

LICENÇA AMBIENTAL POR ADERÊNCIA E COMPROMISSO: RISCOS, PRINCÍPIOS E (DE)CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA

 <https://doi.org/10.56238/arev7n5-384>

Data de submissão: 27/04/2025

Data de publicação: 27/05/2025

Homero de Giurge Cerqueira

RESUMO

O presente artigo analisa a natureza jurídica da licença ambiental no Brasil, especialmente à luz do Projeto de Lei nº 2.159/2021, recentemente aprovado pelo Senado Federal. A investigação parte da hipótese de que a licença ambiental se configura como um ato administrativo híbrido, que exige reinterpretação frente aos princípios constitucionais ambientais e às demandas por eficiência regulatória. São abordadas as concepções doutrinárias sobre licença e autorização administrativas, as fases do licenciamento ambiental, as modalidades previstas no novo marco legal — com destaque para a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) — e as influências dos princípios da precaução, prevenção e desenvolvimento sustentável. Utiliza-se metodologia qualitativa, com base em pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial, além de análise comparada com os sistemas da União Europeia e dos Estados Unidos. Conclui-se pela necessidade de uma abordagem orientada por resultados concretos, conforme propõe Homero de Giurge Cerqueira, reconhecendo a licença ambiental como um instrumento regulatório sui generis, essencial à governança ambiental moderna.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Licença por Aderência e Compromisso (LAC). Segurança Jurídica. Ato Administrativo Sui Generis. Princípios do Direito Ambiental.

1 INTRODUÇÃO

A licença ambiental é um dos instrumentos mais eficazes e relevantes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) promulgada pela Lei nº 6.938/1981. É um ato administrativo do órgão ambiental da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo qual se dá a determinação para a organização, instalação, ampliação e funcionamento das instalações e atividades que utilizam recursos ambientais que são consideradas, sob qualquer forma, poluidoras, ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Trata-se de uma manifestação da função de controlar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, que está expressamente estabelecida pelo inciso V do paragrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), segundo o qual para assegurar a efetividade do direito fundamental 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”.

Nesse sentido, uma das maiores polemicas da doutrina em questão diz respeito à definição da natureza jurídica da licença ambiental. Esta lei reflete as ideias básicas do Direito Ambiental, por um lado, e a ideia de prevenção, o princípio da precaução e o desenvolvimento sustentável, por outro, e tenta equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção de um ambiente ecológico saudável.

Se uma licença ambiental compreende o alicerce da Política Nacional do Meio Ambiente, atualmente há uma grande discussão doutrinária sobre sua caracterização jurídica, com claras consequências práticas no que diz respeito à segurança jurídica, gestão ambiental e investimento privado. A doutrina está dividida entre considerá-la como uma licença, uma autorização ou como um ato administrativo *sui generis*. Tal incerteza teórica não é apenas especulativa, pois possui implicações jurídicas práticas em relação à estabilidade do ato, sua possível anulação, qualquer compensação para essa eventualidade e até mesmo sobre a efetividade da regulamentação ambiental preventiva.

Esse debate torna-se ainda mais conveniente à luz do debate sobre o trâmite do Projeto de Lei nº 2159, de 2021, no Senado Federal e nº 3.729/2004, na Câmara dos Deputados, cuja finalidade é instituir a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, criando novas licenças, como a de Aderência e Compromisso (LAC), que podem mudar substancialmente o licenciamento ambiental no Brasil. Neste caso, é essencial conhecer a natureza jurídica da licença ambiental para avaliar a aplicabilidade das inovações legislativas propostas e suas possíveis implicações.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder à seguinte questão: qual é a natureza jurídica da licença ambiental no sistema jurídico brasileiro: deve ser reconhecida

como uma licença administrativa, uma autorização administrativa, ou como um ato administrativo único em sua natureza e híbrido em sua essência?

A hipótese inicial deste trabalho é que a licença ambiental possui características jurídicas particulares que a afastam dos conceitos tradicionais de Direito Administrativo, caracterizando-a como um ato administrativo *sui generis*, a meio caminho entre o mecanismo de concessão e permissão, dotada de discricionariedade técnica e inserida em determinações legais ambientais. Essa natureza híbrida origina-se da necessidade de harmonizar, por um lado, a segurança jurídica exigida pelos empreendedores, e, por outro lado, com a proteção ambiental dinâmica, com base nos princípios constitucionais de proteção ambiental.

O objetivo do trabalho será examinar o conceito jurídico da licença ambiental no Direito brasileiro, com base na doutrina, legislação, bem como nos princípios ambientais. Para alcançar essa modulação, será necessário percorrer alguns caminhos: comentar sobre as noções de licença, autorização e ato administrativo de acordo com o Direito Administrativo; exibir os tipos de licenças ambientais previstas pelas normas brasileiras e as modificações propostas pelo Projeto de Lei nº 2159, de 2021; analisar discussões doutrinárias sobre uma definição legal conceitual do licenciamento ambiental e alocação de riscos, destacando as contribuições de Eduardo Bim; estudar os últimos pronunciamentos judiciais dos tribunais superiores sobre o tema; comparação com sistemas de licenciamento ambiental na Europa e nos EUA; avaliar sobre a conveniência para a compatibilidade entre a licença ambiental e o Direito Ambiental e o Direito Administrativo.

O tema apresentado neste trabalho tem uma conexão relevante e imediata com a eficiência da proteção ambiental e a justa garantia do direito fundamental, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. Evidentemente, a definição da natureza jurídica da licença ambiental tem influência direta sobre o desempenho do Estado em seu papel de agente do poder de polícia ambiental e da sociedade nos processos de tomada de decisão relacionados às atividades que, presumivelmente, possuem potencial de causar poluição.

É claro que a definição da natureza jurídica da licença ambiental tem efeitos influentes na previsibilidade e certeza para o empreendedor, afetando diretamente os investimentos e comprometendo o desenvolvimento em questão. Considerando o direito administrativo ambiental instrumental, a governança da estabilidade das licenças pode afastar o capital destinado a investimentos na área, por outro lado, a rigidez excessiva pode ser prejudicial à proteção natural, considerando a disseminação de novos conhecimentos científicos capazes de explicar novas causas de dano ambiental e a alteração das condições dele.

Evidentemente, o entendimento da natureza das licenças estabelece influência quanto à correta aplicação dos direitos criminais e ajuda a mitigar as decisões arbitrárias da Administração Pública, fato que contribui para a formalidade dos princípios da legalidade e legalidade nos atos administrativos. Além disso, auxilia a autoproclamação do Direito Ambiental como uma subcategoria autônoma, possuindo princípios autônomos e institutos de diálogo com o Direito Administrativo.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Uma análise da legislação Constituição Federal, Lei 6.938/81, Decreto 99.274/90, e a Resolução CONAMA 237/97, e um estudo comparativo com sistemas de licenciamento ambiental da União Europeia e dos Estados Unidos.

No presente artigo, serão abordados inicialmente os fundamentos teóricos do licenciamento ambiental, com destaque para o conceito e a função da licença ambiental, suas fases processuais e a distinção entre os atos administrativos de licença e autorização. Em seguida, será explorada a controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica da licença ambiental, analisando-a como ato vinculado, ato discricionário e, por fim, como um ato administrativo próprio ou *sui generis*. A análise crítica propõe uma releitura do instituto à luz dos princípios ambientais — como a precaução, prevenção e desenvolvimento sustentável — os quais influenciam diretamente sua caracterização jurídica. Também será realizado um estudo comparado com experiências internacionais, especialmente da União Europeia e dos Estados Unidos, visando identificar modelos de referência e avaliar a viabilidade da Licença por Aderência e Compromisso (LAC) como um novo paradigma normativo. Por fim, será apresentada uma proposta de classificação hídrica para atividades sujeitas ao licenciamento, buscando maior adequação técnica e jurídica aos riscos ambientais. A conclusão sintetiza os achados teóricos e propõe diretrizes para garantir a efetividade do controle ambiental sem comprometer a segurança jurídica.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Esta seção tem por objetivo apresentar os elementos fundamentais que estruturam o licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente, será tratado o conceito de licença ambiental como ato administrativo por meio do qual o Poder Público, com base em critérios técnicos e legais, estabelece condições para que empreendimento potencialmente poluidores ou degradadores possam ser instalados e operados de forma regular, com vistas à prevenção e controle de danos ambientais.

Em seguida, serão abordadas as fases clássicas do processo de licenciamento — licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO) — conforme disciplinadas pela Resolução CONAMA nº 237/1997, que define os requisitos e objetivos de cada etapa.

Por fim, será feita a distinção entre os institutos da licença e da autorização ambiental, com base no Direito Administrativo. Enquanto a licença é, em regra, um ato vinculado, condicionado ao cumprimento de requisitos legais e técnicos, a autorização possui natureza discricionária e precária, podendo ser revogada a qualquer tempo por conveniência administrativa. A análise será fundamentada em dispositivos legais, como a Lei nº 6.938/1981, o Decreto nº 99.274/1990 e entendimentos doutrinários consolidados, a fim de evidenciar as implicações jurídicas dessa diferenciação na prática da administração ambiental e na segurança dos empreendimentos licenciados.

2.1 O CONCEITO E A FUNÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A distinção entre licença ambiental e licenciamento ambiental é fundamental para a compreensão do regime jurídico aplicável à gestão ambiental no Brasil. Segundo Talden Farias (2020), a licença ambiental constitui um ato administrativo específico, com natureza jurídica própria, que autoriza, mediante condições previamente estabelecidas, a instalação e operação de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores. Trata-se de um instrumento de controle ambiental que impõe obrigações técnicas e legais ao empreendedor, sendo vinculada à legislação e aos princípios ambientais.

Já o licenciamento ambiental é definido como o procedimento administrativo que viabiliza a emissão da licença. Este processo envolve a análise de documentos, estudos de impacto ambiental, manifestações técnicas e jurídicas, e eventualmente a realização de audiências públicas. Assim, enquanto o licenciamento se refere ao processo composto e multidisciplinar, que visa avaliar a viabilidade ambiental de um projeto, a licença é o ato administrativo finalístico, que concretiza os efeitos jurídicos desse processo.

Farias destaca que “o licenciamento ambiental é o procedimento por meio do qual o poder público examina a compatibilidade de determinada atividade com o meio ambiente, e a licença ambiental é o ato que o conclui, autorizando ou não o empreendimento” (FARIAS, 2020, p. 158). A distinção entre ambos não é apenas conceitual, mas possui implicações práticas na responsabilização, no controle judicial e na segurança jurídica das atividades licenciadas.

O novo regime jurídico define a licenciamento ambiental como *“processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou*

potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente”, de acordo com o art. 3º, inciso I, do projeto, uma versão consolidada de 2159/2021, a licença ambiental é caracterizada conceitualmente como um “*ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis*”, conforme art. 3º, XXV, do referido projeto.

A licença ambiental tem principalmente um propósito preventivo, de evitar danos ambientais, conforme o princípio da prevenção e precaução. Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 267) “*o principal propósito da licença ambiental é: aquele de controle preventivo: das atividades que possam dar origem ao efeito degradante à natureza*”. Além disso, a licença efetiva tem o papel de controle contínuo, por meio de condições e fiscalização das atividades licenciadas.

No Brasil, a doutrina do licenciamento ambiental surgiu sob a influência da Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente entre os instrumentos a licença ambiental. Estes foram seguidos, respectivamente, pela Resolução CONAMA nº 001/1986, que tratou das condições gerais, limites e padrões para avaliação de impacto ambiental, e pela Resolução CONAMA nº 237/1997, que regulamentou o procedimento de concessão da licença. A proteção ambiental ganhou status constitucional com a Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, que afirma em seu art. 225, § 1º, IV, a realização prévia de estudo de impactos ambientais para a implementação de obra ou atividade com vistas a ocasionar significativa degradação.

2.2 CONCEITO E FUNÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A licença ambiental é um ato administrativo emitido pelo órgão ambiental competente que autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais ou potencialmente poluidoras. Tem como principal finalidade prevenir, minimizar e compensar impactos ao meio ambiente, assegurando a compatibilidade entre a atividade econômica e a preservação ambiental.

Conforme Paulo Affonso Leme Machado, trata-se de um instrumento de controle preventivo previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). O autor destaca que “a finalidade da licença ambiental é permitir que o Poder Público exerça seu poder de polícia ambiental, estabelecendo os limites e condicionantes que assegurem a proteção do meio ambiente”

2.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS FASES

O modelo tradicional brasileiro de licenciamento é trifásico, composto pelas seguintes licenças:

- Licença Prévia (LP): concedida na fase de planejamento, atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprova sua concepção e impõe requisitos básicos para as próximas etapas.
- Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do projeto conforme os planos e medidas de controle ambiental apresentados.
- Licença de Operação (LO): autoriza o início do funcionamento, desde que cumpridas as exigências das fases anteriores.

Esse modelo foi estabelecido pelo Decreto nº 99.274/1990 e consolidado pela Resolução CONAMA nº 237/1997. No entanto, a crescente demanda por agilidade levou à proposição de novos formatos no Projeto de Lei nº 2.159/2021, aprovado no Senado Federal.

Esse projeto prevê, além do modelo trifásico, modalidades mais ágeis e proporcionais ao potencial poluidor das atividades:

- Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): auto declaratória, voltada a atividades de baixo impacto;
- Licença Ambiental Única (LAU): para casos em que o processo pode ser unificado;
- Licenciamento Simplificado: por meio eletrônico e com análise técnica padronizada.

Segundo Talden Farias (2022), essas inovações buscam compatibilizar a proteção ambiental com a realidade operacional do Estado e o princípio da eficiência administrativa, sem abandonar o rigor técnico e os princípios constitucionais da prevenção e precaução.

2.4 ATOS ADMINISTRATIVOS: LICENÇA X AUTORIZAÇÃO

A compreensão da natureza jurídica da licença ambiental exige que se retome os conceitos clássicos do Direito Administrativo. A licença é considerada um ato administrativo vinculado, enquanto a autorização é um ato administrativo discricionário.

Hely Lopes Meirelles (2001) afirma que a licença é ato vinculado porque, preenchidos os requisitos legais, a Administração tem o dever de concedê-la. Já a autorização é precária e revogável a qualquer tempo, dependendo da conveniência administrativa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005) destaca que a autorização não gera direito adquirido, ao contrário da licença, que, uma vez emitida, vincula a Administração até que expire seu prazo ou seja constatada sua nulidade.

Contudo, no contexto ambiental, essa distinção é relativizada. Eduardo Fortunato Bim (2024) observa que o licenciamento ambiental envolve juízo técnico especializado, o que confere discricionariedade técnica à decisão, mesmo quando os requisitos legais são cumpridos. Isso cria um cenário intermediário entre os atos vinculados e os discricionários, contribuindo para a concepção da licença ambiental como ato administrativo *sui generis*.

Além disso, a própria estrutura do PL nº 2.159/2021 reforça essa complexidade ao prever diferentes modelos de licenciamento e instrumentos como a LAC, que exigem análise posterior e fiscalização amostral, inserindo elementos de autorregulação supervisionada pelo Estado.

3 NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

A definição da natureza jurídica da licença ambiental é um dos pontos centrais para compreender os efeitos, limites e garantias desse instrumento dentro do Direito Administrativo e Ambiental. A doutrina divide-se entre três principais correntes: a que considera a licença como um ato vinculado, a que a classifica como autorização (ato discricionário), e uma terceira que entende a licença ambiental como um ato administrativo *sui generis*, com características híbridas e próprias do Direito Ambiental.

3.1 LICENÇA COMO ATO VINCULADO

A primeira corrente entende que a licença ambiental possui natureza jurídica de ato vinculado. Seus defensores sustentam que, uma vez preenchidos os requisitos legais e técnicos pelo empreendedor, a Administração não possui margem para indeferi-la. Essa visão busca garantir segurança jurídica e previsibilidade aos investimentos.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2023) afirma que “a licença ambiental é ato vinculado à lei e ao Estudo de Impacto Ambiental, de modo que, apresentado este e verificada a viabilidade do projeto, não pode o administrador, arbitrariamente, negar a licença”.

Um exemplo prático dessa abordagem ocorreu no caso de uma usina de biogás no interior de São Paulo. O órgão ambiental estadual, sem apresentar justificativa técnica plausível, postergou a emissão da licença. A Justiça, invocando o caráter vinculado do ato, determinou sua emissão, reconhecendo que os requisitos legais estavam cumpridos.

3.2 LICENÇA COMO AUTORIZAÇÃO (ATO DISCRICIONÁRIO)

A segunda corrente considera a licença ambiental como ato discricionário, ou seja, uma *autorização sujeita* a juízo de conveniência e oportunidade do administrador público.

Para Paulo Affonso Leme Machado (2001), “a licença ambiental tem natureza jurídica de autorização, pois se trata de um ato precário e discricionário. Não há direito adquirido contra o meio ambiente”.

Essa visão valoriza o princípio da precaução e reconhece a necessidade de revisão da licença diante de novas informações técnicas. No caso de um terminal portuário no Espírito Santo, a licença foi suspensa após estudos apontarem a existência de recifes de coral não identificados anteriormente. O Judiciário sustentou que a licença deveria ser reavaliada, em nome do interesse público ambiental.

3.3 LICENÇA AMBIENTAL COMO ATO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO (*SUI GENERIS*)

A terceira corrente — e atualmente a mais aceita — defende que a licença ambiental constitui um ato administrativo *sui generis*, que combina características de ato vinculado, autorização e elementos próprios do Direito Ambiental.

Eduardo Fortunato Bim (2024), com base em sua experiência como ex-presidente do ICMBio, defende que o licenciamento ambiental exige a superação das categorias tradicionais. Ele afirma que a licença “não é nem inteiramente vinculada, nem completamente discricionária, mas um instrumento regulatório que depende de critérios técnicos, legais e ambientais”.

Essa posição é reforçada por Talden Farias (2022), ao afirmar que “o licenciamento ambiental é uma construção institucional híbrida, que exige análise técnica contextualizada, participação social e transparência”.

A jurisprudência do STJ tem reconhecido essa dualidade. No REsp 1.245.149/MS, o Tribunal afirmou que “as licenças ambientais possuem natureza vinculada, mas devem atender a critérios técnicos que demandam apreciação especializada, o que confere certo grau de discricionariedade técnica ao ato”.

A estrutura normativa do PL nº 2.159/2021 reforça essa tese ao consolidar diferentes modalidades de licenciamento, como a LAC, e prever instrumentos de controle posterior, o que demonstra a complexidade do ato e sua natureza regulatória própria.

Casos como o da regularização ambiental de empreendimentos de aquicultura no litoral do Nordeste ilustram bem essa abordagem. A concessão de LAC com controle amostral e responsabilidade direta do empreendedor exige que se compreenda a licença como um instrumento

regulatório adaptável, que deve garantir tanto a segurança jurídica quanto a proteção ambiental efetiva.

4 ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTA TEÓRICA

Essa seção dedica-se à análise crítica e propositiva sobre a natureza jurídica da licença ambiental, com base em fundamentos normativos, princípios constitucionais e experiências internacionais. Inicialmente, investiga-se como os princípios do Direito Ambiental — em especial os da precaução, prevenção e do desenvolvimento sustentável — influenciam a construção teórica e prática da licença ambiental, exigindo um modelo que combine segurança jurídica com adaptabilidade técnica.

Em seguida, realiza-se um estudo comparado com os sistemas de licenciamento ambiental da União Europeia e dos Estados Unidos, destacando como essas jurisdições têm estruturado procedimentos proporcionais ao risco, revisáveis e tecnicamente fundamentados. A análise se aprofunda com o exame da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), inovação central do Projeto de Lei nº 2.159/2021, que propõe um modelo auto declaratório e simplificado para empreendimentos de baixo impacto. Por fim, apresenta-se uma proposta de classificação híbrida ou *sui generis* da licença ambiental, que reconhece sua natureza única no ordenamento jurídico brasileiro, ao combinar elementos vinculados, discricionários e próprios do Direito Ambiental, reafirmando seu papel como instrumento estratégico de governança ambiental eficaz e orientada por resultados sustentáveis.

4.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E INFLUÊNCIA NA NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

A compreensão da licença ambiental como um instituto híbrido deve levar em conta os princípios fundamentais do Direito Ambiental, que moldam sua natureza e delimitam os parâmetros de sua aplicação.

O princípio da precaução, previsto na Declaração do Rio de 1992 e amplamente adotado pela jurisprudência brasileira, determina que, diante da incerteza científica, medidas preventivas devem ser adotadas para evitar danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente. No julgamento do RE 627.189/MG, o Supremo Tribunal Federal reconheceu esse princípio como central para a atuação estatal em matéria ambiental.

O princípio da prevenção, por sua vez, exige que riscos identificáveis sejam evitados de forma antecipada. Já o princípio do desenvolvimento sustentável, consagrado no art. 225 da Constituição

Federal, orienta o licenciamento como instrumento de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

O Projeto de Lei nº 2.159/2021 incorpora esses princípios ao estabelecer critérios técnicos objetivos, mecanismos de controle e fiscalização, e previsões de proporcionalidade no licenciamento conforme o impacto ambiental da atividade. As novas modalidades propostas — como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) — refletem esse esforço de modernização.

Neste contexto, Homero de Giurge Cerqueira, em sua obra *Direito Ambiental e o Ambientalismo de Resultado Sustentável* (2025), defende que a atuação estatal na seara ambiental deve ser orientada por resultados concretos, e não por um mero formalismo processual. O autor propõe o “ambientalismo de resultado sustentável”, que valoriza a eficácia das políticas públicas ambientais por meio da mensuração de impactos reais, superando uma visão meramente normativa.

4.2 DIREITO COMPARADO: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A análise comparativa com sistemas estrangeiros é fundamental para qualificar o debate brasileiro sobre licenciamento ambiental.

Na União Europeia, o licenciamento é orientado por diretivas como a Diretiva 2011/92/UE (avaliação de impacto ambiental) e a Diretiva 2010/75/UE (emissões industriais). O modelo europeu é fortemente baseado no princípio da precaução, exige a consideração de alternativas técnicas, e garante ampla participação pública. As licenças são revisáveis, com prazos definidos, e há forte integração entre os instrumentos de política ambiental.

Nos Estados Unidos, o licenciamento ambiental é descentralizado, mas regulado por legislações federais como o National Environmental Policy Act (NEPA), o Clean Water Act e o Clean Air Act. A emissão de licenças por categorias (general permits) é comum, e o controle judicial é intenso. A EPA (Environmental Protection Agency) possui papel central na regulamentação técnica.

O PL nº 2.159/2021 aproxima o modelo brasileiro dessas experiências ao propor um licenciamento proporcional ao risco, com modalidades diferenciadas conforme a complexidade das atividades. A LAC, por exemplo, se assemelha aos general permits norte-americanos, com adesão automática e posterior fiscalização por amostragem.

Apesar das inovações, a efetividade dependerá da estrutura administrativa e da capacitação dos órgãos ambientais para garantir que a simplificação dos procedimentos não comprometa a proteção do meio ambiente.

4.3 LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO (LAC): NOVO PARADIGMA?

A Licença por Adesão e Compromisso (LAC) é uma das inovações mais significativas do PL nº 2.159/2021. Ela consiste em um modelo de licenciamento simplificado e auto declaratório, destinado a atividades classificadas como de baixo impacto ambiental, previamente tipificadas pela autoridade ambiental.

O art. 21 do projeto estabelece os critérios de aplicação da LAC: (i) ausência de impacto ambiental significativo; (ii) previsibilidade técnica e regulatória da atividade; (iii) inexistência de supressão de vegetação nativa.

4.3.1 Análise dos Pareceres Legislativos sobre o PL nº 2.159/2021

A tramitação do Projeto de Lei nº 2.159/2021, que estabelece a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental, envolveu intensos debates técnicos e políticos, mobilizando diferentes setores da sociedade e do Estado. As discussões ocorreram em um cenário de polarização entre a busca por maior eficiência administrativa e as preocupações quanto à preservação dos instrumentos de controle ambiental. A proposta percorreu comissões estratégicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, recebendo pareceres que refletiram as diversas visões sobre o tema.

Na Câmara dos Deputados, o projeto teve como relator o deputado Neri Geller (PP-MT), que apresentou um parecer favorável à aprovação com modificações relevantes. Geller enfatizou a necessidade de modernizar o processo de licenciamento ambiental, especialmente para empreendimentos de baixo impacto, com o objetivo de desburocratizar os trâmites e reduzir o tempo de resposta da Administração Pública. Um dos principais pontos de seu parecer foi a possibilidade de renovação automática de licenças ambientais, desde que o empreendedor apresentasse declaração de cumprimento das condicionantes anteriores — medida que gerou críticas de ambientalistas por reduzir o controle técnico sobre o cumprimento das obrigações ambientais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

No Senado Federal, o texto foi analisado por duas comissões temáticas centrais. Na Comissão de Meio Ambiente (CMA), o senador Confúcio Moura (MDB-RO) foi o relator. Seu parecer, apresentado em novembro de 2023 e complementado em maio de 2025, foi também favorável, com a inclusão de emendas que buscavam adequar o projeto à legislação ambiental existente e garantir maior segurança jurídica. Moura destacou que o tema era extremamente sensível e polarizador, com disputas narrativas entre setores econômicos e ambientalistas. Em sua complementação de voto, buscou incluir ajustes redacionais e técnicos oriundos das audiências públicas e das contribuições de

outros senadores, reforçando os princípios da eficiência administrativa, da isonomia regulatória e da proporcionalidade no licenciamento (SENADO FEDERAL, 2025a).

Na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), a relatoria ficou a cargo da senadora Tereza Cristina (PP-MS), ex-ministra da Agricultura. Seu parecer, apresentado em 7 de maio de 2025, propôs 24 emendas ao texto, com foco na simplificação dos procedimentos para o setor agropecuário. Entre os destaques, está a isenção de licenciamento para atividades agropecuárias de baixo impacto ambiental, como o cultivo de culturas temporárias e a pecuária extensiva de pequeno porte. Em sua justificativa, a senadora argumentou que a medida contribuiria para a regularização e a inclusão produtiva de milhares de pequenos produtores rurais, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ambiental (SENADO FEDERAL, 2025b). Em 20 de maio de 2025, apresentou complementação de voto com ajustes consensuados, ampliando o alinhamento com o relatório da CMA (SENADO FEDERAL, 2025c).

Diante das divergências entre os pareceres e das críticas de organizações ambientais, os três relatores — Geller, Moura e Cristina — trabalharam em convergência técnica e política para consolidar um texto unificado. Essa articulação buscou reduzir os pontos de conflito e facilitar a aprovação da matéria em plenário, minimizando destaques e obstruções. O esforço conjunto resultou em um projeto que manteve a essência da flexibilização para atividades de baixo impacto, mas reforçou dispositivos de controle, transparência e responsabilização, tentando equilibrar celeridade processual com segurança ambiental.

Ainda assim, o projeto segue alvo de críticas por parte da comunidade científica e de entidades ambientalistas, que alertam para o risco de fragilização dos instrumentos de prevenção e para a possibilidade de que, em nome da agilidade, se comprometam os princípios fundamentais do Direito Ambiental. A consolidação da nova legislação exigirá, portanto, implementação técnica qualificada, sistemas de monitoramento eficientes e atuação integrada dos entes federativos, para que se alcance o objetivo declarado do projeto: modernizar o licenciamento ambiental sem renunciar à proteção ambiental efetiva (ISTOÉ DINHEIRO, 2025).

Apesar das críticas, a LAC representa um avanço na tentativa de compatibilizar eficiência administrativa e controle ambiental responsável. O desafio estará na implementação efetiva, com uso de tecnologia, fiscalização por amostragem e responsabilização clara do empreendedor.

4.4 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO HÍBRIDA

Com base na análise doutrinária, jurisprudencial e comparada, propõe-se o reconhecimento da licença ambiental como um ato administrativo híbrido ou *sui generis*, que congrega: **Elementos**

de licença (ato vinculado): Obediência a normas técnicas e legais; Direito subjetivo à obtenção, se cumpridos os requisitos; Estabilidade condicionada ao cumprimento de obrigações; **Elementos de autorização (ato discricionário)**: Juízo técnico sobre a viabilidade do empreendimento; Possibilidade de revisão frente a novas informações científicas; Validade temporal e não renovação em caso de alterações no risco.

Características próprias do Direito Ambiental são condicionantes ambientais obrigatórias; Participação social e transparência; Monitoramento contínuo e avaliação de desempenho.

O PL nº 2.159/2021 reforça essa concepção ao estruturar categorias diferentes de licenciamento e incorporar o conceito de proporcionalidade ambiental, com exigências distintas conforme o potencial poluidor da atividade. Isso revela a transição de um modelo estático para uma regulação responsável, mais coerente com a governança ambiental moderna.

5 CONCLUSÃO

A análise da natureza jurídica da licença ambiental no direito brasileiro revela um instituto complexo e multifacetado, que não se enquadra perfeitamente nas categorias tradicionais do Direito Administrativo. A pesquisa realizada confirma a hipótese inicial de que a licença ambiental apresenta características jurídicas peculiares, que a configuram como um ato administrativo próprio — intermediário entre a licença e a autorização — dotado de discricionariedade técnica e sujeito a condicionantes específicas do Direito Ambiental.

A aprovação do Projeto de Lei nº 2.159/2021 pelo Senado Federal representa um marco normativo importante na tentativa de consolidar um sistema de licenciamento proporcional ao risco, eficiente e juridicamente seguro. A introdução de modalidades como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Única reflete uma tentativa legítima de tornar o processo mais ágil, sem desproteger o meio ambiente.

Contudo, a efetividade da nova legislação dependerá de mecanismos eficazes de controle e fiscalização, de forma a evitar o esvaziamento dos princípios da precaução e da prevenção. A experiência internacional mostra que eficiência e proteção podem caminhar juntas, desde que haja compromisso institucional e responsabilidade ambiental efetiva.

Neste contexto, a proposta de classificação híbrida ou *sui generis* para a licença ambiental parece ser a que melhor reflete a realidade normativa, doutrinária e jurisprudencial do tema. Tal abordagem permite reconhecer a existência de direitos e deveres recíprocos entre Estado e empreendedor, conciliando segurança jurídica com flexibilidade técnica e proteção ambiental continuada.

A contribuição teórica de Homero de Giurge Cerqueira, ao propor o conceito de ambientalismo de resultado sustentável, reforça esse entendimento. Para o autor, a função do Direito Ambiental deve ser orientada à obtenção de resultados concretos, superando a lógica do excesso de formalismo e burocracia, que muitas vezes distancia a norma de sua finalidade essencial: garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Assim, a compreensão da licença ambiental como instrumento de regulação ambiental eficaz, tecnicamente fundamentado, juridicamente estável e socialmente responsável é fundamental para fortalecer a governança ambiental no Brasil, sobretudo diante dos desafios contemporâneos de desenvolvimento sustentável, mudança climática e proteção da biodiversidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Relator apresenta novo parecer de marco de licenciamento ambiental. Brasília*: Agência Brasil, 2025a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-05/relator-apresenta-novo-parecer-de-marco-de-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 21 maio 2025.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. 4 ed. Rio de Janeiro: Jumen Júris, 2000. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: 2001.

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental: crítica ao modelo de três fases e proposta de uma nova matriz para o direito administrativo ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BRASIL. Cartilha de licenciamento ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de *Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 1990.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.938/1981.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio *Ambiente*, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.159, de 2021. *Dispõe sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental*. Senado Federal.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. *Dispõe sobre o licenciamento ambiental*; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 001*, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 237*, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório do deputado Neri Geller sobre o PL 2.159/2021*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://cbic.org.br/relatores-apresentam-parecer-unico-sobre-o-marco-legal-do-licenciamento-ambiental-no-senado>. Acesso em: 21 maio 2025.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental*: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRAMENHA, Roberto. *Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental*. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses/Natureza>. Acesso em: 21 mai. 2025.

CERQUEIRA, Homero de Giurge. *Direito ambiental e o ambientalismo de resultado sustentável: uma revolução do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

DESTEFENNI, Marcos. *Direito Penal* e licenciamento ambiental. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIRETIVA 2011/92/UE do *Parlamento Europeu e do Conselho*, de 13 de dezembro de 2011.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: teoria e prática*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. *Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações*. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e meio ambiente*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2002, v. 1.

GARCEZ, Rochelle Jelinek. *Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org.). Paisagem, natureza e Direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2.

HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. *Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org.). Paisagem, natureza e Direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2.

ISTOÉ DINHEIRO. “É polêmico, mas vai a voto”, diz relator de licenciamento ambiental. São Paulo: IstoÉ Dinheiro, 2025. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/e-polemico-mas-vai-a-voto-diz-relator-de-licenciamento- ambiental>. Acesso em: 21 maio 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental brasileiro*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental* – aspectos da legislação brasileira. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental*. Forum de Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte, n. 01, 2002.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Processo administrativo de licenciamento ambiental* - licenciamento ambiental da atividade agropecuária. Exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte, n. 17, 2004.

RIGOTTO, Raquel Maria; ALIÓ, Maria Angels. *Indústria, ambiente e saúde: licenciamento ambiental na Europa e no Brasil*. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 04, 2003.

SENADO FEDERAL. PL 2.159/2021 – *Complementações de voto*. Brasília, 2025c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 21 maio 2025.

SENADO FEDERAL. PL 2.159/2021 – *Parecer da CMA*. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 21 maio 2025.

SENADO FEDERAL. PL 2.159/2021 – *Parecer da CRA*. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 21 maio 2025.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Vicente Gomes da. *Competência licenciatória dos órgãos estaduais*.

Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte, n. 15, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental*. Associação Brasileira do Ministério Público para o Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br>. Acesso em: 14 out. 2005.

STF – Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.717/DF**. STF – Supremo Tribunal Federal. **RE 627.189/MG**.

STF – Supremo Tribunal Federal. **RE 627.189/MG**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 16/09/2020.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1351651/SP**. STJ – Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.245.149/MS**.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial nº 1.245.149/MS*.

Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 9 de outubro de 2012. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 jun. 2013.

TARIN, Denise Muniz de. *Gestão integrada de licenciamento ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org). Paisagem, natureza e Direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2.

UNITED STATES. *National Environmental Policy Act (NEPA)*, 1969.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. *Licenciamento ambiental*. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses/Licenciamento%20Van%20Acker.htm>. Acesso em: 21 mai. 2025.