garantia, de salvaguarda, de assistência e de proteção em relação àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade (OST, 1995, p. 307).

Justamente esse dever de salvaguarda do patrimônio ambiental ecologicamente equilibrado impõe às esferas políticas a manutenção ou ampliação dos sistemas protetivos (princípio da vedação do retrocesso socioambiental). A flexibilização das engrenagens de gestão do risco tem por consequência a ampliação das possibilidades de impactos ambientais significativos, os quais comprometem um dever difuso de solidariedade intergeracional. Saliente-se que a progressividade dos direitos fundamentais é princípio estabelecido pelo Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992. Nos termos do artigo 26 da Convenção, os países se comprometem a manter um rumo de progressividade na efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos pela Carta da Organização dos Estados Americanos^{2,3}.

2 Art. 26. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

3 Sabe salientar que o Supremo Tribunal Federal conferiu aos tratados internacionais relacionados a matéria de

A análise conjunta dos três princípios poderia conduzir a uma conclusão lógica: o processo de licenciamento deve possibilitar uma gestão de risco suficiente para que o poder público e a coletividade possam definir qual a esfera de impacto ambiental está disposta a tolerar, tendo como limite o dever de manutenção da qualidade ambiental para as gerações futuras.

Em que pese a ordem constitucional aponte para a necessidade de manutenção e qualificação das engrenagens de gestão de risco, a evolução normativa dos anos 2000 e 2010 indica uma tendência de simplificação e flexibilização do controle público das atividades potencialmente impactantes. É o que se observa num processo de ressignificação do sistema de licenciamento ambiental no Brasil.

A descentralização na gestão do risco ambiental: uma tendência de simplificação e flexibilização

As décadas pós-promulgação da Constituição Federal se caracterizaram por um processo de descentralização na gestão das políticas públicas. Este fenômeno ganha traços peculiares no federalismo brasileiro, o qual assegura aos estados e municípios uma autonomia política inovadora em relação às constituições anteriores. Esta trajetória rumo à municipalização da política ambiental (também observada em outras dimensões das políticas públicas, como a saúde, a educação e a assistência social) foi acompanhada de uma constante liberalização da atuação do Estado, com uma redução significativa de controle público nas atividades econômicas.

O objetivo deste capítulo é demonstrar como estes dois aspectos (i- descentralização administrativa e ii- redução das engrenagens de controle burocrático-jurídico) estruturaram a tendência atual de esvaziamento da gestão do risco ambiental, sobretudo a partir do instrumento do licenciamento ambiental.

A (i) descentralização administrativa é perceptível no campo ambiental já nos anos 80, sobretudo a partir da lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). A lei estabeleceu a participação dos estados e dos municípios como atores integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente/SISNAMA (nominados no texto da lei como órgãos seccionais e locais, respectivamente – art. 6º, V e VI). Um nível de descentralização já era observado nesse contexto, na medida em que a lei estabelecia aos estados e municípios alguma esfera de competência fiscalizatória (art. 6º, V e VI) e normativa (art. 6º, parágrafos 2º e 3º).

No entanto, é a partir da Constituição de 1988, bem como de leis e deliberações do CONAMA subsequentes, que se observa uma ampliação de competências no âmbito local. O próprio texto constitucional apresenta dois dispositivos que induzem uma tendência de descentralização: o artigo 225 (que adota a expressão ampla “poder público”, incluindo todos os entes federados como corresponsáveis pela preservação do equilíbrio ambiental) e o artigo 23, VI (que estabelece, no rol de competências administrativas comuns de todos os entes federados, a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em todas as formas).

A nível infraconstitucional, ao menos dois marcos normativos subsidiam uma marcha rumo à descentralização da gestão do licenciamento: a resolução do CONAMA 237 de 1997 e a lei complementar 141 de 2011.

A resolução do CONAMA 237 estabeleceu as competências de licenciamento do órgão federal (IBAMA) e dos órgãos estaduais, adotando como critério central a amplitude do possível impacto ambiental do empreendimento (art. 4º, II e III; art. 5º, I e III). A atuação dos entes municipais restou prevista em duas situações: para os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, bem como para casos de delegação do órgão estadual a partir da celebração de convênios com os municípios (art. 6º).

A resolução 237 também previu a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados de licenciamento, notadamente aqueles realizados em fase única, para os empreendimentos e

direitos humanos, mas não ratificados por maioria qualificada no Congresso (em procedimento semelhante ao exigido para aprovação de emendas constitucionais), o status de supralegalidade. É o entendimento consolidado quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343 pelo STF.

atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, mediante aprovação dos respectivos conselhos de meio ambiente (art. 12, parágrafo 1º). A participação dos conselhos como espaço de protagonismo para a discussão da política ambiental foi reforçada pela norma do CONAMA, exigindo-se dos entes federados, para exercer a competência licenciadora, a implementação de Conselho com caráter deliberativo e participação social, bem como possuir, nos quadros da gestão administrativa, profissionais técnicos habilitados para as atividades de avaliação do risco ambiental (art. 20). O caráter participativo e deliberativo dos conselhos ratifica a influência do controle social na avaliação dos riscos. Além do audiências públicas previstas no curso do processo de licenciamento (essas de mero caráter consultivo, sem força decisória), os conselhos se cacifam como avalizadores da estratégia de municipalização e simplificação do procedimento de licenciamento.

A lógica da municipalização do licenciamento se apresenta como um instrumento ponderado de flexibilização da gestão de risco. Ao se restringir às atividades e empreendimentos com potencialidade de impacto local, a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados não afasta a exigência do estudo de impacto ambiental (e do respectivo relatório) quando as circunstâncias do projeto assim exigirem (nesse ponto a necessidade de o município manter um quadro de servidores técnicos habilitados à avaliação do risco previne a concessão de licenças desprovidas de apreciação ambiental adequada).

Um segundo documento normativo deve ser destacado no processo de descentralização do licenciamento ambiental. A lei complementar 140 de 2011 sistematizou os instrumentos de cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, consolidando a esfera de atuação dos municípios (art. 9º, XIV). A lei destacou a competência municipal das atividades e empreendimentos que possam causar impacto de âmbito local. No entanto, manteve-se a necessidade de que o ente licenciador disponha de órgão ambiental capacitado e de conselho de meio ambiente (art. 5º).

O segundo aspecto a se destacar é a constante redução do controle burocrático estatal na gestão do risco (ii). Se a avaliação de impactos e o licenciamento se caracterizam, num primeiro momento, por sua precedência e inafastabilidade para as atividades e empreendimentos potencialmente impactantes, paulatinamente percebe-se uma relativização destas características.

O caráter precedente da avaliação do impacto e do licenciamento (em relação ao início das atividades) é observado no próprio conceito estabelecido pelas normas que o conceituaram. É o que se repete da resolução 237/1997 do CONAMA e da lei 6938/1981⁴.

Lei 6.938/81.(...)

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.

Resolução CONAMA 237/1997 (...)

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis

O afastamento do caráter prévio da avaliação do risco ambiental foi observado em uma série de legislações estaduais, através de figuras simplificadoras que receberam diferentes denominações: autolicensing, licenciamento por compromisso ou licenciamento por adesão. A lógica trazida por estes institutos possibilitou que certas atividades ou empreendimentos, devido à sua menor potencialidade de risco, tivessem uma inversão de ordem processual estabelecida

4 Em que pese o texto atual do artigo 10 tenha sido estabelecido pela lei complementar 140/2011, saliente-se que desde sua redação original em 1981 o termo “prévio” já era vislumbrado no dispositivo.

pela resolução 237/1997 do CONAMA⁵: primeiro ocorre a emissão da licença pela administração e, posteriormente, se realiza a análise do risco e a consequente atividade fiscalizatória.

Alguns exemplos de legislações estaduais que adotaram essa sistemática ajudam a vislumbrar essa flexibilização. Para fins exemplificativos, são apresentadas as construções legislativas de três estados: Rio Grande do Sul, Bahia e Santa Catarina.

A lei nº 15.434 do Estado do Rio Grande do Sul, denominou esta simplificação de *Licença Ambiental por Compromisso/LAC*, definindo-a como

o procedimento eletrônico autorizando a localização, a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento, mediante Declaração de Adesão e Compromisso - DAC - do empreendedor aos critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (art. 54, VI).

A definição de quais atividades seriam licenciadas mediante procedimento flexibilizado foi delegada ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (art. 54, parágrafo 1º), que por sua vez realizou a regulamentação através de resolução nº 455, aprovada na reunião ordinária de novembro de 2021. A Licença por Compromisso reduziu o processo de licenciamento a uma etapa única, autorizando a instalação e operação de um empreendimento, desde que “observados, implementados e mantidos os controles ambientais impostos para a atividade potencialmente poluidora” (Resolução 455/2021, art. 4º, caput). O anexo I da resolução estabelece as atividades passíveis de licenciamento por compromisso, incluindo atividades com médio e alto potencial poluidor, como atividades de silvicultura, diversas atividades industriais e empreendimentos agropecuários⁶.

O estado da Bahia, ainda no ano de 2011, adotou estratégia semelhante através da lei estadual nº 10.431. De acordo com a lei, a *Licença Ambiental por Adesão e Compromisso/LAC* é “concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador” (art. 45, caput). Diferentemente da lei gaúcha, a norma do estado da Bahia destacou que o licenciamento por adesão e compromisso somente pode ser concedido para atividades com baixa ou média potencialidade de poluição, nos casos definidos pelo Conselho Estadual:

a) em que se conheçam previamente seus impactos ambientais, ou;

5 Resolução 237/1997 CONAMA. Art. 10º:

O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

6 A resolução 455 de 2021 do Conselho Estadual do Meio Ambiente está disponível no endereço <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/29120608-455-2021-licenca-ambiental-por-compromisso-lac.pdf>. Acesso em 06/06/2022.

b) em que 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 (art. 45, VIII);

O Conselho Estadual de Meio Ambiente/CEPRAM do estado da Bahia, através da resolução nº 455 de 2012, regulamentou as atividades passíveis de licenciamento nessa modalidade. O anexo único da resolução, ao descrever tais atividades, arrolou, dentre outras tipologias, atividades industriais, de venda de combustíveis e de fabricação de produtos químicos, de pequeno a grande porte.

O Estado de Santa Catarina também instituiu uma sistemática de Licença Ambiental por Compromisso/LAC, a qual será “concedida eletronicamente, para atividades que sejam enquadradas, cumulativamente, como de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial poluidor degradador, assim definidos pelo CONSEMA, mediante declaração de compromisso do empreendedor” (lei estadual de Santa Catarina nº 14.675/2009, art. 36, parágrafo 5º). A resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente/CONSEMA do Estado de Santa Catarina, na resolução nº 98 de 2017⁷, estabeleceu o rol de atividades passíveis de licenciamento nessa modalidade.

A partir da análise das legislações estaduais apresentadas, é possível concluir que o licenciamento por adesão se caracteriza por três aspectos centrais: (a) a concessão da licença ambiental ocorre após a apresentação de documentação pelo interessado, mas sem apreciação conclusiva sobre tais documentos; (b) a administração presume a segurança ambiental de uma atividade ou empreendimento a partir da declaração de compromisso firmada pelo interessado, de modo que o controle estatal do risco *a priori* é substituído por um controle *a posteriori*; (c) a administração aposta suas fichas de manutenção da qualidade ambiental na boa-fé dos atores interessados, deixando o interesse difuso desprovido de um escudo imparcial.

Proposta igualmente polêmica é observada nas iniciativas legislativas que visam, para além de instituir um licenciamento por adesão e compromisso, afastar integralmente a necessidade de licenciamento ambiental para atividades passíveis de causar impacto ambiental. A inexigibilidade de licenciamento é observada igualmente em experiências estaduais que excluem a avaliação de impacto ambiental de determinadas atividades e empreendimentos.

Novamente, alguns exemplos auxiliam na compreensão. A lei estadual de Santa Catarina nº 14.675 de 2009 previu a dispensa de licenciamento para atividades de lavra a céu aberto por escavação de cascalheiras, desde que apresentasse produção anual inferior a 12.000 metros cúbicos (art. 29, parágrafo 1º). A lei nº 2713 de 2013 do estado de Tocantins dispensou a licença ambiental para as atividades agrossilvipastoris (art. 10). Cite-se ainda a estratégia de licenciamento tácito, introduzido no ordenamento federal pela lei 14.195/2021 (oriunda da conversão da medida provisória nº 1.040/2021), que alterou a regulamentação da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios/Redesim (instituída originalmente pela lei 11.598/2007). De acordo com a inovação, no âmbito da Redesim, as licenças ambientais para atividades consideradas de risco médio, serão emitidas “automaticamente, sem análise humana, por intermédio de sistema responsável pela integração dos órgãos e das entidades de registro” (art. 6º-A)⁸.

Essa tendência de simplificação, flexibilização e dispensa da licitação observada a partir dos anos 2000 foi submetida a exame de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. As decisões já proferidas permitem delinear algumas linhas na jurisprudência do STF acerca do tema.

7 Resolução 98/2017 do CONSEMA disponível em <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/654--56/file>. Acesso em 06/06/2022.

8 Observe-se que a lei 11.598/2007, instituidora da Redesim já havia reconhecido uma possibilidade de licenciamento desprovido de análise prévia acerca do risco. Nos termos do art. 5º, parágrafo 1º, as vistorias necessárias à emissão de licenças e de autorizações de funcionamento poderão ser realizadas após o início de operação do estabelecimento quando a atividade, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

A simplificação, flexibilização e dispensa de licenciamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: quais os limites para a gestão do risco ambiental?

A centralidade da atuação do poder público na gestão do risco ambiental se apresenta como uma imposição constitucional. O artigo 225, parágrafo 1º, IV, estabelece que é atribuição do poder público a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A expressão significativa degradação pode ser traduzida como o nível de impacto que ultrapassa o limite de tolerabilidade que os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente e a coletividade estão dispostos a suportar. A lei 6.938 de 1981 utiliza a expressão “potencial poluidor e utilizador de recursos naturais Pp/Gu” para classificar o risco das atividades em pequeno, médio e alto. Contudo, como traduzir a expressão potencial significativo dentro de uma escala crescente de risco (pequena, média e alta) é uma resposta que a lei não apresenta. A resolução 237/1997 do CONAMA apresenta uma solução para este ponto: são os órgãos competentes que definirão quais as atividades ou empreendimentos não são potencialmente causadores de significativa degradação, definindo o procedimento específico para estas atividades (art. 3º, parágrafo único).

No entanto, poder-se-ia questionar se as atividades consideradas de médio e alto potencial poluidor pelos entes federados licenciadores (e respectivos conselhos de meio ambiente) poderiam ser dispensadas de estudo prévio de impacto ambiental. Essa possível contradição foi objeto de apreciação de constitucionalidade em relação a leis estaduais, algumas delas apresentadas no capítulo anterior (lei estadual de Santa Catarina, lei estadual do Amapá e lei estadual de Tocantins). A análise do julgamento destes casos auxilia a responder o questionamento.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6650 discutiu a constitucionalidade da lei estadual nº 14.675/2009 do estado de Santa Catarina, a qual dispensava o licenciamento ambiental para atividades de lavra para escavação de cascalho, desde que o empreendimento limitasse a extração ao teto de 12.000 metros cúbicos ao ano e não possuísse finalidade comercial. O julgamento da ADI, em abril de 2021, reconheceu, por unanimidade, a inconstitucionalidade da lei estadual, fundamentada em dois aspectos centrais: (a) uma invasão de competência legislativa federal, na medida em que as normas federais (leia-se a resolução do CONAMA 237/1997) exige o licenciamento para atividades de lavra a céu aberto e; (b) a dispensa de análise preventiva acerca dos riscos da atividade em contrariedade ao disposto no artigo 225, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal. Nos termos da decisão, a resolução 237 do CONAMA somente autorizaria a simplificação do processo de licenciamento para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental (art. 12, parágrafo 1º). Logo, a flexibilização (ou mesmo a dispensa) operada pela lei estadual perante uma atividade reconhecida como de alto potencial poluidor por norma federal (vide anexo VIII da lei 6.938/1981) contraria a sistemática de repartição de competências estabelecida pelo artigo 24 da Constituição Federal.

A segundo caso cuja análise se propõe refere-se ao julgamento da ADI 5.475, ocorrido em agosto de 2020, que discutia as alterações levadas ao código de Proteção ao Meio Ambiente do estado do Amapá (de 1994) pela lei complementar estadual nº 70 de 2012. A alteração legislativa inseriu a figura da Licença Ambiental Única (LAU), a qual é expedida

Exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença (art. 12, IV).

A decisão do STF reconheceu, por maioria, a inconstitucionalidade da Licença Ambiental Única inserida no Código Ambiental do estado do Amapá. De acordo com o voto da ministra Carmen Lúcia, a adoção de procedimentos simplificados pelos entes federados estaduais e municipais

somente é viável para empreendimentos de menor impacto ambiental, o que não seria o caso das atividades ligadas ao agronegócio.

A norma impugnada, por outro lado, excetuou da sistemática de licenciamento prevista na legislação federal todo um ramo de atividade econômica – o agronegócio –, de reconhecido potencial degradador, independentemente do porte ou especificidade da atividade. (...)

O que se tem na espécie, no entanto, é a situação inversa: a norma estadual fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental por admitir o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras sem o integral controle pelo órgão ambiental competente da sua localização, instalação e operacionalização, com a indicação de limites e condicionantes aptos a mitigar o dano ao meio ambiente (STF, 2020, p. 11-12).

A decisão não atacou expressamente a constitucionalidade da simplificação do licenciamento por legislações de entes descentralizados. O voto do ministro Gilmar Mendes (que foi vencido ao votar pela constitucionalidade da lei estadual) destacou que não há inconstitucionalidade na mera adoção de procedimentos simplificados de licenciamento pelos entes estaduais e municipais, desde que se trate de atividades de pequeno impacto ambiental, conforme estabelece o artigo 12, parágrafo 1º, da resolução 237/1997 do CONAMA (STF, 2020-a, p. 48)⁹.

A leitura da ementa¹⁰ da decisão, no entanto, induz o leitor a concluir que o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da lei estadual do Amapá por entender que toda a simplificação dos procedimentos de licenciamento (pela adoção de licenciamento em fase única) seria inconstitucional. Trata-se de conclusão precipitada, pois em momento algum a autorização para adoção de procedimentos únicos pelos demais entes federados conferida pelo CONAMA foi objeto de enfrentamento.

Logo, a interpretação que melhor se coaduna ao conjunto de votos da decisão (e que aparentemente não está bem traduzida na ementa) destacaria que (i) a simplificação deve ser restrita às atividades de reduzido impacto ambiental (assim definidas pelo respectivo conselho de meio ambiente) e (ii) apenas nos casos em que não se encontre em norma federal a exigência de licenciamento ordinário (com as licenças tradicionais – prévia, instalação e operação) para a mesma atividade. Em outras palavras: quando da descentralização do licenciamento ambiental de uma determinada atividade, o novo órgão licenciador não poderá reduzir normativamente (e talvez artificialmente) o potencial poluidor de uma atividade que já teve análise do risco classificada em norma federal¹¹.

O terceiro caso a ser analisado diz respeito à lei nº 2.713/2013 do estado do Tocantins. De acordo com a norma estadual, restaria dispensada do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris (art. 10, caput). A referida dispensa foi objeto de apreciação pelo pleno do STF no julgamento da ADI 5312 em 2018, sendo reconhecida, em decisão unânime, a inconstitucionalidade da iniciativa legislativa estadual. Nos termos do voto do relator Alexandre de Moraes, um duplo argumento se apresenta para o reconhecimento da inconstitucionalidade.

9 Destaque-se, no entanto, que o voto do ministro Gilmar Mendes não enfrentou o fato de as atividades em foco (relacionadas ao agronegócio) poderem ser notoriamente de médio ou alto impacto ambiental.

10 Ementa. Ação Direta de Inconstitucionalidade, inc. IV e § 7º do art. 12 da lei complementar nº 70/2012. Licença Ambiental Única. Dispensa da obtenção das licenças prévias, de instalação e de operação, estabelecidas pelo CONAMA (inc. I do art. 8º da lei n. 6938/1981). Ofensa à competência da União para editar normas gerais sobre a proteção do meio ambiente. Desobediência ao princípio da prevenção e do dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República). Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV e do § 7º do art. 12 da lei complementar n. 5/1994 do Amapá, alterada pela lei complementar estadual n. 70/2012.

11 O STF se manifestou expressamente sobre a possibilidade de adoção de procedimentos de licenciamento simplificado em fase única quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.264.738/SC. Segundo a ementa do julgado: (...) Os estados membros podem complementar a legislação federal em matéria de licenciamento ambiental, mormente no que se refere a procedimentos ambientais simplificados para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental” (STF, 2020-b, p. 1).

De um lado, estaria configurada uma ofensa à repartição constitucional de competências, na medida em que a legislação federal estabeleceu expressamente os casos de dispensa de licenciamento (vide o artigo 7º, XIV, alínea *f*, da lei complementar 140/2011). Em suma, tendo o legislador federal previsto a necessidade de licenciamento para atividades com potencialidade de risco ambiental, não poderia o legislador estadual ter afastado as regras estabelecidas pela União.

Na espécie, tenho que a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a dispensa de licenciamento ambiental para as atividades agrossilvipastoris, em prejuízo de normas gerais que admitem o exercício do poder de polícia ambiental, por meio do licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores e que exigem a realização de estudos prévios de impacto ambiental (STF, 2018, p. 7).

A norma impugnada, por outro lado, excetuou da sistemática de licenciamento prevista na legislação federal as atividades agrossilvipastoris, que, embora voltadas para o uso sustentável de recursos naturais, não excluem a possibilidade de impacto ambiental a ser prevenido e mitigado por meio do licenciamento e dos estudos ambientais prévios (STF, 2018, p. 10).

De outro lado, a estratégia de dispensa de licitação ofenderia diretamente o artigo 225, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal, na medida em que, ao dispensar o licenciamento, haveria igualmente uma dispensa do estudo de impacto ambiental¹². Nesse aspecto, toda atividade que possa acarretar um impacto ambiental significativo não pode ter seu licenciamento dispensado.

A análise das decisões acima não permite uma conclusão relacionada à flexibilização do licenciamento vislumbrada nas experiências de autolicensing ou de licenciamento por adesão e compromisso. Embora diversas legislações estaduais já tenham adotado tal estratégia, o Supremo Tribunal Federal ainda não decidiu os casos em que a inconstitucionalidade dos instrumentos foi arguida. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5014, proposta em face de lei nº 10.431 do estado da Bahia (a qual instituiu a licença ambiental por adesão e compromisso – vide capítulo retro) ainda aguarda julgamento de mérito, sem ter sido deferido o pedido cautelar¹³.

A lógica do licenciamento por compromisso se aproxima da dinâmica de licenciamento automático estabelecida pela lei federal 14.195/2021, que alterou a regulamentação da Redesim (vide capítulo anterior). O STF apreciou a constitucionalidade desta lei quando do julgamento da ADI 6808 em 2022, decidindo pela inconstitucionalidade do dispositivo¹⁴.

O somatório dos casos aqui debatidos, permite apresentar um breve quadro resumo sobre o posicionamento do STF acerca das possibilidades de simplificação, flexibilização e dispensa da gestão de risco ambiental pelos órgãos licenciadores.

12 Nesse ponto, a ementa da decisão traduziu de fora cristalina o voto do relator: Ementa. (...) 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

13 A redação do presente artigo é concluída no dia 07 de junho de 2022, ocasião na qual a ADI em foco não se encontra em pauta de julgamento.

14 Segundo notícia publicada no site do STF (inteiro teor da decisão não disponibilizado quando da conclusão deste trabalho): “a relatora salientou que o licenciamento ambiental dispõe de base constitucional e não pode ser suprimido por lei nem simplificado a ponto de ser esvaziado, abrindo-se a possibilidade de que seja feito apenas pelo empresário, “com controle precário e a posteriori”. Notícia disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486116&ori=1>. Acesso em 07/06/2022.

Quadro 1. Resumo Posicionamento do STF

Estratégia legislativa	Exemplo de julgamento	Entendimento do STF
Simplificação do licenciamento através de procedimento administrativo de fase única	Recurso Extraordinário nº 1.264.738	Possível para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.
Flexibilização através do Autolicensing licenciamento por adesão licenciamento por compromisso	ADI 5014	Aguarda julgamento de mérito
Licença automática concedida sem apreciação humana	ADI 6808	Licença automática reduz demasiadamente controle público sobre o risco de impacto ambiental.
Dispensa do licenciamento ambiental para atividades com potencial de impacto ambiental	ADI5312	Dispensa do estudo prévio de impacto ambiental e do licenciamento para atividades com potencial de causar impacto ambiental ofende o artigo 225, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal.

Fonte: Elaborada pelos autores.

É possível constatar uma dose de cautela por parte do Supremo Tribunal Federal em autorizar inovações legislativas relacionadas ao licenciamento ambiental que reduzam significativamente a atuação do poder público no processo de gestão do risco ambiental. Salvo a adoção de procedimentos simplificados, mediante licenciamento de fase única, as demais estratégias adotadas pelo legislador para alterar o formato clássico do licenciamento (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) recebem uma apreciação restritiva da jurisprudência constitucional.

Conclusão

O processo de licenciamento ambiental no Brasil se constitui como instrumento basilar de gestão de risco ambiental. Consolidado desde os anos 80 como um processo em que primeiramente o poder público aprecia a potencialidade de impacto e, ao final, emite uma licença, a partir dos anos 2000 observa-se uma tendência de reforma do instituto administrativo.

O presente artigo visou identificar, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal linhas indicadoras dos limites de reforma/redução do licenciamento ambiental como processo administrativo de controle estatal das atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente. Num contexto de descentralização do licenciamento, quatro figuras foram identificadas: a descentralização mediante a adoção de licenciamento simplificado em fase única; a flexibilização mediante o licenciamento por adesão e compromisso; o licenciamento automático e a dispensa de licenciamento (que não se constitui de uma espécie de alteração do licenciamento, mas na sua efetiva exclusão).

Salvo a espécie de simplificação em fase única (aceita para as atividades e empreendimentos de pequeno impacto ambiental) e do licenciamento por compromisso (que não teve julgamento definitivo pelo STF quando da conclusão desse texto), as demais modalidades encontraram óbice no processo de apreciação positiva de constitucionalidade. O artigo 225, parágrafo 1º, IV, ao estabelecer que o poder público deve exigir prévio estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente causadora de degradações, se mostra como o principal fundamento para as declarações de inconstitucionalidade aqui analisadas.

Propostas de inovações na legislação federal relacionadas ao licenciamento encontra-se em

curso no Congresso Federal (vide projeto de lei nº 2159, de 2021¹⁵). Em que pese não se possa antecipar o resultado do processo legislativo, as decisões elencadas neste feito apontam algumas pistas para as eventuais futuras arguições de constitucionalidade que tais inovações sofrerão.

Referências

ÀVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.21, supl.3, p.33-47, 2012.

BAHIA, Carolina Medeiros. Dano Ambiental e Nexo de Causalidade na Sociedade de Risco. In: **Dano Ambiental na Sociedade de Risco** (coordenado por José Rubens Morato Leite). São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (pleno)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5312/TO. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 25 de outubro de 2018. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339479339&ext=.pdf>. Acesso em 06/06/2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (pleno)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.650. Relatora Ministra Carmen Lucia. Brasília, 27 de abril de 2021. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346328337&ext=.pdf>. Acesso em 30/05/2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal - A (pleno)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5475/AP. Relatora Ministra Carmen Lucia. Brasília, 20 de abril de 2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343275190&ext=.pdf>. Acesso em 02/06/2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal – B (pleno)**. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.264.738/SC. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 24 de agosto de 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753748221>. Acesso em 05/06/2022.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck Araújo. **Dano Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988531/>. Acesso em: 27 mai. 2022.

NASCIMENTO, Thiago; ABREU, Emanoele Lima; FONSECA, Alberto. Descentralização do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil: Regulação e Estudos Empíricos. **Revista Ambiente & Sociedade**. São Paulo. Vol. 23, 2020.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito**. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

Recebido em 18 de julho de 2022.
Aceito em 08 de setembro de 2022.

15 Quando da conclusão do presente artigo, o projeto de lei nº 2159, já aprovado na Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação no Senado Federal. Saliente-se que a iniciativa legislativa traz previsão de algumas figuras aqui analisadas, como a licença única, a licença por compromisso, bem como hipóteses de inexistência de licença para determinadas atividades produtivas. O texto do projeto de lei encontra-se disponível no endereço: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8979282&ts=1652907886100&disposition=inline>. Acesso em 08/06/2022.