Experimentalismo federativo inconstitucional no licenciamento ambiental: o papel dos estados e do Judiciário na criação das LACs[1]

Rubens Glezer

Doutor em Teoria do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito e Desenvolvimento (FGV Direito/SP). Professor da Graduação e Mestrado Profissional da FGV Direito SP. Coordenador do Supremo em Pauta e do Núcleo de Justiça e Constituição, ambos da FGV Direito/SP. *E-mail*: rubens.glezer@fgv.br.

Rafael Giovanelli

Doutorando em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito/SP. Mestre pela mesma instituição. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail*: rafaelggiovanelli@gmail.com.

Matheus Silva Cadedo

Mestrando em direito e desenvolvimento pela FGV Direito/SP. Bacharel em direito pela mesma instituição. Pesquisador e advogado, com enfoque na área de direito público e direito econômico. *E-mail*: matheus@silvacadedo.com.br.

Resumo: O presente artigo analisa o processo de institucionalização das Licenças por Adesão e Compromisso (LACs), sob a ótica das relações federativas e do embate entre Poderes. A análise percorre três eixos interligados: (i) a tramitação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL nº 2.159/21),[2] (ii) a proliferação normativa subnacional que expandiu a aplicação das LACs para empreendimentos de médio impacto ambiental,[3] e (iii) a formação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre os limites constitucionais da simplificação do licenciamento ambiental. O texto argumenta que a

[1] Agradecemos às Professoras Ana Laura Pereira Barbosa e Gabriela Cavalcante Gattulli, coautoras do livro "Licenciamento ambiental e crise federativa: guerra antiambiental e descontrole judicial", com quem muitas das ideias expostas neste artigo foram previamente discutidas, e à pesquisadora Ana Beatriz Santos Pires pelo debate, aprofundamento das ideias e revisão. Agradecemos também a Suely Araújo, com quem essas ideias também foram conversadas. As inconsistências e eventuais equívocos são de inteira responsabilidade dos autores.

[2] Após a submissão deste artigo, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em 17 de julho de 2025, o Projeto de Lei nº 2.159/21, encaminhando-o para a sanção presidencial. O substitutivo aprovado incorporou as vinte e nove emendas adicionadas ao projeto pelo Senado Federal, que havia votado a proposta em sessão de 21 de maio de 2025. Até o momento de revisão do artigo, não houve sanção ou veto presidencial. De todo modo, tais dados não afastam nem fragilizam as informações e argumentos do presente artigo.

[3] Na legislação e na jurisprudência, tem-se utilizado uma multiplicidade de expressões para designar o mesmo fenômeno, sendo elas: "potencial poluidor"; "potencial poluidor-degradador"; "potencial degradador"; "potencial de impacto ambiental". Muitas vezes, essas expressões são usadas como sinônimos e

atuação dos estados e do Legislativo federal não pode ser compreendida à luz do experimentalismo democrático ou das categorias tradicionais de *backlash* institucional. Em vez disso, sustenta-se a emergência de um fenômeno ainda não tipificado pela literatura constitucional: um experimentalismo federativo inconstitucional, no qual atores subnacionais e parlamentares mobilizam a descentralização como mecanismo de erosão coordenada de direitos difusos e do papel contramajoritário do STF. A hipótese é explorada por meio de reconstrução empírica detalhada da trajetória da LAC, indicando que a desobediência deliberada e recorrente aos limites constitucionais ambientais se articula com tentativas de reconfiguração regressiva do pacto federativo, sob o verniz da inovação normativa. O artigo conclui que esse modelo de experimentação normativa busca deslocar os termos da jurisdição constitucional por meio da acumulação normativa subnacional, conferidora de uma aparência de legitimidade e urgência para reformas legislativas que, em essência, violam o pacto socioambiental instituído com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. LAC. Jurisdição constitucional. Federalismo. Inconstitucionalidade estratégica. Direito ambiental.

Sumário: Introdução – **1** Noções gerais sobre as licenças por adesão e compromisso – **2** O laboratório das LACs: desenvolvimento federativo e embate entre poderes – **3** Experimentalismo federativo inconstitucional – Conclusão – Referências

Introdução

A política de licenciamento ambiental está sob intenso processo de revisão legislativa. No âmbito federal, esse debate está concentrado no Projeto de Lei (PL) nº 2.159/21, que propõe uma lei geral para o licenciamento ambiental, também chamado "Novo Marco do Licenciamento Ambiental". O projeto começou a tramitar em 2004, na Câmara dos Deputados, sob o nº 3.729/04. Ao longo desses anos, o texto do PL foi incorporando, progressivamente, novos elementos, que têm potencial para alterar substancialmente o sistema vigente, hoje estruturado, principalmente, pela Lei nº 6.938/1981 (a *Política Nacional do Meio Ambiente*), pela Lei Complementar nº 140/2011, pela Resolução Conama nº 01/1986, pela Resolução Conama nº 237/1997 e por diversas normas subnacionais.

Em 2025, o PL nº 2.159/21 foi aprovado no Senado Federal com emendas que proporcionam profundas alterações no licenciamento ambiental brasileiro, aguardando apenas a provável ratificação pela Câmara dos Deputados, para então, em um futuro próximo, ir à sanção presidencial.[4] Diversos dispositivos do texto são controvertidos, sendo defendidos por alguns atores sociais e criticado por outros.[5]

intercambiadas no decorrer de decisões judiciais e atos normativos. Neste artigo, optamos por reproduzir os termos específicos utilizados em cada ato normativo e decisão judicial.

4 A presente pesquisa mobiliza e aprofunda dados do relatório científico "Licenciamento ambiental: entre as normas estaduais e o controle judicial", oriundo de uma pesquisa de dois anos, financiada pela Fundação Getúlio Vargas no âmbito do edital.

5 Nesse sentido, consultem-se os seguintes materiais: Lei geral do licenciamento ambiental: análise do PL 2.159/2021 e dos pareceres a ele apresentados no Senado. [s.l: s.n.]. Disponível: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/05/Final-Nota-Tecnica-com-analise-do-PL-2.159-e-emendas-do-Senado1.pdf.

Ao longo dessas duas décadas de tramitação do projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental no Congresso Nacional, diversas leis foram aprovadas na esfera subnacional, instituindo novas regras que simplificam processos, modificando a forma de se avaliar e gerenciar os impactos ambientais de empreendimentos e atividades. Parte dessas normas estaduais teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, que começou a formar jurisprudência sobre o assunto a partir de 2018 (Glezer *et al.*, 2024; Giovanelli; Araújo, 2024).

A multiplicação de leis estaduais que simplificam o licenciamento ambiental — e refletem propostas apresentadas no âmbito do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental — aparenta expressar uma estratégia de produção coordenada de atos normativos a partir de espaços federativos distintos, na qual não apenas se testam os limites constitucionais da simplificação do licenciamento, mas se insiste na violação desses limites para forçar a sua reconfiguração. Na ausência de uma lei federal para simplificar o licenciamento, os estados passaram a produzi-la. A despeito de decisões judiciais que impuseram limites a essas simplificações, elas foram reproduzidas por outros entes da federação e se multiplicaram. Com a difusão de normas estaduais, propostas semelhantes que tramitam no Congresso Nacional ganham força política e avançam. Se forem transformadas em lei, têm potencial para modificar o entendimento jurisprudencial que as obstruíram em um primeiro momento.

Trata-se de um experimentalismo que visa a promover e insistir na promoção de leis inconstitucionais. Tais normas avançam os ideais de determinados grupos de interesse, em detrimento do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à estabilidade climática.

Para testar essa hipótese, analisamos o processo de institucionalização de uma das principais formas de simplificação, a licença por adesão e compromisso, em três dimensões: (i) as propostas de inclusão dessa modalidade de licenciamento no Projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental, (ii) as leis estaduais que criaram esse instituto em âmbito subnacional e (iii) as decisões do Supremo

Acesso em: 30 maio. 2025; APROSOJA. Lei Geral do Licenciamento Ambiental vai aumentar competividade do agro brasileiro – Comunicação Aprosoja. Disponível em: https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/agenda-congresso-nacional/2025/05/22/aprovado-licenciamento-ambiental-lei-geral-vai-aumentar-competividade-do-agro-brasileiro/. Acesso em: 30 maio 2025; CARVALHO, L. Aprovação do PL do licenciamento ambiental vai ampliar investimentos e promover desenvolvimento sustentável, avalia CNI. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/aprovacao-do-pl-do-licenciamento-ambiental-vai-ampliar-investimentos-e-promover-desenvolvimento-sustentavel-avalia-cni/. Acesso em: 30 maio 2025; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO (ABAI). Nota Técnica Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica. Disponível em: https://avaliacaodeimpacto.org.br/NotaTecnica/NotaTecnicaPLlicenciamento Ambiental-1-1.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

Tribunal Federal que analisaram a constitucionalidade das regras estaduais. Ao final, concluímos que esse tipo de experimentação não se confunde com outros tipos de ação legislativa, tais como o experimentalismo democrático ou a retaliação institucional ("*backlash*"), constituindo-se em algo não mapeado pela literatura, um experimentalismo inconstitucional federativo.

1 Noções gerais sobre as licenças por adesão e compromisso

A licença ambiental por adesão e compromisso é um dos pontos mais controversos do Projeto de Lei Geral de Licenciamento, por subverter a lógica atual do licenciamento. Em resumo, no modelo vigente, o empreendedor apresenta estudos ao poder público, que realizará uma avaliação individualizada do projeto para verificar a sua viabilidade. O órgão licenciador pode aprovar o projeto, exigir aperfeiçoamentos e indicar eventuais alternativas para sua realização ou, até mesmo, indeferir sua implementação. Em modelos de licenciamento simplificados, normalmente, o empreendedor precisa enviar um volume menor (ou menos complexo) de informações e as etapas de avaliação e fiscalização são mais céleres.

Em linhas gerais, na LAC, o empreendedor obtém a licença ao declarar para o poder público que seu empreendimento cumprirá com as condicionantes ambientais previamente estabelecidas pela autoridade licenciadora. Ao realizar pesquisa monográfica empírica, sob orientação de Andreas Krell, Angélica Cavalcanti Costa sintetizou as etapas do procedimento, sintetizando as diversas normas estaduais sobre o tema, da seguinte forma:

> o licenciamento se inicia com a solicitação online da licença por parte do empreendedor; seguindo as instruções fornecidas pelo órgão licenciador em site atrelado ao seu domínio ou em sistema informatizado próprio para licenciamento autodeclaratório, no momento do cadastro da solicitação, o empreendedor deve enviar as informações técnicas do empreendimento e documentos necessários, assim como a Declaração de Adesão e Compromisso (assinada por responsável técnico) às condicionantes ambientais que já se encontram disciplinadas pelo órgão público e disponibilizadas na internet; após o recebimento da solicitação, o órgão licenciador faz um "checklists" dos documentos e informações submetidos e, caso o empreendedor tenha enviado tudo que fora solicitado, a LAC é emitida logo em seguida de forma digital, encerrando o procedimento licenciatório; caso esteja faltando algum documento, informação ou Declaração de Adesão e Compromisso, o órgão licenciador demandará ao empreen-

> dedor a emenda, que uma vez realizada, resultará na concessão da licença ambiental.[6]

Pela redação vigente do projeto de Lei Geral de Licenciamento, a LAC é definida como "licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas [na lei], mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora".[7] Para obter a LAC, além de aderir a um termo de compromisso, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) à autoridade licenciadora, que poderá analisar os documentos recebidos de diversos empreendedores por amostragem.[8] Pela mesma técnica, a autoridade deverá vistoriar os empreendimentos licenciados, inclusive para supervisionar o cumprimento das condicionantes. Os resultados das vistorias devem ser divulgados no Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (Sinima) e orientar avaliações periódicas sobre a eficácia dessa modalidade de licenciamento.[9] Os entes federativos subnacionais têm ampla discricionariedade para definir quais empreendimentos e atividades serão licenciados por tal modalidade.

Na base da LAC está a confiança na prestação de informações verdadeiras pelo empreendedor e o diferimento da atuação do poder público para algum momento eventual no futuro. Maurício Guetta indica que se trata de "ato administrativo gerado automaticamente a partir de autodeclaração do responsável por cada empreendimento".[10] Na mesma linha de raciocínio, Cristina Seixas Graça enfatiza que não há "nenhum controle prévio e efetivo dos seus possíveis impactos negativos ao meio ambiente", o que redundaria em uma espécie de "autorregulação".[11] Para Homero de Giorge Cerqueira, a LAC "se assemelha aos *general permits* norte-americanos, com adesão automática e posterior fiscalização por amostragem", cuja qualidade ou vulnerabilidade depende do desenho concreto dos mecanismos

---

6 COSTA, Angélica Cavalcanti. *Licença por adesão e compromisso (LAC)*: uma análise da legalidade do licenciamento por adesão e compromisso conforme a sua implementação nos estados brasileiros. 2024. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Acesso em: 1º jun. 2025.

7 Artigo 3º, inciso XXVI, do texto aprovado pela Câmara.

8 Artigo 3º, XXIII e artigo 5º, parágrafo 1º, V, do texto aprovado pela Câmara, combinado com o artigo 21, parágrafo 3º, da Emenda nº 18, aprovada pelo Senado.

9 Artigo 21, parágrafos 4º e 5º, da Emenda nº 18, aprovada pelo Senado.

10 GLEZER, Rubens *et al*. *Licenciamento ambiental e crise federativa*: guerra antiambiental e descontrole judicial. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. (Coleção Acadêmica Livre). Acesso em: 1º jun. 2025. Também capítulo de *ebook*.

11 *Idem*.

de controle e fiscalização.[12] Christmann *et al*. reforçam os riscos que decorrem de uma regulação com processos de fiscalização imprevisíveis e estrutura indeterminada que tem pautado a estruturação da norma no âmbito federal.[13]

Contudo, a polêmica do instituto não reside apenas na singularidade do seu processo. O que mais se debate é a extensão de sua aplicação. A proposta legislativa aprovada pelo Senado Federal em 2025 confere à LAC um amplo escopo e aumenta a autonomia dos estados para estabelecer parâmetros regulatórios gerais sobre o instituto em seu território.

Primeiro a Câmara, depois o Senado, estabeleceram, expressamente, que certos empreendimentos e atividades estariam abarcados pela LAC. Seriam os casos da (*i*) pecuária intensiva de médio porte,[14] (*ii*) dos serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão[15] e (*iii*) das obras de saneamento básico.[16] Mais relevante ainda, com a aprovação da Emenda nº 18 do Senado,[17] a LAC tornou-se expressamente aplicável a atividades e empreendimentos de pequeno ou *médio porte* e baixo ou *médio potencial* poluidor.[18]

Essa amplitude de escopo tem sido objeto de críticas contundentes pelo seu potencial de fragilizar o gerenciamento dos impactos ambientais no Brasil. Argumenta-se que essa modalidade de licenciamento passará a ser utilizada para licenciar a grande maioria de empreendimentos e atividades, sem avaliação prévia e com pouca fiscalização.[19] Mesmo alguns autores que defendem o instituto, consideram que a LAC somente seja adequada para atividades e empreendimentos

[12] CERQUEIRA, Homero de Giorge. Licença ambiental por aderência e compromisso: riscos, princípios e (des) construção da segurança jurídica. *Revista Aracê*, [s. l.], v. 7, n. 5, p. 27651-27669, 2025. Disponível em: https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5429/7644. Acesso: 1º jun. 2025.

[13] CHRISTMANN, Luiza *et al*. A (in)constitucionalidade do licenciamento ambiental por adesão e compromisso frente aos princípios constitucionais ambientais. *Revista Jurídica Editora Mizuno*, v. 2, n. 1, 2023. Acesso em: 1º jun. 2025.

[14] Artigo 9º, parágrafo 5º, do texto aprovado pela Câmara.

[15] Artigo 11 do texto aprovado pela Câmara.

[16] Artigo 11 da Emenda nº 13 do Senado.

[17] Trata-se da Emenda nº 18, aprovada em votação de 21 de maio de 2025, pelo plenário do Senado. Inicialmente, a redação do projeto (conforme o texto aprovado na Câmara dos Deputados), previa que a LAC não seria aplicável aos empreendimentos de "significativa degradação ambiental". Com a aprovação da emenda, o art.21, inciso I, do PL passou a prever a possibilidade de aplicação da LAC quando "a atividade ou o empreendimento for qualificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor".

[18] Além disso, o art. 21 do PL também exige que devem ser previamente conhecidas, para a concessão da LAC: a) as características gerais da região de implantação; b) as condições de instalação e de operação da atividade ou do empreendimento; c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou do empreendimento; e d) as medidas de controle ambiental necessárias. Ademais, a LAC só pode ser concedida para atividade ou empreendimento que não demandem supressão de vegetação nativa, dependente de autorização específica (art. 21, inciso III, do texto aprovado pela Câmara e referendado pelo Senado).

[19] Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/05/Final-Nota-Tecnica-com-analise-do-PL-2.159-e-emendas-do-Senado1.pdf; https://avaliacaodeimpacto.org.br/nota-tecnica-a-respeito-da-

de baixo potencial poluidor. É o caso de Juliano Heinen que, mesmo ressaltando os benefícios econômicos e burocráticos do instituto, pondera sobre a "vocação" da LAC para atividades e empreendimentos com "baixo potencial de dano ao ecossistema". Nas palavras do autor:

> No mérito, as atividades a serem submetidas ao LAC deveriam estar coligadas a ferramentas de planejamento que já existem e que permitem o licenciamento prévio ou a dispensa de licenciamento. Então, a licença ambiental por compromisso pretende ser um instrumento de gestão ambiental que proveja os cidadãos com a diminuição dos custos de transação em atividades com baixo potencial de dano ao ecossistema.[20]

A institucionalização da LAC tem ocorrido de forma complexa, envolvendo diferentes níveis federativos e atuação recorrente do Poder Judiciário. O licenciamento por adesão e compromisso foi criado e desenvolvido em âmbito estadual, por meio de legislação e atos infralegais de naturezas muito diversas, com alterações variando por região e ao longo do tempo. A produção normativa estadual tem sido entrecruzada por alterações no projeto de lei federal, por decisões do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais de Justiça estaduais, em uma dinâmica de reforços, limitações e tensionamentos entre diferentes instâncias de poder. Essa relação complexa é o objeto da próxima seção.

2 O laboratório das LACs: desenvolvimento federativo e embate entre poderes

2.1 Três momentos no processo de institucionalização da LAC

Ao se contar uma história complexa, que pode ser interpretada por múltiplas perspectivas, qualquer tentativa de periodização pode parecer arbitrária. Com o processo de institucionalização da LAC não é diferente. Ele pode ser enxergado pela ótica da produção legislativa estadual, da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, da atuação do STF. Nesta seção, propomos uma organização

proposta-de-lei-geral-de-licenciamento-ambiental-em-tramitacao-na-camara-dos-deputados/. Acesso em: 08 jul. 2025.

[20] JULIANO, Heinen. *Licenciamento por adesão e compromisso*: regulação para a sustentabilidade ambiental e econômica. ENAP, 2022. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7243. Acesso em: 1º jun. 2025.

dos eventos a partir do tensionamento entre diferentes instâncias de poder e da intensidade das experiências de inovação na legislação ambiental.

A primeira fase da institucionalização da LAC vai de 2011 a 2018, sendo marcada por experiências esparsas e baixo grau de tensionamento entre os poderes. Nesse período, relativamente poucos estados adotaram atos normativos criando o instituto, com abrangências variadas: Ceará [21]e Espírito Santo[22] limitaram a aplicação da licença aos empreendimentos de "potencial poluidor degradador baixo" e de "pequeno potencial de impacto ambiental" (respectivamente), Bahia[23] permitiu para médio potencial poluidor e Santa Catarina,[24] até o ano de 2022, não explicitava a questão, mas permitia, na prática, que empreendimentos médios fossem licenciados por LAC.[25] No ano de 2022, contudo, o Estado de Santa Catarina alterou a sua legislação,[26] passando a prever, expressamente, a

[21] Nesse sentido, o art. 2º da Lei estadual nº 14.882, de 27 de janeiro de 2011, determina que "Os empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo que promovam a melhoria de qualidade de vida da população estão sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração junto ao órgão ambiental estadual competente, sem prejuízo do licenciamento municipal". Deve ser pontuado, contudo, que posteriormente o Ceará editou atos infralegais que permitiram o uso da LAC para empreendimentos de médio e alto potencial poluidor-degradador, conforme consta no anexo III da Resolução nº 2/2019 do COEMA/CE (que lista alguns empreendimentos sujeitos à LAC).

[22] O Estado editou o Decreto nº 4.039-R, de 07 de dezembro de 2016, que define, em seu art. 2º, inciso XI, a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), como o "ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora emite apenas uma licença, que consiste em todas as fases do licenciamento, precedida de rito simplificado, previamente estabelecido através de atos normativos específicos editados pela autoridade licenciadora competente, em que estão instituídos regramentos e condições técnicas, de acordo com normas e legislação vigentes, para empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas de pequeno potencial de impacto ambiental que se enquadrem no procedimento simplificado de licenciamento".

[23] Nesse sentido, o art. 45, inciso VIII, da Lei estadual nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011, faz a seguinte definição: "Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): 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, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor, nas seguintes situações: a) em que se conheçam previamente seus impactos ambientais, ou; 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; c) as atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo LAC serão definidos por resolução do Cepram [...]".

[24] Nesse sentido, a Lei estadual nº 16.283, de 20 de dezembro de 2013, alterou o art. 36 do Código Florestal de Santa Catarina, que passou a prever as seguintes disposições: "Art. 36. O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO) e Licença Ambiental por Compromisso (LAC). [...] §7º Serão considerados empreendimentos ou atividades passíveis de licenciamento, por meio da LAC, aqueles listados em portaria específica, a ser editada pelo órgão ambiental licenciador".

[25] Nesse sentido, o anexo da Resolução Consema/SC nº 98, de 05 de julho de 2017, listava atividades cujo licenciamento seria passível de LAC. Nesse sentido, o uso da licença também era autorizado para algumas atividades de médio e grande porte e de médio e grande potencial poluidor-degradador. Nesse sentido, citam-se alguns empreendimentos dispostos na listagem; "Antenas de telecomunicações com estrutura em torre ou poste"; "Transporte rodoviário de produtos perigosos, resíduos perigosos ou rejeitos perigosos no território catarinense", "criação de animais confinados de pequeno porte (avicultura)", entre outros.

[26] Nesse sentido, foi editada a Lei estadual nº 18.350, de 27 de janeiro de 2022, que alterava o art. 36, §5º e que suprimia a antiga redação do §7º do Código Florestal estadual, para prever que "A LAC 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,

aplicação da LAC para "atividades que sejam enquadradas, cumulativamente, como de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial poluidor degradador". As leis cearense e baiana foram questionadas no Supremo, e a de Santa Catarina (antes da alteração legislativa de 2022), no Tribunal de Justiça Estadual (com julgamento realizado em março de 2019).[27] O STF, neste primeiro momento, não decide os casos. No âmbito federal há tentativas, infrutíferas, de incluir a LAC no projeto de lei geral de licenciamento ambiental, em substitutivos apresentados em comissão da Câmara dos Deputados.

A segunda fase tem lugar entre 2019 e 2021, período marcado pelo avanço do instituto em âmbito estadual e federal e pelo aumento gradual do tensionamento entre os poderes. Neste momento, o Supremo Tribunal Federal, seguindo a linha jurisprudencial que já vinha desenvolvendo para o licenciamento ambiental em geral, começa a julgar, de forma específica, casos sobre a LAC. O STF não chega a invalidar nenhum ato normativo produzido pelos estados, mas firma duas teses: (i) em razão da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, o poder dos estados de simplificar o licenciamento ambiental é limitado a empreendimentos de baixo potencial de impacto ambiental (ADI nº 4.615 e ADI nº 6.288);[28] (ii) para ser constitucional, a simplificação do licenciamento ambiental deve garantir um patamar adequado de proteção ambiental, sendo consideradas materialmente inconstitucionais as regras que não o alcancem (ADI nº 6.288).

Concomitantemente, outros sete estados instituem a LAC, também com abrangências variadas: Amazonas[29] permite sua aplicação para empreendimentos com potencial degradador-poluidor médio, por redação expressa da lei e por

segundo os critérios e pré-condições estabelecidos pela autoridade licenciadora, mediante declaração de compromisso do empreendedor".

[27] SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8000190-67.2018.8.24.0900. Expressão "licença ambiental por compromisso (LAC)", contida no art. 36, *caput*, e §§4º a 15, assim como no art. 40, inciso IV e §4º, todos da Lei nº 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente). Alegada violação ao art. 10, inciso VI, §1º; art. 181 e art. 182, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Preliminar. Alegada ofensa reflexa à Constituição estadual. Tese afastada. Discussão sobre suposta invasão da competência legislativa da União para a instituição de normas gerais. Requerente: Ministério Público de Santa Catarina. Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relatora: Desem. Soraya Nunes Lins, 20 de março de 2019 (Órgão Especial).

[28] Tese que não é infirmada no AgR.RE nº 1.264.738/SC.

[29] Nesse sentido, a Lei estadual nº 5.662, de 21 de outubro de 2021, adicionou o art. 16-A à Lei estadual nº 3.785, de 24 de julho de 2012, que dispunha sobre o licenciamento ambiental no Estado. O dispositivo dispunha que "A Licença por Adesão e Compromisso – LAC autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento do setor primário, de porte micro/pequeno e com potencial poluidor degradado médio, mediante apresentação de projeto com Anotação de Responsabilidade Técnica emitida por profissional legalmente habilitado em conselho de classe, ou ainda projeto elaborado por entidades públicas de extensão rural ou pesquisa, adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora [...]".

dispositivos infralegais; Rio Grande do Sul[30] não é explícito na lei, mas em atos infralegais permite sua aplicação para empreendimentos de médio impacto; Mato Grosso,[31] em lei, limita sua aplicação a empreendimentos de *reduzido* impacto, mas, em atos infralegais, permite para empreendimentos de médio "nível de poluição";[32] Goiás[33] delega a definição sobre os empreendimentos licenciáveis por LAC ao órgão ambiental estadual, o que, na prática, não inviabiliza sua aplicação a empreendimentos de médio impacto; algo semelhante acontece em Tocantins,[34] que tampouco explicita os empreendimentos que podem se beneficiar da licença; Rio de Janeiro[35] e Paraná[36] limitam-na a empreendimentos de baixo impacto ambiental.

Com isso, a maior parte desses estados editou atos normativos que extrapolavam os limites da competência legislativa concorrente, conforme os limites

[30] Nessa linha, a LAC foi prevista, no Estado, a partir da edição da Lei estadual nº 15.434, de 09 de janeiro de 2020, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. A legislação estabelecia, em seu art. 54, inciso VI, que a LAC era definida como "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". Posteriormente, a Resolução Consema nº 455, editada no ano de 2021, previu, em seu Anexo I, uma listagem de atividades passíveis de LAC, autorizando o uso para licença para diversos empreendimentos de baixo e médio potencial poluidor-degradador e para todos os portes.

[31] Nesse sentido, a Lei Complementar nº 688, de 24 de julho de 2020, alterou a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017 (que dispõe sobre o Licenciamento Ambiental no Estado de Mato Grosso). A legislação, em seu artigo 31, inciso V, atribuiu a SEMA a responsabilidade de expedir a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), definida como uma "licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento considerado de reduzido impacto ambiental, mediante apresentação de projeto com anotação de responsabilidade técnica ou equivalente, ou ainda projeto elaborado por entidades públicas de pesquisa e fomento, e adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora.

[32] Nesse sentido, o Decreto estadual nº 695, de 29 outubro de 2020, estabelece, em seu Anexo II, uma lista de atividades sujeitas à LAC, mapeando, inclusive, atividades de médio nível de poluição (que seriam licenciadas via LAC).

[33] O Estado editou a Lei estadual nº 20.694, de 26 de dezembro (que dispõe sobre o licenciamento ambiental no Estado de Goiás), a qual dispôs, em seu art. 18,: "Sempre que a tipologia e o potencial poluidor do empreendimento possibilitarem a determinação prévia de seus efeitos ao meio ambiente, o órgão ambiental licenciador adotará a LAC, que fixará os critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais, aos quais o empreendedor prestará declaração de adesão e compromisso".

[34] O Estado do Tocantins através da Lei estadual nº 3.804, de 29 de julho de 2021 (que dispõe sobre Licenciamento Ambiental no Estado do Tocantins), estabeleceu a LAC no *caput* do art. 33 da norma, prevendo que: "O órgão ambiental licenciador, sempre que possível, estabelecerá controles eletrônicos prévios para atestar a veracidade das declarações prestadas pelo empreendedor no âmbito da Licença por Adesão e Compromisso – LAC e a compatibilidade da sua instalação com planos diretores, zoneamentos, áreas especialmente protegidas ou vedadas pela lei para a instalação de empreendimentos".

[35] O Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto nº 46.890, de 23 de dezembro de 2019, em seu art. 27, que: "A Licença Ambiental Comunicada – LAC é concedida mediante a apresentação dos documentos exigíveis, previstos em regulamento e aprova, em uma única fase, a viabilidade ambiental, a localização e autoriza a instalação e a operação de empreendimento ou atividade classificado como de baixo impacto ambiental".

[36] No que se refere ao Estado do Paraná, a Resolução CEMA nº 107, de 09 de setembro de 2020, dispôs o seguinte: "Art. 68. A LAC se aplica para empreendimentos e atividades de baixo potencial de impacto ambiental e seus critérios serão estabelecidos em Resoluções específicas [...]".

fixados pela jurisprudência em formação do STF, que restringia a simplificação do licenciamento ambiental a empreendimentos de "pequeno potencial de impacto ambiental". Nesse mesmo período, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei geral do licenciamento ambiental, com um texto que permitia a aplicação da LAC para empreendimentos que não fossem classificados como potencialmente causadores de "significativa degradação do meio ambiente",[37] o que abrange, na prática, atividades e empreendimentos de baixo e médio potencial de impacto ambiental. Esse fato indica que a atuação legislativa estadual pode ter contribuído para pautar a atuação legislativa federal, reforçando a posição dos grupos favoráveis à instituição da LAC inclusive para empreendimentos de médio impacto.[38]

Nesta segunda fase, a tensão entre as normas estaduais e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já está evidente, afinal, o requisito do *pequeno potencial de impacto ambiental* não foi respeitado pela maioria dos estados que inovaram suas legislações. Em razão da competência legislativa concorrente, o STF havia limitado o poder inovador *estadual* a empreendimentos de baixo potencial de impacto ambiental, garantindo-se patamar adequado de proteção ambiental (sem que se dissesse qual patamar seria esse). Ao permitir a aplicação da LAC para empreendimentos de médio potencial poluidor, os entes subnacionais extrapolavam os limites fixados em jurisprudência.

O mesmo não pode se dizer em relação à Câmara dos Deputados. No momento da aprovação do projeto de lei nesta casa legislativa, o Supremo Tribunal Federal ainda não havia fixado a tese segundo a qual a aplicação da LAC para empreendimentos de *médio potencial de impacto ambiental* violaria os deveres substantivos de proteção ambiental estatuídos na Constituição Federal (artigo 225, CF/88) e, portanto, não havia imposto um limite material específico ao poder normativo do legislador *federal* de inovar as regras de licenciamento ambiental. Não havia, ainda, uma incompatibilidade frontal entre o que decidia a Câmara e o que julgava o STF.

O aumento do tensionamento entre o Congresso Nacional e o Supremo marca o terceiro período da institucionalização da LAC, que se inicia em 2022, com o julgamento da ADI nº 6.808, e continua com a aprovação do projeto de lei geral de licenciamento ambiental no Senado, em 2025. Nesse momento, a Corte Constitucional explicita, de forma mais específica, os limites da sua jurisprudência em

[37] Essa era a redação do art. 21 do PL nº 3.729/2004, aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 2021.

[38] Nesse sentido, o art. 21, §1º, do PL aprovado na Câmara dos Deputados, previa o seguinte: "São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011".

relação ao licenciamento por adesão e compromisso, e a *casa revisora* chancela a inovação produzida pela Câmara dos Deputados.

Na ADI nº 6.808, o STF julgou inconstitucional dispositivos da Lei Federal nº 1.040/2021 que estabeleciam procedimentos automáticos e simplificados de emissão de alvará de funcionamento e licença ambientais para atividades de risco médio, por entender que o expediente violava o dever de proteção ambiental do Poder Público. Depois disso, em 2024 e em 2025, voltando a analisar casos estaduais de licenciamento ambiental (nas ADIs 5.014 e 6.618), o STF firmou o entendimento de que a aplicação de LAC para empreendimentos de médio potencial poluidor[39] violava a Constituição Federal formal e materialmente, isto é, a competência legislativa concorrente e os deveres de proteção ambiental. Com isso, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da lei estadual baiana e deu interpretação conforme a lei estadual gaúcha, para limitar a aplicação da licença para empreendimentos de "pequeno potencial degradador". Com a reafirmação da jurisprudência do STF nesses termos, a violação das normas constitucionais pelas experiências inovadoras estaduais ficou sobressalente. Além disso, estabeleceu-se um limite objetivo para o poder inovador federal, já que a LAC não poderia ser aplicada a empreendimentos de médio potencial poluidor por violar deveres constitucionais substantivos de proteção ambiental.

Em 2025, a aprovação do projeto de lei geral de licenciamento ambiental pelo Senado, ao antagonizar os julgados do STF, aumentou o tensionamento entre os poderes. O que decidia o Senado contradizia o que julgava o Supremo.

Em uma primeira camada de análise, a conversão do Novo Marco do Licenciamento Ambiental em lei teria potencial de mudar a jurisprudência do STF, pois ataca um de seus fundamentos: a competência legislativa concorrente em matéria ambiental. Se a lei federal permitir o licenciamento por adesão e compromisso para empreendimentos de médio potencial poluidor, os limites da competência legislativa concorrente poderiam mudar e os estados também poderiam aplicar LAC para empreendimentos de médio impacto. Nesse cenário, leis estaduais que, em um primeiro momento, eram inconstitucionais e serviram para impulsionar um movimento de reforma da legislação federal tornar-se-iam formalmente constitucionais. Entretanto, a jurisprudência do STF tem um segundo fundamento: o dever de proteção ambiental, que limita a aplicação da LAC a empreendimentos de baixo potencial poluidor. Resta saber se esse fundamento será suficiente para declarar a inconstitucionalidade material de uma provável lei federal futura e das leis

[39] Nestes casos, o STF variou as expressões utilizadas. Na ADI nº 6.618, os termos "médio potencial degradador", "médio potencial de impacto", "médio grau de degradação ambiental" e "potencial poluidor" são usados como sinônimos. Na ADI nº 5.014, o termo usado é "médio potencial poluidor".

estaduais já aprovadas. Esse tensionamento, que já se anuncia, marcará a quarta fase do processo de institucionalização da LAC.

2.2 Produção legislativa concorrente: a tramitação do projeto de lei geral de licenciamento ambiental na Câmara dos Deputados e os atos normativos estaduais (2004-2021)

2.2.1 Entre a apresentação do projeto de lei e aprovação do regime de urgência pela Câmara dos Deputados (2004-2019): quatro estados aprovam a LAC

A tramitação do projeto de lei geral de licenciamento ambiental começou em 2004, com a apresentação de um texto para regulamentar o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal, por um grupo de vinte e cinco deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT). No despacho de tramitação, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou o PL nº 3.729/2004, inicialmente, para as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Nos dez primeiros anos de tramitação, o projeto de lei ficou sob a apreciação da CMADS. Nesse período diversos deputados foram, sucessivamente, designados como relatores e apresentaram pareceres sobre a matéria. Apenas em outubro de 2013, a LAC apareceu em um texto substitutivo ao PL nº 3.729/2004, sob a relatoria do Deputado Federal por Santa Catarina Valdir Colatto (PMDB). Mas a comissão de meio ambiente não deliberou, e em fevereiro de 2014, o projeto de lei foi remetido à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em razão da aprovação, pela Mesa Diretora, de requerimento de revisão do despacho de tramitação, apresentado pelo mesmo Deputado Valdir Colatto, em novembro de 2013.

Enquanto a CMADS discutia o Novo Marco do Licenciamento Ambiental, legislações estaduais começaram a ser reformadas, com a instituição de novas modalidades de licenciamento. Como já dito, o primeiro estado a disciplinar o assunto foi o Ceará, por meio da Lei nº 14.882, de 27 de janeiro de 2011. A norma estabeleceu um "licenciamento simplificado por autodeclaração" para "empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo".[40] A LAC cearense foi criada, inicialmente, para lidar com "sistema de abastecimento de água com simples desinfecção", "restauração de vias e estradas de

[40] Nos termos do artigo 3º, parágrafo único, da lei.

rodagem", "atividades de pesca artesanal", "implantação de sistemas agroflorestais e/ou práticas agroecológicas" e outras semelhantes.[41]

Pouco tempo depois, a Bahia replicou a medida e ampliou seu âmbito de abrangência. A Lei estadual nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011,[42] instituiu a "Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)", estabelecendo um modelo simplificado de licenciamento para empreendimentos e atividades de *baixo e médio* potencial poluidor. Assim, em relação à lei cearense, a lei baiana ampliou, em muito, a abrangência da nova licença.

Em 2013, o Estado de Santa Catarina inaugurou um novo regime de LAC. A Lei estadual nº 16.283/2013[43] alterou o Código do Meio Ambiente para, entre outras coisas, instituir o licenciamento por adesão e compromisso sem falar, naquele momento, em baixo ou médio potencial poluidor, o que abria margem para sua aplicação a ambas as hipóteses. A LAC seria destinada a empreendimentos e atividades que não dependessem de supressão de vegetação para sua implementação. Seriam considerados empreendimentos ou atividades passíveis de licenciamento, por meio da LAC, aqueles listados em portaria específica, a ser editada pelo órgão ambiental licenciador.[44]

Nesse ponto, vale um destaque: no mesmo ano em que Santa Catarina instituiu a LAC, um deputado federal catarinense, da base do governo estadual,[45] tentou incluir esse instituto no Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, enquanto atuava como relator na CMADS. O texto substitutivo apresentado pelo Deputado Valdir Colatto, no entanto, aderia ao modelo de licenciamento por adesão e compromisso da legislação baiana, ou seja, de aplicabilidade explícita para empreendimentos com baixo ou *médio potencial* de degradação ambiental.[46]

---

41 Art. 4º da lei na íntegra.

42 A Lei estadual nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011 (que dispõe sobre política estadual de meio ambiente e de proteção à biodiversidade), estabeleceu a LAC em seu art. 45, inciso VIII, como: "Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): 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, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor [...]".

43 *Vide* a nota de rodapé nº 23.

44 Mais recentemente, a Lei nº 18.350, de 27 de janeiro de 2022, alterou novamente a Lei nº 14.675, de 2009, para determinar que a LAC será concedida para atividades que sejam enquadradas, cumulativamente, como de pequeno ou médio porte e de pequeno ou médio potencial poluidor degradador, assim definidos pelo Consema, segundo os critérios e pré-condições estabelecidos pela autoridade licenciadora, mediante declaração de compromisso do empreendedor.

45 O Estado de Santa Catarina era governado por uma coalizão formada entre Democratas, do Governador Ronaldo Colombo, e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Vice-Governador Eduardo Moreira.

46 Nesse sentido, o art. 3º, §3º, do terceiro substitutivo apresentado pelo deputado Valdir Colatto previa que "Os empreendimentos com baixo ou médio potencial de degradação ambiental não se submetem à exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e à obtenção de Licença Ambiental, sujeitando-se à prática do licenciamento ambiental por adesão e compromisso, conforme disciplinado nesta lei".

Como já dito, a CMADS não deliberou e, a pedido do Deputado Colatto, o PL nº 3.729/2004 foi remetido à CAPADR em 2014. Neste mesmo ano, esta comissão aprovou um texto substitutivo, de autoria do Deputado Federal Moreira Mendes (PPS/RO), mas que não previa a modalidade de licenciamento por adesão e compromisso. Depois disso, o PL voltou à CMDAS, que aprovou o projeto, em 2015, na forma de outro substitutivo, que tampouco previa a instituição da LAC. O relator nesta comissão foi o Deputado Federal Ricardo Tripoli (PSDB/SP).

Com as aprovações, primeiro da CAPADR, depois da CAMDS, o projeto foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que nunca chegou a deliberar. Entre outubro de 2015 e agosto de 2017, no entanto, o Deputado Mauro Pereira (PMDB-RS), relator na CFT, apresentou treze substitutivos. A LAC foi inserida na quarta versão, de 15 de setembro de 2016, e teve suas disposições complementadas em edições posteriores, sem nunca tratar do potencial de degradação ambiental dos empreendimentos licenciáveis por LAC.

Em 2016, enquanto o PL era debatido na CFT, o Governo do Espírito Santo instituiu o licenciamento por adesão e compromisso em âmbito estadual, inovando na forma de implementar a medida, que se deu não por lei, mas por ato do Executivo: o Decreto nº 4.039-R,[47] que viabilizou o licenciamento por adesão e compromisso para empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados de pequeno potencial de impacto ambiental.

Em julho de 2019, na Câmara dos Deputados, o projeto de lei geral do licenciamento ambiental passou a tramitar em regime de urgência, sujeito à apreciação em plenário, que deliberou, diretamente, em maio de 2021. Nem a CFT e nem a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania concluíram seus trabalhos.

2.2.2 Tramitação em urgência e aprovação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados (2019-2021): seis estados aprovam a LAC

O projeto final, aprovado pela casa legislativa, permitia a aplicação da LAC para as atividades e empreendimentos que não fossem causadores de significativa degradação do meio ambiente, conforme definição dos entes federados

[47] O Decreto nº 4.039-R, de 07 de dezembro de 2016 (que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental), definiu a LAC, em seu art. 1º, inciso XI, como o "ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora emite apenas uma licença, que consiste em todas as fases do licenciamento, precedida de rito simplificado, previamente estabelecido através de atos normativos específicos editados pela autoridade licenciadora competente, em que estão instituídos regramentos e condições técnicas, de acordo com normas e legislação vigentes, para empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas de pequeno potencial de impacto ambiental que se enquadrem no procedimento simplificado de licenciamento".

competentes. Essa formulação, na prática, poderia autorizar os entes subnacionais a aplicarem a LAC para empreendimentos de baixo e médio potencial de degradação ambiental. O relator em plenário foi Neri Geller (PP-MT), Deputado Federal por Mato Grosso, estado que havia reformado sua legislação em 2020 para permitir o licenciamento por adesão e compromisso de empreendimentos de *reduzido* impacto.[48]

Entre dezembro de 2019 e outubro de 2021, enquanto o plenário da Câmara dos Deputados apreciava o Novo Marco do Licenciamento Ambiental, ao menos seis Estados, além do Mato Grosso, adotaram a LAC. O primeiro foi o Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.890, de 23 de dezembro de 2019. O governador Wilson Witzel (PSC) permitiu que a instalação e a operação de empreendimentos ou atividades de baixo impacto ambiental fossem licenciadas pela modalidade autodeclaratória, denominada "Licença Ambiental Comunicada".

Em seguida, o Governador de Goiás, Ronaldo Caiado (DEM), sancionou a Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019, que instituiu o licenciamento por adesão e compromisso no Estado, com disposições normativas vagas, que não restringiam, explicitamente, a LAC para empreendimentos de baixo potencial poluidor.[49] Pelas regras aprovadas, o instituto poderia ser aplicado sempre que a tipologia e o potencial poluidor do empreendimento possibilitarem a determinação prévia de seus efeitos ao meio ambiente.

Em 2020, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso adotaram medidas semelhantes. No Rio Grande do Sul, o Governador Eduardo Leite (PSDB) sancionou a Lei estadual nº 15.434/2020, criando a modalidade de licenciamento por adesão e compromisso. O Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) regulamentou a matéria por meio da Resolução nº 455, de 2021. A legislação estadual não definiu de forma explícita o potencial poluidor-degradador dos empreendimentos licenciáveis pela nova modalidade de licenciamento, abrindo margem para sua aplicação para empreendimentos de médio potencial de impacto.[50]

No Paraná, estado governado por Ratinho Júnior (PSD), o instituto foi estabelecido pela Resolução nº 107, de 09 de setembro de 2020, do Conselho Estadual

[48] Nesse sentido, a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017 (alterada pela Lei Complementar nº 688 de 24 de julho de 2020), prevê, em seu art. 31, inciso V, que a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) é definida como uma "licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento considerado de reduzido impacto ambiental, mediante apresentação de projeto com anotação de responsabilidade técnica ou equivalente, ou ainda projeto elaborado por entidades públicas de pesquisa e fomento, e adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora".

[49] Nesse sentido, *vide* nota de rodapé nº32.

[50] Nesse sentido, a Resolução Consema/RS nº 455, editada no ano de 2021, previu, em seu Anexo I, uma listagem de atividades passíveis de LAC, autorizando o uso para licença para diversos empreendimentos de baixo e médio potencial poluidor-degradador e para todos os portes.

de Meio Ambiente – CEMA.[51] No Mato Grosso, do Governador Mauro Mendes (DEM), a inovação normativa se deu por meio da Lei Complementar nº 688, de 24 de julho de 2020,[52] e pelo Decreto nº 697,[53] de 03 de novembro de 2020. Tanto no Paraná quanto no Mato Grosso, a LAC foi explicitamente restringida a empreendimentos ou atividades de *reduzido* impacto ambiental.

Em 2021, Tocantins e Amazonas[54] instituíram a LAC. Em Tocantins, a Lei estadual nº 3.804/2021,[55] que trata do licenciamento por adesão e compromisso, foi sancionada pelo governador Mauro Carlesse (PSL). Em 2023, os dispositivos que disciplinavam a LAC foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do estado (ADI nº 0002692-27.2022.8.27.2700), sob o entendimento de que a norma era excessivamente aberta, dando ampla margem para o licenciamento de empreendimentos que não se classificassem como de "pequeno potencial de impacto ambiental", o que seria vedado pela legislação federal.[56]

No Amazonas, o governador Wilson Miranda (PSC) sancionou a Lei estadual nº 5.662/2021, autorizando a aplicação da LAC para empreendimentos do setor primário, de porte "micro/pequeno e com potencial poluidor degradador médio".[57] A matéria foi regulamentada pela Portaria Normativa nº 39, de 2023, do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM).

2.3 A evolução do entendimento jurisprudencial do STF sobre as LACs (2019-2025)

Nos últimos dez anos, o Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência coerente sobre competências federativas em matéria ambiental, com especial atenção para o instituto do licenciamento ambiental (Giovanelli; Araújo, 2024; nesse

[51] Nesse sentido, *vide* a nota de rodapé nº 35.

[52] Nesse sentido, *vide* a nota de rodapé nº 30.

[53] Nesse sentido, o decreto disciplina: Art. 61. As atividades ou empreendimentos considerados de reduzido impacto ambiental serão licenciados pela Licença por Adesão e Compromisso – LAC [...].

[54] Nesse sentido, *vide* a nota de rodapé nº 28.

[55] Nesse sentido, *vide* a nota de rodapé nº 33.

[56] Nesse sentido, um dos trechos da ementa do julgado pontua o seguinte: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº 3.804/2021. DISPÕE SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. CRIAÇÃO DE NOVAS MODALIDADES DE LICENÇAS AMBIENTAIS. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. VIOLAÇÃO AO DEVER DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. VEDAÇÃO DE RETROCESSO. ART. 110, I, DA CE. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL DA NORMA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. [...] 4. Assim, nos termos do art. 12, §1º, da Resolução nº 137/1997-Conama é permitido aos entes federados estabelecerem apenas procedimentos simplificados de licenciamento, desde que consistam em atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Tocantins. Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO). Declaratória de Constitucionalidade: 00026922720228272700, Tribunal Pleno, Relator: Ângela Maria Ribeiro Prudente, Data de Julgamento: 31.12.1969, Data de Publicação: 30.02.2022.

[57] Nesse sentido, *vide* a nota de rodapé nº28.

mesmo sentido, Glezer *et al.*, 2024).[58] Em seguidos casos, o STF declarou a constitucionalidade da simplificação de procedimentos dos licenciamentos de baixo impacto ambiental, desde que fossem garantidos patamares adequados de proteção, sendo possível a criação de novas modalidades de licenças ambientais pelos estados, observada a condição de que tais licenças estivessem em consonância com as normas estabelecidas pela União e que não rebaixassem os parâmetros protetivos mínimos ao meio ambiente (*Idem*).

Nesse contexto, a partir de 2019, o STF firmou entendimento específico sobre o licenciamento por adesão e compromisso. Em uma série de julgamentos, o Supremo Tribunal Federal, primeiro, limitou a aplicação dessa modalidade de licenciamento para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (Glezer *et al.*, 2024) e, em um segundo momento, reforçou esse entendimento, estabelecendo, expressamente, que as LACs seriam inaplicáveis a empreendimentos de "médio potencial poluidor".

Entre 2019 e 2020, o STF validou a legislação do Ceará, que institui a LAC para empreendimentos de baixo potencial poluidor (ADI nº 4.615 e ADI nº 6.288), e negou provimento, por considerar de índole infraconstitucional, um recurso que discutia a legislação de Santa Catarina (AgR.RE nº 1.264.738/SC), mantendo hígida decisão do Tribunal de Justiça do estado que julgava constitucional a norma. A lei de SC não era explícita sobre o potencial poluidor ou degradador dos empreendimentos licenciáveis por LAC, embora abrisse ampla margem para sua aplicação para empreendimentos de médio potencial.

Em 2022, o STF julgou inconstitucionais dispositivos da Lei federal nº 1.040/2021 que estabeleciam procedimentos automáticos e simplificados de emissão de alvará de funcionamento e licença ambientais para "atividades de risco médio", por entender que o expediente violava os deveres de proteção ambiental do Poder Público (ADI nº 6.808). Em 2023, a Corte declarou inconstitucional a aplicação de LAC para empreendimento de médio potencial poluidor na Bahia (ADI nº 5.014), e em 2025 a Corte deu interpretação conforme para a legislação do Rio Grande do Sul, de modo a deixar explícito que o licenciamento por adesão e

[58] "Todas as ações que impugnaram normas estaduais de dispensa ou simplificação do licenciamento trouxeram a análise de constitucionalidade formal, ao lado da discussão sobre inconstitucionalidade material. Em geral, nas decisões do STF, percebe-se que o juízo de constitucionalidade formal costumou ser mais denso do que o juízo de constitucionalidade material. O argumento de usurpação da competência da União por normas estaduais se basearam no conflito entre o conteúdo de tais normas e o das resoluções do Conama.

Esse argumento foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal de duas maneiras. Em primeiro lugar, como uma análise da conexão entre o conteúdo do artigo 225 da Constituição Federal e o conteúdo das Resoluções do Conama, em especial, a nº 1/86 e a nº 237/97. Em segundo lugar, como uma análise do exercício regular da competência dos estados para produzirem normais suplementares à legislação federal. [...]" (p. 74).

compromisso não poderia ser aplicado para atividades que não fossem de "pequeno potencial degradador" (ADI nº 6.618).

2.3.1 Notas sobre a relação da jurisprudência do STF e a produção normativa coordenada da LAC

Como será detalhado na seção seguinte, à medida que alguns estados reformavam suas regras de licenciamento ambiental, criando modalidades novas de licença, inclusive a LAC, a Procuradoria-Geral da República e partidos políticos de oposição acionavam o Supremo Tribunal Federal, buscando a declaração de inconstitucionalidade dessas inovações. O STF só começou a julgar esses casos em 2019. A Corte seguiu a linha da jurisprudência que já vinha se formando sobre licenciamento ambiental, analisando os casos por um duplo prisma: a competência legislativa concorrente em matéria ambiental (art. 24, VI, CF/88), elemento de maior relevância nas decisões, e a atenção ao dever do poder público de proteção ao meio ambiente (art. 225, CF/88).

Nos primeiros julgamentos específicos sobre a LAC (ADI nº 4.615, ADI nº 6.288 e AgR.RE nº 1.264.738/SC), o STF não invalidou nenhum ato normativo, mas afirmou que a competência legislativa estadual estava restrita a simplificações no licenciamento de empreendimentos de "pequeno potencial degradador" ou "pequeno potencial de impacto ambiental". Concomitantemente, entre 2019 e 2021, a LAC foi adotada por sete estados, em três formatos distintos: (i) em três estados (RJ, PR, MT) a aplicação da modalidade foi explicitamente limitada a empreendimentos de baixo ou reduzido impacto ambiental; (ii) em três estados (GO, RS, TO) as regras não tratavam do potencial poluidor dos empreendimentos licenciáveis por LAC, dando margem para a aplicação para médio potencial; (iii) no Amazonas, permitiu-se textualmente a aplicação da LAC para empreendimentos de potencial poluidor-degradador médio.

Enquanto o Supremo Tribunal Federal colocava um limite brando ao poder legiferante estadual, validando a produção normativa prévia e apenas anunciando que a capacidade de inovar estava limitada aos casos de pequeno potencial degradador, os estados iniciavam uma nova onda experimental na qual pareciam testar esse limite constitucional: cinco dos sete estados editaram normas que, ou eram demasiadamente abertas e não inviabilizavam a aplicação de LAC para médio potencial poluidor (GO, RS, TO), ou eram explícitas em ultrapassar o limite do baixo potencial degradador (AM) ou, ainda, eram quase contraditórias com a regulamentação infralegal, que abarcavam, expressamente, empreendimentos de "médio nível de poluição" (MT). Esse avanço estadual pode ter impulsionado a

aprovação do projeto de lei geral na Câmara dos Deputados, com inclusão da LAC, inclusive para empreendimentos médios.

A partir de 2022, entretanto, a jurisprudência do STF evolui para reforçar o limite que já se impunha aos estados, passando a afirmar, expressamente, que licenças automáticas não poderiam ser emitidas para empreendimentos de médio risco (ADI nº 6.808) e que os estados não poderiam inovar a ponto de licenciar empreendimentos de médio potencial poluidor ou degradador por meio de LAC (ADI nº 5.014, ADI nº 6.618), julgando inconstitucionais dispositivos de uma lei federal, da lei estadual da Bahia e dando interpretação conforme a lei estadual do Rio Grande do Sul.

Esse histórico aponta para uma dinâmica interativa entre as esferas normativas estaduais, federal e a jurisdição constitucional do STF, em que os estados inovam para além dos limites autorizados pela Corte Constitucional e fortalecem um movimento de reforma normativa federal capaz de reconfigurar esses limites. A Corte, em resposta, reforça sua jurisprudência, tornando-a mais explícita, o que acaba por aumentar o tensionamento entre os poderes.[59]

Diante da resposta branda do STF, em um primeiro momento, às inovações normativas que vinham sendo experimentadas no início da década de 2010, os estados passaram a adotar regramentos que ultrapassavam os limites constitucionais. Em geral, os entes subnacionais não afrontavam diretamente a jurisprudência do Supremo, pois não estatuíam expressamente a aplicação de LAC para empreendimentos de médio potencial poluidor, mas, na prática, violavam-na, pois permitiam o expediente, dispondo de normas infralegais nesse sentido. Ao mesmo tempo, parlamentares federais — primeiro na Câmara, depois no Senado —, com o respaldo dessas legislações estaduais e seus beneficiários, faziam avançar a mesma inovação normativa em âmbito federal. A corte, em resposta, reafirmou sua jurisprudência, explicitando o que estava implícito: estados não podem simplificar licenciamentos para empreendimentos de médio potencial poluidor.

2.3.2 Detalhamento dos julgamentos do STF sobre a constitucionalidade da LAC

A primeira decisão sobre a matéria foi tomada em sessão virtual do plenário em 20.09.2019, no âmbito da ADI nº 4.615. Tratava-se de ação ajuizada pela

[59] Não queremos, com isso, afirmar que o STF é um elemento de instabilidade institucional e de tensionamento entre poderes. Pelo contrário, é em resposta a um movimento insistente que busca romper os limites constitucionais estabelecidos que o STF reafirma a sua jurisprudência.

Procuradoria-Geral da República em 07.11.2011, para questionar a constitucionalidade da lei cearense que havia criado a LAC naquele ano. O acórdão, unânime, declarou a lei constitucional, nos termos do voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, que tratou a LAC como uma forma aceitável de simplificação de licenciamento.

A análise da Corte foi centrada na verificação da existência de algum problema de competência federativa, considerando que a legislação federal vigente conferia aos entes subnacionais competência para simplificar o licenciamento de atividade de pequeno potencial de impacto e que a legislação cearense possibilitava o licenciamento por adesão e compromisso apenas para empreendimentos de potencial poluidor-degradador baixo. A ação foi, por isso, julgada improcedente.[60]

No mês seguinte ao julgamento da ADI nº 4.615, o PSOL ajuizou a ADI nº 6.288 para questionar normas infralegais do Governo do Ceará, que ampliava as previsões da legislação de 2011 e, entre outras providências, assumia a nomenclatura de LAC para um dos seus processos de simplificação. No entanto, esse era apenas um ponto da petição inicial, que tratava de diversos outros assuntos.

Essa segunda ação sobre as normas cearenses de licenciamento teve um resultado semelhante ao primeiro, mas com um acréscimo importante. Em julgamento ocorrido em novembro de 2020, o Supremo abordou o problema pela perspectiva das competências federativas e continuou tratando a LAC como uma forma ordinária de simplificação do licenciamento ambiental. O voto da Ministra Relatora Rosa Weber, seguido de forma unânime, estabeleceu que "os tipos de licenças ambientais apontados são referentes a formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente sem afastamento da devida análise a ser efetuada pela administração pública" e que, por esse motivo, não teria verificado a existência de "desproteção ambiental".

O acréscimo em relação ao julgamento da ADI nº 4.615 dizia respeito, justamente, a essa incorporação do dever de proteção ambiental (artigo 225, CF/88) na análise do caso. Para o Supremo, alguns pontos da legislação cearense protegiam o meio ambiente de forma insuficiente e, por isso, deveriam ser declarados inconstitucional. Mas isso não abrangia o instituto da LAC para empreendimentos de "pequeno potencial de impacto ambiental".

[60] Segundo o acórdão: "a norma impugnada não [teria destoado] do modelo federal de proteção ambiental ao prever procedimentos ambientais simplificados", na medida em que "O Conama, considerando seu poder regulamentar [...] fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental".

Entre os julgamentos dessas duas ações diretas de inconstitucionalidade, o STF adotou uma interpretação divergente, em sede de controle difuso. O Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.264.738/SC,[61] julgado em 2020, pugnava pelo conhecimento de Recurso Extraordinário que visava à análise da constitucionalidade da lei que instituiu a LAC em Santa Catarina. O Tribunal de Justiça do Estado havia reconhecido a constitucionalidade da norma e sua compatibilidade com as resoluções do Conama. A decisão do TJ mencionava o Projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental para ponderar que, "embora as propostas ainda não tenham sido aprovadas nos respectivos órgãos de análise, o que se denota é a tendência de novos rumos para o licenciamento ambiental, tornando-o mais ágil e simplificado".

O Ministério Público recorreu ao STF. Em decisão monocrática, o Ministro Relator Luiz Fux negou provimento ao recurso, por entender que o tribunal de origem não divergiu do entendimento firmado na ADI nº 4.615. Em agravo regimental, o caso foi levado para a Primeira Turma do STF, que seguiu de forma unânime o voto do relator. Com isso, na prática, a lei catarinense (que viabilizava a aplicação de LAC para empreendimentos de *médio* potencial poluidor) continuou válida, mas o STF não debateu o mérito do recurso,[62] entendendo que "concluir diversamente do Tribunal *a quo* a respeito da harmonia da legislação ambiental local com as normas federais de regência [...] demandaria a interpretação de referidas normas infraconstitucionais, o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário".

Em novembro de 2023, foi realizado o julgamento da ADI nº 5.014,[63] ajuizada em julho de 2013 contra a lei estadual baiana, que também admitia o uso de

[61] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 1.264.738/SC, julgado pela 1ª Turma do STF. Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Interessados: Governador do Estado de Santa Catarina; Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Ementa: Agravo interno no recurso extraordinário. Constitucional. Ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Código estadual do meio ambiente. Lei nº 14.675/2009 do Estado de Santa Catarina. Licença Ambiental por Compromisso – LAC. Competência legislativa concorrente. 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. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.615. Atendimento ao princípio da prevenção. Verificação da harmonia da norma local com a legislação federal. Matéria de índole infraconstitucional. Ofensa indireta à Constituição federal. Agravo interno desprovido. Pedidos julgados improcedentes. 24 de agosto de 2020.

[62] Os limites do poder legiferante estadual não foram problematizados no julgamento do Agravo. No acórdão não há citação expressa de que a LAC catarinense também poderia ser aplicável aos empreendimentos de médio ou alto impacto (dada a discricionariedade conferida ao órgão estadual pela Lei).

[63] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.014. Relator: Min. Dias Toffoli. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado da Bahia; Assembleia Legislativa do Estado da Bahia; Associação Cultural Arte e Ecologia (Ascae); Associação de Promoção do Desenvolvimento Solidário e Sustentável; Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá); Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental (Germen); Instituto de Defesa, Estudo e Integração Ambiental (Ideia). Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Direito ambiental. Inconstitucionalidade formal e material. Usurpação da competência da União. Retrocesso social quanto à participação popular por meio de

LACs para atividades de médio potencial poluidor. Inicialmente, a lei questionada foi reputada constitucional. O Ministro Relator Dias Toffoli considerou a norma aderente aos precedentes então proferidos pelo STF na ADI nº 4.615 e na ADI nº 6.288, mesmo com a aplicação da LAC para empreendimentos de "médio potencial poluidor".[64]

No decorrer do julgamento, no entanto, o Ministro Edson Fachin proferiu um voto-vogal, apontando para a divergência entre os precedentes invocados e o caso em análise.[65] Para o Ministro, estender a LAC às atividades de médio e alto potencial poluidor seria incompatível com a Constituição Federal.

Essa controvérsia específica foi debatida no julgamento dos embargos de declaração opostos pela Advocacia Geral da União (AGU), contra o primeiro acórdão da ADI nº 5.014. O recurso, ao qual foram atribuídos efeitos infringentes, reverteu o entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo a ADI nº 5.014 julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da aplicação da LAC para as atividades de médio potencial poluidor.[66]

audiências públicas. Inexistência. Competência concorrente dos estados. Possibilidade de suplementar a legislação federal. Pedidos julgados improcedentes. 13 de novembro de 2023.

64 "Com relação à Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), a lei impugnada expressamente a destina aos empreendimentos e atividades de baixo e médio potencial poluidor (art. 45, inciso VIII). Assim sendo, mesmo sem afastar especificamente a necessidade de elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), as características das atividades que pressupõem a mencionada licença tornam prescindível a realização de tal estudo, embora não retirem a possibilidade de exigência de outras espécies de estudos ambientais menos complexos, conforme prevê o art. 3º, parágrafo único, da Resolução Conama nº 237/97, *in verbis* [...]. Quanto à jurisprudência, esta Suprema Corte, ao analisar a ADI nº 4.615, Rel. Min. Roberto Barroso, a qual tinha por objeto a Lei nº 14.882/11 do Estado do Ceará — que dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo —, assentou a possibilidade de complementação da legislação federal em relação aos procedimentos simplificados. [...]". ADI nº 5.014, p. 8-9.

65 "No dia 10.11.2023, às 18h45, recebi memorial do Instituto Socioambiental (ISA), Laboratório do Observatório do Clima (OC) e WWF Brasil que, muito embora traga preocupações com a legislação de outra unidade da federação, sinaliza que a definição a ser aqui fixada terá relevante impacto na federação. Por isso, pedindo vênia ao e. Relator, passo a adotar solução diversa, que, apesar de já ser minoritária, acolhe as preocupações trazidas pelas instituições e pela e. Min. Cármen Lúcia. [...]. O e. Ministro Relator afastou a alegação de inconstitucionalidade, assentando que as licenças não dispensam os estudos de viabilidade, que continuam sendo exigidos previamente à concessão delas. Em relação à licença ambiental por adesão e compromisso, anotou o e. Relator que ela somente teria aplicação nos casos em que as atividades sejam de baixo e médio potencial poluidor. Dessa forma, porque não haveria antinomia contra as normas federais, seria preciso reconhecer que há competência legislativa estadual para complementar as normas federais. Na ADI nº 6.288, no entanto, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que reduzir o patamar de proteção federal, sobretudo em relação a empreendimentos com médio e alto potencial poluidor. [...] Ocorre, porém, que a falta de clareza sobre as hipóteses de potencial médio ou baixo poderia ser interpretada como ampla margem de conformação, a recomendar, por isso, que seja afastada do mundo jurídico a referência ao sintagma "médio" contido no *caput* do inciso VIII do art. 45 da Lei Estadual nº 12.377/2011. ADI nº 5.014, p. 36-37.

66 Desde logo, registro que entendo ser o caso de acolhimento parcial dos presentes embargos de declaração, atribuindo-se a eles efeitos infringentes, para sanar vício constante do acórdão embargado. Essa compreensão decorre da evolução de meu entendimento após refletir sobre a matéria, tendo em conta as razões recursais suscitadas pelo Advogado-Geral da União e o parecer emitido pela Procuradoria

Tal entendimento foi consolidado no último e mais recente julgamento sobre o assunto. Na ADI nº 6.618,[67] ajuizada em dezembro de 2020 contra a lei do Rio Grande do Sul, o STF, por unanimidade, conferiu interpretação conforme a Constituição para que a LAC gaúcha fosse aplicada apenas a atividades e empreendimentos de "pequeno potencial degradador", já que a aplicação desse licenciamento simplificado para atividades de médio e alto potencial degradador seria contrária ao sistema constitucional de proteção ao meio ambiente e violaria a repartição de competência legislativa.[68] Relatado pelo Ministro Cristiano Zanin, o acórdão tinha, portanto, dois fundamentos: o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e a legislação concorrente em matéria ambiental. No decorrer de seu voto, o Ministro Zanin também faz referências aos precedentes do STF, como a ADI nº 4.615, para pontuar que a jurisprudência do Tribunal admitia a LAC apenas para as atividades de "pequeno potencial de impacto ambiental".[69]

Geral da República, bem como a manifestação parcialmente divergente do eminente Ministro Edson Fachin e a ressalva da eminente Ministra Cármen Lúcia por ocasião do exame do mérito desta ação direta. Em suma, proporei no presente voto ajuste pontual no julgado embargado, de modo a acrescer a seu dispositivo a conclusão pela parcial procedência da ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da expressão "médio" contida no *caput* do inciso VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 12.377/11. Emb. Dlc na ADI nº 5.014. p.11.

67 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.618. Relator: Min. Cristiano Zanin. Requerente: Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Interessados: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.434/2020 do estado do Rio Grande do Sul. Direito ambiental. Alegação de inconstitucionalidade formal e material. Federalismo ecológico. Competência da União para editar normas gerais sobre meio ambiente. Usurpação da competência da União. Instituição de novos modelos simplificados de licenciamento ambiental. Necessidade de restrição a empreendimentos de pequeno potencial degradador do meio ambiente. Contratação de pessoas físicas ou jurídicas para execução de atividades de licenciamento ambiental. Impossibilidade de delegação do poder de polícia. Impedimento de postergação das decisões sobre reassentamento de populações nos casos de licenciamento ambiental. Proteção insuficiente dos direitos fundamentais. Princípio da dignidade da pessoa humana. Possibilidade de o legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa, previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal. Adis nºs 6.42, 6422, 6424, 6427, 6528 e 6431/DF. Proibição de dispensa do licenciamento ambiental para silvicultura, ainda que estabelecidos outros critérios, como o tamanho do território. Inconstitucionalidade reconhecida em parte. Pedidos julgados parcialmente procedentes. 07 de abril de 2025.

68 "No entanto, considero temerário e *pouco protetivo ao meio ambiente*, *na dimensão prevista na Constituição Federal*, *que o licenciamento ambiental para atividades que possam causar médio ou alto grau de degradação ambiental ocorra em uma única etapa*, *com base em documento assinado por aquele que requereu a concessão*. Ainda que haja a possibilidade de cancelamento posterior do licenciamento, analisando hipoteticamente, impactos ambientais negativos de grande porte já poderão ter ocorrido até que ocorra a devida fiscalização ou que se descubra que o Documento de Adesão e Compromisso baseou-se em informações inverídicas. Assim, no caso específico do art. 54, IV e VI, da Lei nº 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, o normativo, ao *não estabelecer em quais atividades os tipos de licença podem ser aplicados*, *confere proteção insuficiente ao meio ambiente*, *o que contraria o Texto Constitucional*. Embora haja *discricionariedade para que os Estados definam procedimentos específicos para as licenças ambientais*, *nos termos do art. 12 da Resolução Conama nº 237/1997*, *a legislação infraconstitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consideram que a licença única e a licença simplificada (como a Licença Ambiental por Compromisso) são legítimas em atividades e empreendimentos de pequeno potencial degradador*, tendo em vista que o risco ao meio ambiente é diminuído". ADI nº 6.618. p. 78.

69 Nesse sentido, Zanin pontua: "A título de exemplo, cito a ADI nº 6.515/CE, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que, já na ementa do voto condutor, especificou claramente que a legislação federal,

O STF, assim, firmou, progressivamente, um claro limite ao poder legiferante dos estados em matéria ambiental, admitindo o uso de LACs apenas para empreendimentos de baixo potencial poluidor e proibindo-o para empreendimentos de médio e alto potencial degradador

3 Experimentalismo federativo inconstitucional

O desenvolvimento histórico da LAC revela como determinados grupos de interesse podem utilizar os diferentes espaços federativos para, ao final de um longo processo, minar a capacidade da Corte Constitucional de barrar normas ou políticas claramente inconstitucionais. É isso que chamamos de experimentalismo federativo inconstitucional.

Essa é uma categoria com algumas ambiguidades e sobreposições com outras categorias analíticas criadas para avaliar a legitimidade e função de certos atos envolvendo disputas entre poderes. Iremos explorar, no tópico abaixo, quais seriam as alternativas mais próximas para analisar o desenvolvimento da LAC no âmbito estadual, sua relação com o projeto de lei federal, bem como a relação com o Supremo Tribunal Federal.

3.1 Possíveis categorias explicativas

Para analisar a criação de diferentes modelos de LAC nos Estados, a categoria mais aplicável é o *experimentalismo democrático*. O autor de referência é Roberto Mangabeira Unger, que, sob essa bandeira, propõe caminhos de reforma institucional, para habilitar mais mudanças e reformas alinhadas com os desejos e interesses da população.[70] A reforma do modelo federativo seria central para permitir mais experimentos para lidar com problemas práticos e urgentes.[71] O argumento é normativo, de "imaginação institucional", para repensar os arranjos constitucionais para permitir mais experimentação. Segundo Unger, "[s]e queremos estimular partes da federação ou até mesmo setores da sociedade e da economia a construir contramodelos em que a sociedade possa vislumbrar outra

retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. (Ementa)". ADI nº 6.618, p. 78-79.

[70] UNGER, Roberto Mangabeira. Politics: The Central Texts. Verso, 1997; UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, [s. l.], v. 257, p. 57-72, 2011. DOI: 10.12660/rda.v257.2011.8584. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8584. Acesso em: 1º jun. 2025.

[71] UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada*: a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1999.

imagem de seu futuro, precisamos permitir que a divergência em um lugar possa ser radical [...]".[72] Há algo de profundamente democrático na ideia de experimentalismo federativo.

Porém, o argumento do experimentalismo institucional não defende a violação explícita das convenções jurídicas e a violação do regime federativo vigente, especialmente para o benefício de determinados grupos de interesse. Ao contrário, como apontam Emanuel de Oliveira Pinheiro e Túlio Vieira de Almeida, a teoria de Unger se opõe à "resolução de problemas práticos renunciados por 'ambições maiores', apenas atuante em questões episódicas, muitas vezes facciosas e de solução em curto prazo".[73] O experimentalismo incentiva a criação de novas regras do jogo, que facilitem a experimentação de novas jogadas. Porém, enquanto as regras do jogo (*e.g.*, normas constitucionais) não mudam, as novas experiências com jogadas (*e.g.*, leis ordinárias federais e estaduais) devem se dar de acordo com o jogo vigente. Sendo assim, a tese do experimentalismo democrático não parece explicar a afronta explícita que certas normas estaduais e o projeto de norma federal promovem em relação à jurisprudência do STF.

Esse embate pode ser mais promissoramente analisado pela categoria de *backlash* (retaliação). Em geral o argumento de Michael Klarman é considerado como fonte seminal do tema, no qual se afirma que a decisão judicial de dessegregação racial nas escolas dos EUA teria mobilizado ainda mais a força dos movimentos racistas dentro do país.[74] Thomas Keck irá questionar essa noção de que "decisões judiciais impopulares provocam reações políticas que prejudicam sua efetividade", ao argumentar que por vezes há muitas reações positivas ao longo do tempo difíceis de mensurar.[75] Não é pacífico na doutrina se o *backlash* é um movimento necessariamente conservador[76] ou se pode também ser progressista.[77] De todo modo, há razoável consenso de que o *backlash* não seria, por si só, antidemocrático ou inconstitucional.[78]

---

[72] UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, [s. l.], v. 257, p. 68, 2011. DOI: 10.12660/rda.v257.2011.8584. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8584. Acesso em: 1º jun. 2025.

[73] UNGER, Roberto Mangabeira. Experimentalismo democrático In: CORVAL, Paulo (Coord.). *À espreita da Constituição*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022.

[74] KLARMAN, Michael J. Brown, Racial Change, and the Civil Rights Movement. *Virginia Law Review*, vol. 80, n. 1, 1994, p. 7-150. Disponível em: https://doi.org/10.2307/1073592. Acesso em: 1º jun. 2025.

[75] KECK, Thomas M. Beyond Backlash: Assessing the Impact of Judicial Decisions on LGBT Rights. *Law and Society Review*, vol. 43, n. 1, p. 152, mar. 2009. SSRN: https://ssrn.com/abstract=1839439.

[76] ALEXANDER, Jeffrey C. Frontlash/Backlash. *Source: Contemporary Sociology*, vol. 48, no. 1, January 2019. Disponível em: https://ccs.yale.edu/sites/default/files/files/Alexander%20Articles/2019_Frontlash_Backlash_ContemporarySoc.pdf. Acesso em: 1º jun. 2025.

[77] CHUEIRI, V. K. de; MACEDO, J. A. C. de. Teorias constitucionais progressistas: *backlash* e vaquejada. *Sequência*, Florianópolis, n. 80, p. 123-150, dez. 2018.

[78] FONTANA, David; BRAMAN, Donald. Judicial Backlash or Just Backlash? Evidence from a National Experiment. *Columbia Law Review*, vol. 112, no. 4, p. 731-799, 2012.

Contudo, a noção de *backlash* traz consigo a ideia de um tranco para trás, de uma resistência, na qual o judiciário avança em direitos progressistas "esticando a corda" para um lado (avançando direitos progressistas), enquanto o legislativo ou executivo puxam "a corda" com força para o outro lado (tentando anular esse avanço e até direitos que já estavam garantidos). Por esse motivo, ela parece se encaixar mal no desenvolvimento da LAC, porque o Supremo Tribunal Federal não "esticou a corda", mas apenas manteve sua jurisprudência, segundo a qual a simplificação de licenciamento ambiental somente se aplica para atividade e empreendimento de baixo risco. No máximo, torna seus critérios mais explícitos, ao afirmar que nenhuma simplificação como a LAC pode ser aplicada a atividades ou empreendimentos de médio impacto.

Além disso, diversas normas estaduais produziram regras ambíguas sobre o alcance da LAC, aprofundando sua regulamentação inconstitucional por meio de normas infralegais. Há também casos em que leis constitucionais foram reguladas com conteúdo inconstitucional e, até mesmo, estados nos quais a LAC já foi instituída por decreto, sem participação do legislativo. Uma parte relevante da literatura recente de interação entre poderes constitucionais destaca como líderes autoritários empregam meios normativos legítimos para corroer o Estado de Direito e aumentar a concentração de seu poder. Isso pode ocorrer por meio de normas constitucionais no *constitucionalismo abusivo*,[79] por meio da legislação ordinária no *legalismo autoritário*[80] ou pela edição de decretos, portaria, circulares e meios extrainstitucionais no *infralegalismo autoritário*.[81]

Porém, no caso da LAC, a flexibilização das normas de proteção ambiental não está ligada diretamente à desestruturação do Estado de Direito. O que temos são normas violadoras da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ainda que pareça haver algum tipo de abuso na produção dessa legislação, notadamente pelo uso de leis ambíguas e normas infralegais violadoras da jurisprudência, essas categorias de crise democrática não servem para analisar o desenvolvimento das LACs. É verdade que tais normas avançaram, via de regra, sob governos de extrema direita. Contudo essa é uma relação que diz mais sobre as características desse tipo de governo, do que sobre a natureza das normas estudadas no presente artigo.

[79] LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *U.C. Davis Law Review*, v. 47, n. 189, 2013.

[80] SCHEPPELE, Kim L. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, 2018.

[81] VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos estudos CEBRAP*, v. 41, n. 3, p. 591-605, set. 2022.

Então, é preciso se perguntar com honestidade, afinal, qual é o problema com o desenvolvimento da LAC. Sem dúvida, ela demonstra um entrelaçamento complexo entre múltiplas normas estaduais legais e infralegais, processo legislativo federal e controle judicial pelo STF. Se olharmos separadamente para cada uma das normas ou das etapas de desenvolvimento, há uma aparente e enganosa regularidade institucional, política e jurídica. Contudo, ao olharmos o processo como um todo, emergem uma série de evidências no sentido oposto. Exploraremos essa questão no tópico abaixo.

3.2 Uma chance para o experimentalismo federativo inconstitucional

O processo de desenvolvimento da LAC inicia-se como uma tentativa de inovação e experimentalismo na política ambiental, mas torna-se algo profundamente diferente ao longo do tempo. A redação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental aprovada pelo Senado Federal mobiliza a LAC como uma forma de desestruturar a política nacional de licenciamento ambiental. A proposta de incremento tornou-se um ataque à ordem constitucional.

A retórica e as possibilidades da descentralização federativa foram mobilizadas por grupos de interesse para subverter o modelo estabelecido pela Constituição Federal, contando com a capacidade de fugir do controle do Supremo Tribunal Federal.

Esse é um problema investigado por Michael Livermore, para quem a ideia romântica de um experimentalismo federativo precisa se proteger, ou ter em conta o fato problemático de que grupos de interesse poderosos podem explorar esse uso de informações obtidas em diferentes entes federativos, para distorcer as escolhas de políticas públicas em seu favor. Ao analisar concretamente a descentralização de políticas ambientais, concluiu que a "informação produzida pela experimentação poderia ser potencialmente utilizada por atores autointeressados de *modo a minar*, *ao invés de promover*, o bem-estar social" (destacamos). Esses grupos de interesses são mais capazes e eficientes do que as organizações sociais em mobilizar os partidos políticos para capturar a elaboração de políticas públicas, disseminando políticas pelos estados, em busca de vantagens eleitorais ou favorecer tais grupos de interesse.[82]

Esse cenário narrado por Livermore traz muitas semelhanças com o desenvolvimento da LAC. O processo de institucionalização da LAC entre 2011 e 2021

[82] Michael A. Livermore, The Perils of Experimentation, 126 Yale L. J. 636, 2017.

parece apontar para uma estratégia de produção normativa coordenada. O instituto, limitado a empreendimentos de "baixo potencial poluidor-degradador", surge no Ceará, em janeiro de 2011. Em dezembro desse mesmo ano, ele é inserido no ordenamento jurídico da Bahia, mas em outro formato, mais amplo, que abrange atividades de "médio potencial poluidor". Em 2013, Santa Catarina também passa a adotar o instituto, em um terceiro formato, que não explicita o potencial poluidor dos empreendimentos licenciáveis por LAC, viabilizando a aplicação da modalidade para empreendimentos de médio potencial poluidor-degradador. Neste mesmo ano, o deputado relator do projeto de lei geral do licenciamento ambiental na CMADS, membro de um partido político que era base do governo estadual de Santa Catarina (mais do que isso, o partido do vice-governador), apresenta um texto substitutivo para incluir o licenciamento por adesão e compromisso para empreendimentos de "médio potencial de degradação ambiental" na legislação federal. Essa proposta não é aprovada, nem na CMADS, nem CAPADR. Pelo contrário, entre 2014 e 2015, essas comissões aprovam substitutivos que não incluem a LAC na legislação federal. Em 2016, por decreto, o Governador do Espírito Santo institui a LAC no estado, limitando-a a empreendimentos de baixo potencial poluidor, tal como fizera o Ceará.

Nesse primeiro momento da institucionalização da LAC, estados (CE, BA, SC, ES) começaram a inovar em seus processos de licenciamento, mas a iniciativa de refletir essa inovação na legislação em negociação na Câmara dos Deputados é frustrada. Esse movimento de inovação estadual foi questionado no Supremo Tribunal Federal por atores diversos, os quais consideravam essas inovações inconstitucionais, mas o STF só começou a julgar os casos em 2019, chancelando a regularidade da LAC, enquadrando-a como uma espécie de simplificação de licenciamento, que somente poderia ser aplicada a atividades e empreendimentos de baixo potencial degradador.

Em 2019, Jair Bolsonaro (PSL) toma posse como presidente da República, fato que marca uma mudança relevante na coalizão política que governa o Brasil. A partir desse ano, até 2021, o PL nº 3.729/2004 passa a tramitar em regime de urgência, sujeito à apreciação em plenário. Outros sete estados (RJ, GO, RS, PR, MT, TO, AM) reformam suas leis ambientais para instituir o licenciamento por adesão e compromisso. Três (GO, RS, TO) adotam um regramento que não explicita a limitação da aplicação do instituto apenas para empreendimentos de baixo potencial poluidor, viabilizando, na prática, a emissão de LAC para empreendimentos de médio potencial poluidor (conforme as regulamentações elaboradas pelos órgãos ambientais, no âmbito infralegal). Outros três (RJ, PR, MT) limitam explicitamente a LAC para empreendimentos de baixo impacto ambiental (caso do RJ), de baixo

potencial de impacto ambiental (caso do PR) e de reduzido impacto ambiental (caso MT), mas um deles autoriza a aplicação para empreendimentos médios por meio de ato infralegal (caso de MT). E o Amazonas, adotou uma modelo que liberava a LAC para empreendimentos com potencial poluidor-degradador médio.

Na Câmara, o Deputado Neri Gueller (PP-MT), relator em plenário e membro de partido político pertencente à base aliada do governador do Mato Grosso, apresenta texto substitutivo ao PL nº 3.729/2001, com a previsão da LAC para licenciamento de empreendimentos que não fossem causadores de "significativa degradação do meio ambiente".[83] O texto de Neri Gueller é aprovado com amplo apoio: duzentos e noventa votos favoráveis e cento quinze contrários, ou, 71,6% a favor e 28,3% contra.

As bancadas dos partidos políticos dos governadores dos estados que instituíram a LAC a partir de 2019 votaram em peso a favor do substitutivo de Gueller.[84] Considerando apenas essas bancadas partidárias, 95,9% dos votos foram favoráveis ao PL e apenas 4% contra. Em um recorte estadual, os deputados federais provenientes de estados que já haviam instituído a LAC também votaram majoritariamente a favor do projeto de lei, em percentual ligeiramente superior aos percentis da votação do plenário: considerando apenas as bancadas dos estados com LAC, foram 73,2% a favor e 26,7% contra. A Tabela 1, abaixo, apresenta os números.

[83] Este era o termo utilizado no art. 21 do PL, apresentado pelo Deputado Neri Gueller, em 10 de maio de 2021. A redação foi mantida no texto aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal.

[84] SOUZA, Laice. Trabalho de Neri Geller representa avanços para o meio ambiente e vai destravar importantes projetos para MT, afirma Mauro Mendes. SECOM-MT, 12 maio 2021. Disponível em: https://www.detran.mt.gov.br/web/mt/w/17065694-trabalho-de-neri-geller-representa-avancos-para-o-meio-ambiente-e-vai-destravar-importantes-projetos-para-mt-afirma-mauro-mendes. Acesso em: 1º jun. 2025. Mendes e base aliada já articulam nomes para 2022; PP e PSD declaram apoio à reeleição. *Únicanews*. Disponível em: https://www.unicanews.com.br/radar-news/mendes-e-base-aliada-ja-articulam-nomes-para-2022-pp-e-psd-declaram-apoio-a-reeleicao/65458. Disponível em: 1º jun. 2025. Hospital Filantrópico de Lucas do Rio Verde receberá R$2 milhões para equipar unidade. SECOM-MT, 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.secom.mt.gov.br/w/16927539-hospital-filantropico-de-lucas-do-rio-verde-recebera-r-2-milhoes-para-equipar-unidade . Acesso em: 1º jun. 2025.

Tabela 1 – Votação do PL nº 3.729/2004 no plenário da Câmara dos Deputados, considerando bancadas de partidos que governavam estados com LAC recém-instituídas e bancadas estaduais de estados com LAC instituídas

Estado	Partido do Governador	Votação do partido na Câmara	Votação do estado na Câmara
RJ	PSC	8 votos sim (100% de convergência)	28 sim; 10 não (78% de convergência)
GO	DEM	18 votos; 17 sim; 1 não (94% de convergência)	10 sim; 2 não (83% de convergência)
RS	PSDB	26 votos; 24 sim; 2 não (92% de convergência)	22 sim; 7 não (75% de convergência)
PR	PSD	25 votos; 23 sim; 2 não (92% de convergência)	19 sim; 5 não (79% de convergência)
MT	DEM		4 sim; 1 não (80% de convergência)
TO	PSL	47 votos sim (100% de convergência)	4 sim; 1 não (80% de convergência)
AM	PSC		5 sim; 1 não (83% de convergência)
CE	N/A	N/A	6 sim; 10 não (37% de convergência)
BA	N/A	N/A	23 sim; 11 não (67% de convergência)
SC	N/A	N/A	13 sim; 1 não (92% de convergência)
TOTAL		119 sim; 5 não	134 sim; 49 não
Percentual dos votos totais		119 sim = 40% do total de "sim" 5 não = 4,3% do total de "não"	134 sim = 46% do total de "sim" 49 não = 42% do total de "não"
Percentuais a favor e contra nesse universo partidário		95,9% a favor 4% contra	73,2% a favor 26,7% contra

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.[85]

[85] BRASIL. Câmara dos Deputados. Sessão Extraordinária nº 051/2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=9615 Acesso: 1º jun. 2025.

Esses fatos apontam para uma estratégia de produção normativa coordenada, em que se buscou difundir um novo instituto jurídico nas legislações estaduais e, com isso, ganhou-se força política para inseri-lo em um processo legislativo federal que estava, para ele, obstruído. Se, em um primeiro momento, a LAC era uma inovação esparsa, institucionalizada em apenas quatro estados, e incapaz de ser aprovada nas comissões da Câmara dos Deputados, em um segundo momento, com a difusão do instituto por mais sete estados, totalizando onze, a nova modalidade de licenciamento ganhou força para ser aprovada, com ampla maioria, no plenário daquela casa legislativa. Como indicado por Glezer, Barbosa, Gattulli e Cadedo, tais normas possuem profunda semelhança de método e redação.[86]

Com isso, temos elementos suficientes para indicar que a proliferação da LAC em nosso sistema federativo atende a interesse de certos grupos, que são capazes de pressionar determinados partidos políticos (que possuem uma agenda política antiecológica) para multiplicar a experiência estadual (com dimensões legais e infralegais), para, ao mesmo tempo, (i) sobrecarregar a capacidade de o Supremo Tribunal Federal tutelar as experiências estaduais, (ii) legitimar a adoção do instituto em nível federal, usando como padrão inclusive as normas estaduais que afrontam a jurisprudência do Supremo. Essa estratégia serve para camuflar a inconstitucionalidade chapada no projeto de lei federal, travestindo-o de uma norma que simplesmente regula uma realidade que está posta há anos em diversos estados. Dessa forma, aumenta o ônus político para o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade da norma, podendo acusar de "ativismo judicial" a simples reiteração de sua jurisprudência pacífica. É uma estratégia de implementação consciente de uma agenda inconstitucional, mobilizando os espaços federativos, para frustrar e dificultar o controle judicial. É uma forma de experimentalismo federativo inconstitucional.

Conclusão

A trajetória da Licença por Adesão e Compromisso no ordenamento jurídico brasileiro revela mais do que um embate técnico sobre formas de licenciamento ambiental. Ela expõe o uso estratégico das instâncias federativas como meio de contornar impasses normativos no plano federal, instaurando um processo de erosão deliberada de normas e direitos constitucionais. Ao longo do artigo, demonstramos que a institucionalização da LAC não se encaixa de modo satisfatório nas

[86] GLEZER, Rubens *et al*. *Licenciamento ambiental e crise federativa*: guerra antiambiental e descontrole judicial. São Paulo: FGV Direito SP, 2024, p. 138.

categorias analíticas mais consolidadas, como o experimentalismo democrático ou o *backlash* institucional. Ao contrário, o caso analisado aponta para uma nova forma de atuação legislativa: um experimentalismo federativo inconstitucional, que se caracteriza por ações coordenadas entre entes subnacionais e parlamentares para tensionar — e eventualmente deslocar — os limites fixados pela Constituição e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Essa prática tem dupla funcionalidade: permite burlar bloqueios legislativos no nível federal e cria, por acumulação normativa subnacional, uma aparência de legitimidade e urgência para reformas legislativas que, em essência, violam o pacto socioambiental instituído com a Constituição Federal de 1988. Isso aumenta o custo político da manutenção da jurisprudência do STF, tornando mais difícil, para a Corte, exercer sua função contramajoritária.

A identificação desse padrão levanta uma agenda relevante para pesquisas futuras: essa forma de experimentação normativa — constitucionalmente desviante — está sendo empregada em outras frentes da política ambiental brasileira ou em outros campos da vida social?

Cabe aos constitucionalistas entender esse tipo de estratégia e seus mecanismos de funcionamento, revelando seus impactos sobre a ordem constitucional vigente.

São Paulo, 02 de junho de 2025.

Unconstitutional Federative Experimentalism in Environmental Licensing: The Role of States and the Judiciary in the Creation of "Lacs"

Abstract: The following article analyzes the process of institutionalization of Licenses by Adhesion and Commitment (LACs), from the perspective of federative relations and the clash between Powers. The analysis covers three interconnected axes: (i) the legislative process of the General Environmental Licensing Law (PL nº 2.159/21), (ii) the subnational regulatory proliferation that expanded the application of LACs to medium-impact environmental projects, and (iii) the jurisprudential formation of the Brazilian Supreme Court (STF) on the constitutional limits of the simplification of environmental licensing. The text argues that the actions of the states and the federal legislature cannot be understood in light of democratic experimentalism or traditional categories of institutional backlash. Instead, it supports the emergence of a phenomenon not yet typified by constitutional literature: an unconstitutional federative experimentalism, in which subnational and parliamentary actors mobilize decentralization as a mechanism for the coordinated erosion of diffuse rights and the counter-majoritarian role of the Brazilian Supreme Court (STF). The hypothesis is explored through a detailed empirical reconstruction of the LAC's trajectory, indicating that the deliberate and recurring disobedience of constitutional environmental limits is linked to attempts at regressive reconfiguration of the federative pact, under the guise of normative innovation. The article concludes that this model of normative experimentation seeks to shift the terms of constitutional jurisdiction through subnational normative accumulation, conferring an appearance of legitimacy and urgency to legislative reforms that, in essence, violate the socio-environmental pact established by the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Environmental licensing. LAC. Constitutional jurisdiction. Federalismo. Strategic unconstitutionality. Environmental law.

Referências

APROSOJA. Lei Geral do Licenciamento Ambiental vai aumentar competividade do agro brasileiro. Comunicação Aprosoja. Disponível em: https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/agenda-congresso-nacional/2025/05/22/aprovado-licenciamento-ambiental-lei-geral-vai-aumentar-competividade-do-agro-brasileiro/. Acesso em: 30 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO (ABAI). Nota Técnica Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica. Disponível em: https://avaliacaodeimpacto.org.br/NotaTecnica/NotaTecnicaPLlicenciamentoAmbiental-1-1.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

CARVALHO, L. Aprovação do PL do licenciamento ambiental vai ampliar investimentos e promover desenvolvimento sustentável, avalia CNI. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/aprovacao-do-pl-do-licenciamento-ambiental-vai-ampliar-investimentos-e-promover-desenvolvimento-sustentavel-avalia-cni/. Acesso em: 30 maio 2025.

CERQUEIRA, Homero de Giorge. Licença ambiental por aderência e compromisso: riscos, princípios e (des)construção da segurança jurídica. *Revista Aracê*, [s. l.], v. 7, n. 5, p. 27651-27669, 2025. Disponível em: https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5429/7644. Acesso: 1º jun. 2025.

CHRISTMANN, Luiza *et al.* A (in)constitucionalidade do licenciamento ambiental por adesão e compromisso frente aos princípios constitucionais ambientais. *Revista Jurídica Editora Mizuno*, v. 2, n. 1, 2023. Acesso em: 1º jun. 2025.

COSTA, Angélica Cavalcanti. Licença por adesão e compromisso (LAC): uma análise da legalidade do licenciamento por adesão e compromisso conforme a sua implementação nos estados brasileiros. 2024. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Acesso em: 1º jun. 2025.

GLEZER, Rubens *et al. Licenciamento ambiental e crise federativa*: guerra antiambiental e descontrole judicial. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. (Coleção Acadêmica Livre). Acesso em: 1º jun. 2025.

HOSPITAL Filantrópico de Lucas do Rio Verde receberá R$2 milhões para equipar unidade. SECOM-MT, 26 abr. 2021. Disponível: https://www.secom.mt.gov.br/w/16927539-hospital-filantropico-de-lucas-do-rio-verde-recebera-r-2-milhoes-para-equipar-unidade. Acesso em: 1º jun. 2025.

JULIANO, Heinen. *Licenciamento por adesão e compromisso*: regulação para a sustentabilidade ambiental e econômica. ENAP. 2022. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7243. Acesso em: 1º jun. 2025.

MENDES e base aliada já articulam nomes para 2022; PP e PSD declaram apoio à reeleição. *Únicanews*, 09 maio 2021. Disponível em: https://www.unicanews.com.br/radar-news/mendes-e-base-aliada-ja-articulam-nomes-para-2022-pp-e-psd-declaram-apoio-a-reeleicao/65458. Acesso em: 1º jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Lei geral do licenciamento ambiental: análise do PL nº 2.159/2021 e dos pareceres a ele apresentados no senado. [s.l: s.n.]. Disponível:https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/05/Final-Nota-Tecnica-com-analise-do-PL-2.159-e-emendas-do-Senado1.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

SOUZA, Laice. Trabalho de Neri Geller representa avanços para o meio ambiente e vai destravar importantes projetos para MT, afirma Mauro Mendes. SECOM-MT, 12 maio 2021. Disponível em: https://www.detran.mt.gov.br/web/mt/w/17065694-trabalho-de-neri-geller-representa-avancos-para-o-meio-ambiente-e-vai-destravar-importantes-projetos-para-mt-afirma-mauro-mendes. Acesso em: 1º jun. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GLEZER, Rubens; GIOVANELLI, Rafael; CADEDO, Matheus Silva. Experimentalismo federativo inconstitucional no licenciamento ambiental: o papel dos estados e do Judiciário na criação das LACs. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 19, n. 55, p. 189-223, jan./jun. 2025.