

Aspectos jurídicos da Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

Legal aspects of Licensing by Adhesion and Commitment (LAC)

Juliano Heinen*

Resumo: O presente trabalho pretende analisar os aspectos jurídicos do Licenciamento Ambiental por Compromisso (LAC) a partir dos dispositivos constitucionais e legais incidentes no tema. Para tanto, são expostas as bases conceituais do instituto e a sua finalidade. Depois, frente à problemática trazida ao Poder Judiciário, notadamente ao Supremo Tribunal Federal, responde-se a duas questões: o LAC é constitucional, mesmo se previsto por ato normativo municipal ou estadual? Quais os requisitos para implementá-lo? Aplicou-se o método dedutivo e exploratório para se chegar às conclusões ao final expostas.

Palavras-chave: meio ambiente; licença ambiental; adesão e compromisso; constitucionalidade; planejamento ambiental.

Abstract: The present paper intends to analyze the legal aspects of Environmental Licensing by Commitment (LAC), from the constitutional and legal provisions on the subject. Therefore, the conceptual bases of the institute and its purpose are exposed. Then, faced with the problems brought to the Judiciary, notably to the Federal Supreme Court, two questions are answered: the LAC is constitutional, even if provided for by a municipal or state normative act? What are the requirements to implement it? The deductive and exploratory method was applied to reach the conclusions presented at the end.

Keywords: environment; environmental license; adherence and commitment; constitutionality; environmental planning.

* Doutor em Direito (UFRGS). Professor de Direito Administrativo (Fundação do Ministério Público; Escola Superior da Magistratura Federal - ESMAFE; AJURIS). Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Autor da obra: “Curso de Direito Administrativo” (Ed. Juspodivm). Aceso: www.julianoheinen.com.br.

Submissão: 21.01.2021. **Aceitação:** 08.04.2023.

Introdução

A licença ambiental é uma das formas de exercício do poder de polícia ou do direito administrativo ordenador no âmbito da proteção e conservação dos ecossistemas. É por meio dela que se permitirá ou não a operação de certas atividades que podem atingir flora, fauna etc., ainda que potencialmente. Logo, os órgãos de controle fazem um juízo de prognose, ou seja, avaliam ao máximo as externalidades negativas e positivas do empreendimento, cotejando com os aspectos legais, biológicos, químicos, geológicos etc., percebendo se é possível deferir a licença, em termos jurídicos e ambientais. Portanto, precede à licença ambiental um processo rico a envolver, no mais das vezes, uma ampla gama de múltiplos conhecimentos científicos e, em alguns casos, a participação da sociedade em audiências públicas.

Contudo, nem sempre o processo é assim estruturado. Existem licenças ambientais que não possuem esse grau de sofisticação, notadamente diante de atividades cujas externalidades são bastante conhecidas. Nesses casos, a fiscalização existe, mas dispensa maiores complexidades. Então, muitos entes da Federação brasileira passaram a editar leis que criaram o que se convencionou chamar de Licença por Adesão e Compromisso, abreviada pela sigla “LAC”, com a finalidade e a justificativa de simplificar o procedimento de ordenação dessas espécies de atividades (PARTIDÁRIO, 1999, p. 17).

Muitas destas legislações foram objeto de uma série de debates e de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), inclusive no Supremo Tribunal Federal (STF). Se de um lado se diz que a LAC simplifica e confere menor onerosidade ao procedimento, de outro lado se diz que ela relativiza a proteção ambiental, aumentando a potencialidade de danos irreversíveis ao meio ambiente. Enfim, o debate sobre o tema é atual e relevante não só ao contexto jurídico, mas também ao contexto social.

De modo que este artigo pretende abordar o que é a LAC e como ela é estruturada por várias entidades da Federação. Ainda, analisam-se os argumentos jurídicos acerca da sua constitucionalidade, especialmente pelo fato de leis estaduais virem a criar novas licenças ambientais, a par das existentes, especialmente cotejando esse ponto com as regulamentações nacionais oriundas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Para o desenvolvimento do trabalho, aplica-se o método de procedimento dedutivo, partindo dos aspectos gerais do tema, ou seja, de premissas jurídico-normativas que fundamentam a linha argumentativa, a fim de se entregar uma resposta à seguinte pergunta-problema: a LAC pode ser criada por lei estadual, conforme

o texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88)? Em caso positivo, quais as condicionantes a serem observadas? O método de abordagem será o exploratório, confirmando a apresentação de uma série de argumentos que constituem a resposta ao mencionado questionamento, apresentando-se uma linha argumentativa para a conclusão acerca da constitucionalidade ou não da referida licença e, em caso positivo, quais seriam seus condicionamentos. A análise circunscrever-se-á aos aspectos jurídicos do tema.

1. Aspectos jurídicos sobre o licenciamento ambiental

A licença é ato administrativo unilateral e vinculado (HEINEN, 2021, p. 837-838; MEDAUAR, 2016, p. 403), franqueando ao administrado poder praticar determinada atividade material, desde que comprovado que este cumpriu certos requisitos (MELLO, 2009, p. 431-432). Deve ficar claro que, no momento em que o interessado preenche as condições exigidas para obter a licença, acaba por possuir um direito subjetivo a ela.

E essa é justamente a principal diferença entre a licença e a autorização, porque a concessão desta é de caráter discricionário², enquanto que aquela, como visto, é vinculada. Exemplo: licença para instalar determinado comércio em um bairro específico; licença para conduzir veículos automotores que transportam passageiros; licença para exercer uma atividade profissional etc. Deve-se advertir que os termos “autorização ambiental” e “licença ambiental” não têm sido empregados, no Brasil, de modo uniforme (MACHADO, 2000, p. 250).

Há, aqui, uma peculiaridade a ser evidenciada no que se refere à licença ambiental. Segundo a Lei nº 6.938/81, para atividades que venham a utilizar ou degradar os recursos ambientais, há a necessidade de se ter prévio licenciamento. Sendo assim, tal ato administrativo vem a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio-ambiente. De outro lado, não deixa de ser uma forma de programar o controle de certas atividades por parte do Estado (MILARÉ, 2004, p. 482).

Portanto, percebe-se que a “licença ambiental” reclama um estudo interdisciplinar. Tanto é verdade que, no seu aspecto orgânico e formal, é disciplinada pelo direito administrativo. Mas o seu conteúdo, ou seja, sob o viés material, é regulado pelo direito ambiental. E, de qualquer sorte, a decisão pode bem se basear em outros ramos do conhecimento, como a biologia, a química, a engenharia florestal, a geologia etc. Todos esses aspectos, é certo, devem ser tomados em conta para o deferimento ou não da mencionada “licença”.

² Muito embora Juarez Freitas (2007, p. 84-86) faça uma “releitura” a essa discricionariedade da autorização, quando comenta o “dever de boa administração”.

Então, é importante focar a análise no objeto do ato administrativo. É dizer que a licença ambiental não é ato *intuitu personae*. E isto pode ser notado a partir do texto normativo de uma série de dispositivos que tratam do tema, a saber:

- CF/88, art. 225, § 1º, inciso IV: exige-se estudo de impacto da obra ou da atividade;
- LC nº 140/11, art. 2º, inciso I: quando conceitua a “licença ambiental”, disciplinando a avaliação do empreendimento;
- Resolução nº 237/97 do CONAMA, art. 1º, inciso I e art. 2º: repete o texto constitucional fazendo referência à licença de empreendimentos e de atividades;
- Lei nº 6.938/81, art. 9º, inciso IV e art. 10: também faz referência a que o objeto da licença se relaciona a empreendimentos e atividades;

Assim, pela interpretação dos dispositivos mencionados, conclui-se que o objeto do licenciamento é a atividade ou o empreendimento, não a pessoa. Isso difere de outras licenças, como aquelas para conduzir veículos automotores (v.g. Carteira Nacional de Habilitação) ou para portar arma de fogo, as quais são personalíssimas, porque as características da pessoa são por deveras relevantes. No caso da licença ambiental, não importa quem opera o empreendimento, mas sim, como ele é operado.

O legislador e o fiscal ambiental não perguntam “quem pode vir a poluir o meio ambiente?”, mas sim, “o que pode causar este dano?”. Tanto é verdade que, caso já existisse a operação, e a pessoa jurídica beneficiária da licença fosse alienada, existiria a possibilidade de alterar a responsabilidade. Bem por isto que a responsabilidade ambiental é relativa à coisa: *propter rem*. Esses aspectos jurídicos e dogmáticos darão conta de precisar a exposição dos tópicos que se seguem, especificamente quanto ao Licenciamento por Adesão e Compromisso.

2. Considerações sobre como se opera o Licenciamento por Adesão e Compromisso e o debate sobre o tema

Já de início, é importante pontuar que Licenciamento por Adesão e Compromisso não é “autolicensing”, porque este último não é previsto nas legislações sobre o tema. Este último seria um instituto criado para dar a ideia de que o cidadão pode pleitear licença, dispensada a fiscalização pelo órgão ambiental, bem como de que o solicitante não precisaria enviar informações aos órgãos ambientais. No Licenciamento por Adesão e Compromisso, há fiscalização e há a necessidade de se enviar informações relevantes sobre a atividade potencialmente poluidora. A lista de dados a serem entregues pelo interessado será previamente determinada pelo órgão licenciador ou por quem a lei assim referir³. Afinal, o

³ No Rio Grande do Sul, será o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) quem definirá

licenciamento ambiental não deixa de ser um instrumento de gestão ambiental (MACHADO, 2000, p. 121).

Na realidade, o LAC permite que o empreendedor antecipe uma série de informações que serão auditadas posteriormente. É dizer que o efeito prático consiste em se inverter as fases do licenciamento, antecipando, em empreendimento de baixo impacto ambiental, a possibilidade de se dar continuidade a uma atividade, enviando as informações, as quais serão objeto de fiscalização posterior. Caso se comprove qualquer incongruência, a atividade pode ser imediatamente interrompida.

Em termos formais, a LAC deveria se ocupar de atividades a serem listadas e previamente definidas pelos Conselhos de Meio Ambiente – municipais, estaduais e federais. Logo, os representantes da sociedade, que compõem o referido órgão, terão a responsabilidade de debater e listar o que será submetido ao referido tipo de licenciamento. É dizer que não se teria um “cheque em branco”, porque a sociedade legalmente representada, de modo democrático, trataria do tema.

Em termos materiais, as atividades a serem submetidas ao LAC deveriam ser aquelas que já se sabe como funcionam, ou seja, sua implementação é padronizada e os riscos já estão amplamente compreendidos. Exemplo: posto de gasolina em zona urbana já tem seus efeitos, complexidades e riscos compreendidos pelos técnicos, órgãos públicos e empreendedores, e a fiscalização de quesitos como segurança, zoneamento urbano, salubridade já é auditada antecipadamente pelos órgãos municipais, estaduais e federais pertinentes. Logo, a LAC faz sentido a estas atividades.

No caso, 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. Exemplo: a licença expedida para transporte de cargas perigosas já é amplamente praticada e poderia ser objeto do LAC.

O tema é tutelado por uma série de normativas estaduais. Cita-se a Lei gaúcha nº 15.434/2020, art. 54 (Código Estadual do Meio Ambiente); art. 36, “caput”, e §§ 4º a 15, assim como no art. 40, inciso IV e § 4º, todos da Lei catarinense nº 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente); Resolução 02/2019 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Ceará (Coema); Resolução CEMA nº 107/2020, do Conselho do Meio Ambiente do Estado do Paraná. No âmbito federal, há projeto de lei tramitando, que aborda o mesmo tema. Destacam-se, ainda, as seguintes propostas: Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 65/2012,

as informações a serem entregues pelo empreendedor na Declaração de Adesão e Compromisso – DAC (art. 54 da Lei estadual nº 15.434/2020) – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020.

o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654 de 2015 e a Proposta de Alteração das Resoluções (PAR) CONAMA nº 001 e nº 237.

Essas legislações foram objeto de uma série de ações judiciais questionando sua constitucionalidade, destacando-se a ADI nº 5.312/TO (BRASIL, 2018), a ADI nº 5.475/AP (BRASIL, 2020a) e a ADI nº 4.615/CE (BRASIL, 2019)⁴. Esta última, no mérito, declarou constitucional licença por adesão do Estado do Ceará. A *ratio decidendi*, que fixa o precedente, decidiu que os Estados federados podem criar licenças desse jaez, de modo que não há violação dos preceitos constitucionais.

De outro lado, na mencionada ADI nº 5.312/TO (BRASIL, 2018), o STF entendeu que a lei estadual do Tocantins, que dispensava de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, era inconstitucional. Um dos argumentos principais centrou-se no fato de que a referida legislação até mesmo dispensava do prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o que violava o disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/88. Então, nesse caso, a Suprema Corte concluiu que havia uma “proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2018).

Então, a licença ambiental por compromisso pretende ser um instrumento de gestão ambiental que proveja os cidadãos com a diminuição dos custos de transação em atividades com baixo potencial de dano ao ecossistema. E, nesse aspecto, não deverá, sem diminuir a fiscalização da atividade, apenas a postergando para após a solicitação.

Esse breve panorama dá conta de que existem dois questionamentos correlatos, um formal e outro material. O primeiro situa-se em saber se os Estados federados podem editar normas e criar licenças ambientais, como a LAC, a par da previsão expressa em lei nacional. A segunda questão, de cunho mais substancial, debate se a relativização das formalidades em relação ao licenciamento feriria o art. 225 da CF/88, estabelecendo, portanto e em tese, uma proteção deficiente ao meio ambiente. Essas duas complexidades serão objeto dos tópicos seguintes.

3. Constitucionalidade da LAC criada por norma estadual ou municipal – aspecto formal

Compreende-se que o tema não pode ser balizado pela Resolução nº 237/1997 do CONAMA, porque, aqui, deve ser aplicado o disposto na LC nº 140/2011, que dispõe sobre as competências para legislar no tema. Em outras palavras, a citada resolução não se aplica aos Estados e Municípios, porque possui caráter federal, e não nacional. Veja que Lei Complementar é que deve disciplinar a competência

⁴ STF, ADI nº 4.615/CE, Plano, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 233, de 28/10/2019.

comum dos entes da federação, conforme disposto pelo art. 23, inciso VI, da CF/88 (atribuição comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas) e parágrafo único do mesmo artigo⁵.

Portanto, a distribuição das competências ambientais não deve ser feita pela Resolução do CONAMA, mas sim por Lei Complementar, no caso, a LC n° 140/2011, que é lei posterior e hierarquicamente superior à referida resolução. Tal norma, nos termos dos incisos III, VI e VII do “caput” e do parágrafo único do art. 23 da CF/88, definiu as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas ações administrativas à proteção do meio ambiente e definiu as competências materiais para licenciar. Em outras palavras, disse qual o ente federado que licencia cada matéria. A referida Lei Complementar de 2011 regulou exaustivamente o tema nos seguintes dispositivos: art. 7º, inciso XIV e parágrafo único; art. 8º incisos XIV e XV; e art. 9º, incisos XII e XIV⁶. Então,

⁵ CF/88, art. 23, parágrafo único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

⁶ LC n° 140/2011: “Art. 7º São ações administrativas da União: [...] XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [...] Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. Art. 8º São ações administrativas dos Estados: [...] XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...] XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao

não pode a Resolução nº 237/1997 do CONAMA ser reputada a norma geral sobre o assunto. Ela não pode dizer como os Estados e Municípios licenciam, por conta de que é: (1) norma hierarquicamente inferior a uma lei complementar; e (2) norma anterior à LC nº 140/2011. Veja que as competências administrativas ambientais da federação já estão normatizadas pela referida legislação, e nela se encontra, por óbvio, o poder de polícia, na sua fase de licenciamento. A LC nº 140/2011 distribuiu as competências administrativas a cada ente da federação, incluindo o poder de polícia ou direito ordenador – tudo na forma do parágrafo único do art. 23 da CF/88.

Ainda que se diga que o ato normativo do CONAMA esteja a tratar de procedimento, ele não pode ser aplicado à matéria de licenciamento, nem de modo subsidiário. Como se sabe, quem legisla ou possui atribuição para um tema, determina a forma como ele será feito. Então, a Resolução nº 237/1997 do CONAMA, no presente caso, não se aplica aos Estados e Municípios. Até porque cada ente da Federação possui plena autonomia para legislar sobre procedimento administrativo (HEINEN, 2021, p. 1.019-1.020).

De outro lado, o principal argumento para a defesa da constitucionalidade do LAC consiste em dizer que não há isenção de licença, porque se estaria a inverter as fases do procedimento.

A Declaração de Adesão e Compromisso – DAC não é o instrumento único capaz de autorizar e deferir a licença ambiental, porque apenas deixa clara a transparência dos critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas na lei ou por outros órgãos, como, por exemplo, pelos Conselhos do Meio Ambiente. Trata-se de um documento do qual a parte sabe e assume sua responsabilidade ambiental, sendo ele convencionado e regrado. A DAC não declara e/ou permite o autolicensing. Ela impõe ao empreendedor mais um elemento probatório de sua responsabilidade. E não será na DAC que estarão os critérios técnicos, uma vez que ela apenas vai ratificar os itens incluídos no processo de licenciamento que não diferem dos encaminhados nos processos por assim dizer “convencionais”.

O preenchimento do documento declaratório que solicita o LAC, adicionado a rol de documentos previamente listados e exigidos do empreendedor, instaura um regime de responsabilidade ao solicitante, dado que, caso não comprovadas as condicionantes da licença, ele poderá, inclusive, ser sancionado, sem prejuízo à

Município; XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: [...]”.

cassação da licença. Então, apenas se clarificou a forma de se fazer licenciamento, até porque não existe licença mediante cadastro.

Outro ponto central no tema dá conta de que se está a replicar uma prática protetiva e técnica de situações com externalidades já amplamente conhecidas, somente se alterando a forma de como o procedimento é feito, na linha do que dispõe o art. 24, inciso XI, da CF/88.

A aplicação do princípio da subsidiariedade defere aos Municípios e aos Estados o protagonismo em legislar sobre questões que lhes são afetas, ou seja, na dúvida, deve-se fortalecer autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (CANOTILHO, 1993, p. 470). Em outras palavras, compete aos Estados e Municípios legislar sobre peculiaridades regionais e locais (CHEVALLIER, 2009, p. 59) inclusive adaptando os procedimentos de licenciamento, o que permite a criação de LAC⁷.

De outro lado, com inspiração na *Lei Fundamental* alemã, o princípio da subsidiariedade viria a privilegiar a atuação das entidades locais. O protagonismo da atuação administrativa seria dos Municípios, sendo que os demais entes da federação somente atuariam quando aqueles não conseguiriam dar conta das tarefas estatais. Assim, tal norma determinaria que se privilegiassem as vontades e prioridades locais, e as esferas mais distantes do Município seriam contatadas caso este não possa resolver sozinho o problema (BARRACHO, 1997, p. 55 e ss.; TORRES, 2001, p. 22 e ss.).

O STF, ao tratar do tema, foi enfático: “[...] princípio da subsidiariedade, significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior” (BRASIL, 2020c).

Além disso, a Resolução do CONAMA pode estar desconexa com aquilo que se pratica nos demais entes da Federação. Muitos deles, por exemplo, como é o caso do Rio Grande do Sul, não usam a terminologia “impacto ambiental”, mencionada no ato regulatório federal. Aplica-se, a saber, condicionantes de “potencial poluidor” e de “porte” para definir o formato e requisitos das licenças. Há de se cruzar os dois critérios para se saber o que é alto, médio ou baixo impacto. Estas duas categorias jurídicas definem o licenciamento, o que não se compatibiliza com a definição do CONAMA. E, em assim sendo, a aplicação da Resolução nº 237 do CONAMA perde sentido. Mesmo o art. 12, § 1º da mencionada resolução federal permite que Estados editem normas sobre licenciamentos simplificados.

⁷ STF, ADI nº 4.615/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 233, de 28/10/2019, Plenário.

Na ADI nº 5.996/AM⁸ (BRASIL, 2020b) declarou que, no exercício da competência ambiental, os Estados e Municípios deveriam editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. O que se entendeu foi que pode existir “sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”, como “circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria” – texto repetido pela própria inicial (BRASIL, 2020b). De modo que o referido precedente garantiu aos Estados-membros: (1) a sua competência supletiva em legislar sobre o tema; (2) ainda que estabelecendo graus diversos de proteção.

Na ADI nº 6.808, o STF entendeu que a simplificação de empreendimentos de grau de risco médio ofende o princípio da precaução, e, por consequência, a proteção ao meio ambiente. Esses casos careceriam de uma análise mais aprofundada do tema (BRASIL, 2022). Em verdade, a Suprema Corte ponderou os bens juridicamente tutelados, e defendeu que a LAC somente poderia ser aplicada em atividades de conhecido impacto e risco ambiental.

Então, pelos aspectos formais, notadamente jurídicos, entende-se que a previsão de LAC em leis estaduais e municipais, *a priori*, não afronta a Constituição da República Federativa do Brasil. Resta uma análise acerca dos aspectos materiais, ou seja, o que se espera do tal licenciamento, especialmente em relação a suas condicionantes.

4. Constitucionalidade da LAC criada por norma estadual ou municipal – aspecto material e condicionantes

Para enfrentar o aspecto de fundo quanto à constitucionalidade da LAC, toma-se por base um exemplo – aplicando-se uma metodologia comparativa. Existem inúmeras legislações que determinam os zoneamentos ambientais. Esta técnica serve justamente para evitar todo retrabalho de se analisar uma mesma situação que se repete, conferindo segurança ambiental e jurídica (LIMA, 2006). De antemão se define qual parcela do território pode ou não receber um empreendimento. E naquela parcela do território que é passível de receber certa atividade, desde já se definem condicionantes (v.g. porte e tipo de atividade, medidas de mitigação de impacto etc.). Portanto, os zoneamentos desde já antecipam como será processado um licenciamento. Isso se verifica em uma série de atividades: produção de energia eólica, silvicultura etc. Percebendo essa lógica, o LAC atua de modo muito similar, porque estabelece de antemão uma lista de condicionantes e quais atividades podem ser processadas por essa forma de licenciamento, e, por consequência, quais não podem.

⁸ STF, ADI nº 5.996-AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30/4/2020.

A modernidade já impôs formas de operar o direito ordenador (v.g. poder de polícia) de modo automatizado. De modo que nem se fala mais em ignorar todo esse processo – essa é uma perspectiva já ultrapassada (MARRARA, 2011, p. 231). Há de se pensar como conviver com esse processo (GUTWIRTH; DE HERT; DE SUTTER, 2008).

No âmbito interno da Administração Pública não são poucas as inovações trazidas e implementadas pela tecnologia. Não apenas quanto à digitalização de atos e processos administrativos, mas, para além disto, é perceptível a utilização de ferramentas de inteligência artificial (CORVALÁN, 2018, p. 55-87), uso de drones na fiscalização ambiental etc. E, para tanto, uma série de regulamentos internos foram expedidos, adicionadas à promoção de novas rotinas e estruturas. De modo que a inteligência artificial e os movimentos disruptivos fazem todo o sentido, estando justamente condizentes com o LAC.

Nos tempos atuais, o impacto causado pelo Covid-19 determinou, em muitos segmentos, o emprego de uma “cultura digital e disruptiva”. E, ao que parece, esta realidade passou a ser perene, mesmo passados os efeitos mais densos da pandemia. No caso, gera-se uma nova maneira de o Estado se (inter)relacionar com o cidadão, estabelecendo, da mesma maneira e como dito, novas formas de acesso à informação. Ferramentas como navegação *hipererdokumental*, caça de informações por meio de motores de busca, *knowhots* ou agentes programados para refletir na navegação do usuário, que permitem uma exploração contextual, o uso de cartões de dados dinâmicos etc. causam uma sensível transformação em qualquer relação social (BROWNSWORD; GOODWIN, 2012, p. 46-71) – tudo isso condizente com a lógica do LAC.

De outro lado, a pandemia vivenciada em 2020 também impôs uma diretriz em prol da ampliação da cultura da Administração Pública digital, fomentando o “Estado-digital” ou o que se pode chamar de “*e-public*”. Essa expansão tem como objetivo proporcionar maior controle social sobre os atos do Poder Público, mas, de outro lado, receber com celeridade e facilidade acesso aos serviços públicos. A diretriz mais sintética e pragmática dessa “nova Administração Pública” se pauta pela entrega de facilitadores ao cidadão, na linha do disposto na Lei nº 14.129/2021 (BRASIL, 2021). Então, o Estado passa a ir ao encontro do cidadão como facilitador de sua vida.

Essa “cultura” deverá proporcionar um ambiente sadio para o fomento dessa nova concepção. Veja que várias atividades podem ser implementadas para esse mister, como oficinas, cursos, material didático, treinamentos dos servidores que participarão diretamente do processamento dos serviços públicos etc. “Enfim, o “*e-public*” consiste em determinar aos órgãos públicos a necessidade de popu-

larizar um ambiente digital que esteja literalmente na palma da mão das pessoas que seguram um *smartphone*. Para tanto, o impacto da Covid-19 demonstrou a todos que a relação entre a Administração Pública e os administrados mudou” (HEINEN; NÓBREGA, 2020).

Em verdade, o “Estado-digital” pode ser visto muito mais como um produto final do “novo normal”, ou seja, alcançar-se-á um controle social ainda maior no que se refere às atividades estatais. Controle esse exigido pelo padrão democrático adotado pela Nação brasileira a partir da massificação e da facilitação do acesso aos dados públicos (HACHEM; FARIA, 2019, p. 193).

Esse contexto está aberto a receber o LAC, na perspectiva mundial e nacional sobre o tema, que pretende um avanço nas medidas desburocratizantes, desde que sejam (1) atividades conhecidas e (2) de baixo impacto ambiental. Se bem vista a situação, os órgãos de fiscalização ambiental já praticavam medidas muito similares ao LAC, ou até mais brandas, sem que se tivesse qualquer questionamento sobre isso. Basta ver os casos em que já se têm zoneamentos (como já antecipado). Tais áreas são mapeadas e há segurança jurídica para todos os envolvidos, dispensando-se ou se impondo o licenciamento a depender do local do empreendimento. Ou ainda o zoneamento pode proibir a referida atividade. E essa perspectiva é completamente concatenada com a referida espécie de licenciamento.

Mas, afinal, o que seria objeto do LAC? Pensa-se que o ideal é que as atividades e condicionantes passíveis de ser objeto desta modalidade de licenciamento ambiental devam ser definidas por ato normativo dos Conselhos de Meio Ambiente. Logo, os representantes da sociedade que compõem o referido órgão terão a responsabilidade de debater e listar o que será submetido ao referido tipo de licenciamento, e como assim o será. É dizer que não há e não haverá um “cheque em branco”, porque a sociedade legalmente representada, de modo democrático, viria a tratar do tema.

Em termos materiais, as atividades a serem submetidas ao LAC são aquelas que já se sabe como funcionam, ou seja, sua implementação é padronizada e os riscos já estão amplamente maturados. Exemplos: criação de animais confinados de pequeno porte (avicultura); restauração e melhorias de rodovias já pavimentadas, porque, neste caso, o ecossistema já está antropizado (aqui não se pode falar em ampliação); antenas de telecomunicações com estrutura em torre ou poste.

E a fiscalização de quesitos como segurança, zoneamento urbano, salubridade já são auditados antecipadamente pelos órgãos municipais, estaduais e federais pertinentes. Há de se perceber que ferramentas de planejamento já existem e permitem a licenciamento prévio ou a dispensa de licenciamento, instrumentos esses concatenados com a perspectiva do LAC. Exemplo: a licença expedida para

transporte de cargas perigosas já é amplamente praticada e poderia ser objeto do LAC.

Considera-se simplista a afirmação de que a LAC, por si só, se implementado, protegeria o meio ambiente de forma deficiente, porque a fala está despida de conteúdo (SOUZA, 2000, p. 25). Alegação assim formulada careceria no mínimo de prova concreta desta deficiência. E em assim sendo, reclamaria uma avaliação das atividades submetidas ao LAC, condicionantes exigidas ou dispensadas, eventual aumento de casos de degradação ambiental depois de adotada essa modalidade de licenciamento. Do contrário, seria inconstitucional toda atividade dispensada de licenciamento ou não sujeita a licenciamento, porque, aqui, com mais razão ainda se teria uma ausência de fiscalização.

No Licenciamento por Adesão e Compromisso, há fiscalização e há a necessidade de se enviar informações relevantes sobre a atividade potencialmente poluidora. A lista de dados a serem entregues pelo interessado será previamente determinada pelo órgão licenciador ou, antes, pela legislação. Então, o LAC não elimina e não necessariamente diminui a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras, dado que vem apenas a diferir o controle. De outro lado, tem por meta racionalizar recursos para focar em atividades de relevante impacto.

A rigor, o LAC conjugaria a Licença Prévia, de instalação e de operação, em atividades conhecidas, sendo ela expedida em um único ato. Portanto, trata-se muito mais de uma questão de procedimento, não de fundo, porque não se está mudando os pontos substanciais da licença. A situação está sendo otimizada, e não simplificada. Na realidade, o tal licenciamento permite que o empreendedor antecipe uma série de informações que serão verificadas quando da sua apresentação e fiscalizadas posteriormente.

Por essas características, o tal licenciamento não pode ser expedido para atividades que reclamem Estudo de Impacto Ambiental (EIA), porque a permissão de gerar impacto somente poderia ser deferida com prévia oitiva da sociedade. Igualmente não poderia ser objeto de LAC as atividades que reclamam estudos sofisticados ou possam gerar impactos ambientais médios ou altos, em homenagem aos postulados da precaução e da prevenção. Atividades que precisam ser submetidas a estudos não compactuam com a lógica da LAC, porque o ecossistema deve ser estudado antes de qualquer antropização.

De outro lado, não se pode permitir LAC também para (1) hipóteses que envolvam a conversão de áreas de remanescentes de ambientes naturais, (2) para a intervenção em Áreas de Preservação Permanente. Neste último caso, pela sensibilidade do bioma e pelas limitações já previamente inseridas no ecossistema, deve existir sempre prévia fiscalização. Em outras palavras e a contrário senso,

a LAC diferencia potencial poluidor de alto impacto, deixando a quem tem a competência de dizer como e o que pode ser licenciado, que são os Conselhos de Meio Ambiente – órgão de representação da sociedade. Portanto, se o Sistema Nacional de Proteção Ambiental permite que um órgão diga o que pode ser licenciado, com mais razão poderá dizer a forma como ele o será.

Afinal, deve a “legislação estadual se conformar às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal” (HORTA, 2003, p. 356). No caso, ao se disciplinar por lei municipal ou estadual a figura do LAC, o legislador não se afasta da aplicação das normas federais de caráter geral, porque tal licença apenas aglutina ou simplifica procedimento que, materialmente, representa as licenças existentes.

O LAC pretende fixar uma regulação por incentivo. Nesse caso, a regulação intenta persuadir o destinatário da norma a agir de acordo com a conduta proposta. E isso se faz de modo consensual. Em muitas situações, os agentes econômicos, ao assimilarem as regulações, poderão atuar em conformidade com elas, sem violar seu espírito (BRAITHWAITE, 1982, p. 1466-1507).

A regulação responsiva posta em prática aqui visa persuadir os atingidos pela norma. De modo que a tal forma de regulação pode ser sutil, a perceber uma comunidade de destino partilhado. Então, as regulações punitivas devem ser medida excepcional e aplicadas somente em último caso. Daí porque a LAC justamente vem a incentivar as pessoas a se regularizarem (ATIQU, 2014, p. 1070-1116).

Assim, se de um lado os agentes envolvidos podem receber da regulação maiores garantias e a proteção dos seus interesses (v.g. segurança jurídica das relações, redução de incertezas etc.), de outro a regulação pode vir a promover uma série de metas relevantes ao Estado e/ou à comunidade (v.g. bem-estar social, meio ambiente etc.). Foi justamente isso que o LAC pretendeu levar a cabo.

Conclusões

O LAC é uma espécie de licença ambiental em que o particular comprova as condicionantes da licença e fornece as informações requeridas já no protocolo do pedido. A partir deste momento, o solicitante já pode atuar, sendo que deve ser feita uma apuração do processado, após o pedido. Então, o LAC não dispensa a fiscalização, apenas esta não será prévia ao deferimento. Caso se comprove alguma incongruência ou omissão, a licença poderá ser cassada. Assim, o conteúdo do LAC é o mesmo das demais licenças praticadas, diferenciando-se quanto ao tempo e quanto ao momento de avaliação pelo órgão ambiental.

Percebeu-se que, em termos formais, não afronta a CF/88 a previsão e criação de LAC por lei estadual e municipal, porque estaria albergado pela incidência da

LC nº 140/2011, que justamente disciplina a distribuição de competências entre os entes da Federação nacional no tema, de acordo com o art. 23, parágrafo único, do texto constitucional. Em assim sendo, não será e não pode ser a Resolução nº 237 do CONAMA a reger o assunto.

Em termos materiais, o LAC pode ser feito, desde que se respeitem alguns condicionantes. Por exemplo, não poderia ser objeto de tal instituto atividades sujeitas a Estudo de Impacto Ambiental, porque a audiência pública restaria prejudicada. Mas não só: o LAC não poderia ser aplicado para atividades que reclamam avaliações sofisticadas ou complexas. Também, a tal forma de licenciamento somente poderia ser operada em situações em que se tem um conhecimento pleno do território e do ecossistema.

Dessa forma, se de um lado o LAC possui o mérito de dar celeridade e diminuir os custos de transação, de outro deverá ser deferido com cautela, ou seja, deve ter por objeto atividades cujas externalidades são plenamente conhecidas e de baixo impacto. É essencial ponderar o instituto com os postulados da precaução e da prevenção.

De mais a mais, os aspectos negativos avaliados podem, de alguma forma, ser neutralizados pelo órgão ambiental a se mostrar diligente. O LAC somente se mostrará eficiente se aplicado por entidade que possui estrutura suficiente para uma célere fiscalização posterior. A perda de legitimidade do instituto se dará justamente pela falha ou deficiência na fiscalização das atividades submetidas ao LAC.

Referências

ATIQU, Emad H. Why motives matter: reframing the crowding out effect of legal incentives. *Yale Law Journal*, New Haven: Yale Law School, v. 123, n. 4, 2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control. *Michigan Law Review*, Michigan, v. 80, n. 7, jun. 1982.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 11 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.615-CE*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Rel. Min. Roberto Barroso, DF, 28 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751257523>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.312-TO*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Tocantins e Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Rel. Min. Alexandre de Moares, DF, 25 de outubro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749117787>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.312-TO*. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Interessados: Presidente da República. Rel. Min. Cármen Lúcia, DF, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.475-AP*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Amapá e Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Rel. Min. Cármen Lúcia, DF, Pleno, 20 de abril de 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752833801>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.996-AM*. Requerente: Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumes e Cosméticos. Interessado: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. *Amicus Curiae*: Humane Society International – HS. Rel. Min. Alexandre de Moraes, DF, 15 de abril de 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752545435>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo nº 989*. Brasília, DF, 31 ago. a 4 set. 2020c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo989.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BROWNSWORD, Roger; GOODWIN, Morag. *Law and the technologies of the twenty-first century: text and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Digital and intelligent public administration: transformations in the era of artificial intelligence. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 15.434, de 10 de janeiro de 2020*. Dispõe sobre Código do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado nº 7, 10 jan. 2020.

FREITAS, Juares. *Discrecionabilidade administrativa e direito fundamental à boa administração*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUTWIRTH, Serge; DE HERT, Paul; DE SUTTER, Laurent. The trouble with technology regulation from a legal perspective. Why Lessig’s ‘optimal mix’ will not work. In: BROWNSWORD, Roger; YEUNG, Karen (orgs.). *Regulating technologies: Legal futures, regulatory frames and technological fixes*. Oxford: Hart Publishing, 2008. Disponível em: http://works.bepress.com/serge_gutwirth/1/. Acesso em: 29 ago. 2021.

- HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. Regulação jurídica das novas tecnologias no Direito Administrativo brasileiro: impactos causados por Uber, WhatsApp, Netflix e seus similares. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo: IMED, v. 15, n. 3, dez. 2019.
- HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2021.
- HEINEN, Juliano e NÓBREGA, Marcos Rios. A Administração Pública pós-covid: transparência 2.0, *blockchain* e *smart contracts*. *O Estadão*, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-administracao-publica-pos-covid-transparencia-2-0-blockchain-e-smart-contracts/>. Acesso em: 29 ago. 2021.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MARRARA, Thiago. Direito administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: FGV, v. 256, jan./abr. 2011.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Introdução ao ordenamento do território*. Lisboa: Universidade Aberta, 1999.
- SOUZA, Marcelo Pereira. *Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Editora Riani Costa, 2000.
- TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.