



AO EXMO. MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7913, 7916, 7919

Ação Direta de Constitucionalidade nº 102

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO DA ENERGIA E DO MEIO AMBIENTE

[“ABDEM”], associação jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ sob o n. 31.750.109/0001-70, com sede localizada na Av. Getúlio Vargas, 258, sala 1202, bairro Funcionários, Belo Horizonte/MG, CEP 30.112-020, por seus procuradores, que também figuram como Presidente e Vice-Presidente da Associação (docs. anexos), com fulcro nos arts. 138 e 950, § 3º do CPC, requerer o seu ingresso como

amicus curiae

nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em epígrafe, pelas razões de fato e de Direito a seguir aduzidas.

I. APRESENTAÇÃO DA PEÇA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB/88”) conferiu à temática ambiental um tratamento especial, reconhecendo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Considerando que o Constituinte também assegurou a livre-iniciativa como fundamento da ordem econômica, essa aparente tensão normativa impôs a conciliação entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico como diretriz hermenêutica. É nesse contexto em que o licenciamento ambiental se consolida como um dos principais — senão o principal — instrumento de harmonização entre os valores da livre-iniciativa e da preservação ambiental.

Desde 1988, então, o binômio do desenvolvimento sustentável passou a orientar todos os agentes que atuam com empreendimentos potencialmente impactantes ao equilíbrio ambiental. As normas editadas ao longo dessas décadas foram sistematicamente interpretadas e aplicadas sob a premissa de que a proteção ambiental e a atividade econômica devem caminhar lado a lado.

Ainda assim, a falta de uma norma geral sobre o principal instrumento de controle preventivo, que disciplinasse os ritos, as modalidades, os estudos, os critérios a serem analisados e as diretrizes para imposição das condicionantes, causava divergências e tumultos.

Após mais de três décadas de espera, desde a edição da Constituição vigente, o Legislador Federal editou dois diplomas legais para disciplinar especificamente o licenciamento ambiental: a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei Federal nº 15.190/2025) e a Lei do Licenciamento Ambiental Especial (Lei Federal nº 15.300/2025). Ambas introduzem conceitos, definições, diretrizes, procedimentos e um conjunto de determinações voltadas à padronização do licenciamento ambiental em todo o território nacional.

Como toda inovação normativa, as referidas leis suscitam críticas e elogios, reflexões e alertas na doutrina e em todos os que lidam com empreendimentos ambientais na prática diária.

Diante desse cenário, não fugindo à regra, foram ajuizadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para questionar diversos dispositivos das duas leis.

Dada a sua finalidade e relevância nacional, a ABDEM apresenta esta peça com dois objetivos, a saber:

1. demonstrar sua expertise e aptidão para auxiliar o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs ajuizadas contra as Leis Federais em comento; e
2. apresentar subsídios e comentários para auxiliar a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade dos arts. **8º, VI, 14, §§1º, 2º e 5º, 17, 42, I e III, 43, I, "a" e "c", 44, I, "a" e "c", 65 e 66, III, da LGLA.**

No tocante ao preenchimento dos requisitos, notadamente os dispostos no art. 138 do Código de Processo Civil ("CPC"), a ABDEM deixará claro que os preenche a contento, uma vez que:

- (i) a controvérsia instaurada nestas ações diretas de inconstitucionalidade – que impugnam dispositivos da Lei Geral de Licenciamento Ambiental - LGLA (Lei nº 15.190/2025) e da Lei Federal nº 15.300/2025 – evidencia a relevância da matéria, especificidade do tema e repercussão social. A LGLA e a Lei Federal nº 15.300/2025 constituem os primeiros diplomas legislativos que tratam do rito, dos critérios de proporcionalidade e das modalidades do licenciamento

ambiental na esfera de competência comum, da cooperação federativa e da competência da União para editar normas gerais de proteção ambiental;

(ii) a ABDEM é entidade especializada, sem fins lucrativos, com notória atuação multidisciplinar nas áreas de direito da energia e direito ambiental, possuindo expertise técnica e produção acadêmica que a credenciam a oferecer subsídios qualificados ao juízo, na forma de opiniões jurídicas e elementos de fato e de direito que auxiliem os Exmos. Ministros a fundamentarem seus votos.

No tocante ao mérito, a ABDEM buscará apresentar razões que militam a favor da declaração de constitucionalidade dos artigos referenciados acima. São elas, em síntese:

- 1) (Art. 8º, VI) – Dispensa do licenciamento para linhas de distribuição até 138 kV:** a medida não representa retrocesso ambiental, pois se refere à *inexigibilidade* de licenciamento, uma vez que a atividade é de baixo impacto ambiental. Além disso, o dispositivo não afasta (i) a incidência das demais normas protetivas; (ii) a fiscalização; e (iii) o sistema de responsabilização em matéria ambiental;
- 2) (Art. 17) – Inexigibilidade da certidão de uso e ocupação do solo (CUOS):** a inexigibilidade da Certidão de Uso e Ocupação do Solo não viola a ordem jurídica, pois não afasta o cumprimento da legislação municipal, apenas desburocratiza o rito, respeita a hierarquia das normas (princípio da legalidade) e garante celeridade e segurança jurídica ao licenciamento;
- 3) (Art. 14, §§1º, 2º e 5º) – Regramento das condicionantes ambientais com base no nexo causal:** a normativa explícita diretriz já consolidada, prevendo a necessidade de que as condicionantes ambientais guardem relação de pertinência com os impactos efetivamente gerados pelo empreendimento com base na razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, de forma a não afastar a responsabilidade do empreendedor, porém a delimitá-la com base no nexo causal. O dispositivo, na verdade, impede que autoridades licenciadoras, em afronta ao ordenamento jurídico, imponham ao empreendedor condicionantes desarrazoadas e desconectadas dos reais impactos causados;
- 4) (Art. 42, I) – Participação dos intervenientes e continuidade do processo:** a LGLA não inovou ao disciplinar a participação da Funai, Incra, ICMBio, Iphan etc., mas apenas uniformizou o regime de manifestação não vinculante, em consonância com o art. 13, §1º, da Lei Complementar (“LC”) nº 140/2011.
- 5) (Art. 42, III) – Prosseguimento do licenciamento ambiental:** a possibilidade de prosseguimento do processo na ausência de manifestação no

prazo não autoriza licenciamento sem análise técnica, apenas evita a paralisação por inércia administrativa, respeitando o comando constitucional da razoável duração do processo.

- 6) (Arts. 43, I, “a” e “c”, e 44, I, “a” e “c”) – Reconhecimento formal dos territórios indígenas e quilombolas:** Por outro lado, a exigência de reconhecimento formal e delimitação territorial (arts. 43, I, e 44, I) é condição de segurança jurídica e exequibilidade técnica da consulta, não de exclusão de direitos;
- 7) (Art. 65) – Prevalência da autoridade licenciadora no exercício do poder de polícia:** o dispositivo apenas reproduz a lógica da LC nº 140/2011, segundo a qual a competência para fiscalizar e autuar é do ente licenciador, evitando-se sobreposição de comandos estatais e garantindo coordenação e eficiência; e
- 8) (Art. 66, III) – Revogação da anuência prévia do IBAMA para supressão de vegetação na Mata Atlântica:** a alteração é constitucional, pois harmoniza o regime de proteção do bioma com o sistema de unicidade do licenciamento e repartição de competências da LC n. 140/2011, eliminando o “duplo controle” que gerava morosidade, conflitos federativos e insegurança jurídica, sem configurar retrocesso ambiental. Sem contar que a anuência prévia do IBAMA também era incompatível com a própria repartição de competências prevista, sobretudo, nos arts. 7º e 8º da LC n. 140/2011.

II. O OBJETO DAS ADIs

Muito antes da sanção e dos vetos, o Projeto de Lei que embasou a Lei Geral do Licenciamento Ambiental já era alvo de inúmeras discussões e divergências. Era esperado, portanto, que o novo diploma legislativo fosse questionado judicialmente.

Entre 16 e 29 de dezembro de 2025, o Partido Socialismo e Liberdade (“PSOL”), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (“APIB”), Partido Verde (“PV”), a Rede Sustentabilidade (“REDE”) e Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (“ANAMAA”) ajuizaram três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADI”) perante o Supremo Tribunal Federal.

Com a decisão de 08.04.2026, as ADIs 7913, 7916, 7919 tiveram a conexão reconhecida e tramitarão em conjunto. Em virtude disso e, principalmente, da semelhança das causas e pretensões indicadas nas iniciais, a ABDEM, em prol da boa técnica processual e da economicidade, resumirá as argumentações a seguir:

- **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** No entendimento dos autores, as novas normas relativas ao licenciamento ambiental invadiriam competência da LC nº. 140/2011, pois os novos diplomas normativos (i) ao dispor sobre o regime

de cooperação federativa em matéria ambiental; (ii) definir competências administrativas; e (iii) estabelecer normas gerais de licenciamento que deveriam harmonizar a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, teriam violado o art. 23, parágrafo único, e o art. 24, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, que exigem lei complementar para disciplinar a cooperação entre os entes federativos e a edição de normas gerais em matéria de meio ambiente. Na sequência, nas ADIs 7916 e 7913 os autores sustentam que a LGLA, por se tratar de lei ordinária, não poderia alterar ou dispor sobre matérias que exigem quórum qualificado de lei complementar. Na ADI 7919, por sua vez, é apontada suposta delegação excessiva e fragmentação normativa, com transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à definição de pontos estruturantes do sistema, sem parâmetros nacionais, esvaziando a competência da União para editar normas gerais;

- **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** No plano da inconstitucionalidade material, as três ADIs suscitam que a Licença por Adesão e Compromisso, contrariaria o entendimento do STF no âmbito da ADI 6.808/DF. Também é comum a impugnação à Licença Ambiental Especial (“LAE”), que unifica em fase monofásica as etapas de licenciamento para empreendimentos definidos politicamente como “estratégicos”, com prazos excessivamente curtos (12 meses, em alguns casos 90 dias), o que inviabilizaria a adequada avaliação de impactos e contrariaria a exigência de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, §1º, IV, da CF) (ADI 7919, item “c”; ADI 7916, item “Licença Ambiental Especial”; ADI 7913, item “c”);
- **DISPENSA DE LICENCIAMENTO.** A dispensa de licenciamento para algumas atividades é atacada por todas as ADIs, principalmente a dispensa relativa às obras de manutenção e melhoramento de infraestrutura (rodovias pavimentadas, dragagens), atividades agropecuárias (inclusive com CAR pendente de homologação), estações de tratamento de água e esgoto até a universalização, e a inversão da lógica por meio de “lista positiva” que presume a dispensa em vez do controle prévio (arts. 8º, 9º e 10) (ADI 7919, itens “a” e “j”; ADI 7916, itens “Lista Positiva”, “Dispensa de licenciamento para obras de infraestrutura” e “Dispensa de licenciamento para ETA”; ADI 7913, itens “b” e “c”);
- **A LIMITAÇÃO DO DEVER-PODER DE CONDICIONAMENTO** (art. 14, §§1º, 2º e 5º). É suscitado pelos autores que as novas normas ambientais, ao vedarem a exigência de medidas para mitigar impactos indiretos, induzidos ou relacionados a serviços públicos, violariam o princípio do poluidor-pagador (ADI 7919, item “e”; ADI 7916, item “Estabelecimento de condicionantes”; ADI 7913, item “d”);
- **PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES.** Alega-se um esvaziamento da participação dos intervenientes no curso do processo de licenciamento ambiental;

- **PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.** Os autores questionam a constitucionalidade do processo de licenciamento ambiental poder prosseguir sem a manifestação dos intervenientes, suscitando um prejuízo na proteção ambiental e no critério decisório;
 - **“FRAGILIZAÇÃO” DOS DIREITOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS.** Invoca-se uma suposta fragilização da proteção de direitos territoriais indígenas e quilombolas, uma vez que apenas territórios formalmente reconhecidos seriam consultados;
 - **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.** No que tange às unidades de conservação, as três ADIs apontam supostos retrocessos: a supressão da necessidade de autorização prévia do órgão gestor (art. 61 da LGLA, que altera a Lei do SNUC) e a flexibilização da proteção nas zonas de amortecimento e na realização de estudos técnicos (arts. 42, 54);
 - **MATA ATLÂNTICA.** A revogação da anuência prévia do órgão federal para supressão de vegetação da Mata Atlântica (art. 66, III da LGLA, que revoga os §§1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006) é impugnada em todas as ações como suposta violação do art. 225, §4º, da CF;
 - **RESPONSABILIDADE DE FINANCIADORES.** A responsabilidade de financiadores (art. 58, §§1º e 2º), que afasta a responsabilidade solidária e objetiva das instituições financeiras por danos ambientais desde que exijam formalmente a licença, é atacada pela ADI 7919 (item “f”) e pela ADI 7916 (item “Responsabilidade de financiadores”), não sendo expressamente mencionada na ADI 7913;
 - **PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL.** Uma suposta restrição ao poder de polícia ambiental é invocada, isso porque o art. 65 indica que deve prevalecer a manifestação da autoridade licenciadora sobre autos de infração de outros entes e subordina a fiscalização destes à comunicação prévia. Essa previsão é impugnada pela ADI 7916 e pela ADI 7913;
 - **CERTIDÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.** A certidão de uso e ocupação do solo (art. 17), ao desvincular o licenciamento ambiental do planejamento urbano municipal, o que afrontaria a autonomia municipal, é questionada pela ADI 7919 (item “i”) e pela ADI 7916 (item “Certidão de Uso e Ocupação do Solo”), sem referência na ADI 7913;
 - **RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA.** A renovação automática de licença por autodeclaração (art. 7º, §4º) é impugnada exclusivamente pela ADI 7916, sob a alegação de que essa modalidade de renovação eliminaria a análise técnica no momento de verificação do cumprimento das condicionantes;
- LICENCIAMENTO CORRETIVO.** O licenciamento ambiental corretivo com extinção da punibilidade penal (arts. 26, §§1º, 2º, 5º e 9º, e 27), que permite a

regularização espontânea anistiando o crime do art. 60 da Lei 9.605/98, é atacado pela ADI 7916 e pela ADI 7913 (item “b), sob a tese de fragilização da responsabilização em matéria ambiental; e

- **PARTICIPAÇÃO POPULAR.** A “restrição” à participação popular (limitação a uma audiência pública, consulta pública que não suspende prazos, e prazos exíguos em geral) é arguida pela ADI 7919 (item “h”) e pela ADI 7916 (item “Prazos exíguos”), enquanto a ADI 7913 não dedica capítulo específico a esse ponto, embora mencione prazos no contexto da LAE.

III. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DA ABDEM E O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS

Nos termos dos arts. 138 e 950 do CPC, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou repercussão social, o relator poderá solicitar ou admitir a participação de entidade especializada, com representatividade adequada.

O STF já teve oportunidade de se manifestar sobre a finalidade do *amicus curiae*. A Corte Constitucional asseverou que cabe ao *amicus curiae* (i) oferecer sua opinião sobre causas de maior complexidade; (ii) apresentar elementos de fato e de direito, assegurando a paridade de armas entre as partes, atuando de forma imparcial:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO SUBJETIVO. PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE. INTERESSE INSTITUCIONAL COLABORATIVO E DEMOCRÁTICO. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE JURÍDICA. IRRECORRIBILIDADE. ART. 138 DO CPC. AGRAVO NÃO CONHECIDO.

1. Cabe ao *amicus* oferecer sua opinião sobre a causa, sobretudo nas questões técnico-jurídicas de maior complexidade. Assim, a tradução literal para “amigo da corte”, ainda que possa ser insuficiente para expressar o papel que desempenha, bem sintetiza a razão de ser eminentemente colaborativa do instituto.

2. O instituto do *amicus curiae*, historicamente, caracterizava-se pela presunção de neutralidade de sua manifestação, tanto na experiência romano-germânica, quanto na tradição anglo-saxônica.

3. Aos *amici* cabia apresentar elementos de fato e de direito que, por qualquer razão, escapassem do conhecimento dos juízes, assegurando a paridade de armas entre as partes, atuando de forma presumidamente imparcial. (...)

6. A doutrina do tema reconhece que há uma multiplicidade de interesses a orientar a atuação do colaborador da Corte, o que não macula a *ratio* essendi da participação. O eventual interesse individual não pode ser o fundamento a justificar seu ingresso; não se confundindo com o interesse tipicamente subjetivado das partes, nem com o interesse institucional, de viés colaborativo e democrático, que constitui o *amicus* como um representante da sociedade. (SCARPINELLA BUENO, Cássio. *Amicus Curiae* no Processo Civil brasileiro: um terceiro enigmático. 2012. p. 121-122).

7. O *amicus curiae* presta sua potencial contribuição com a jurisdição, mas não se submete à sucumbência – nem genérica, nem específica – apta a ensejar o interesse de recorrer da decisão que, apreciando o pedido de ingresso, não vislumbra aptidão contributiva suficiente para a participação no caso concreto. A manifestação do *amicus* não pode ser imposta à Corte, como um inimigo da Corte.

8. O ingresso do *amicus curiae*, a par do enquadramento nos pressupostos legais estabelecidos Código de Processo Civil – notadamente que a causa seja relevante, o tema bastante específico ou tenha sido reconhecida a repercussão geral –, pode eventualmente ser obstado em nome do bom funcionamento da jurisdição, conforme

o crivo do relator, mercê não apenas de o destinatário da colaboração do *amicus curiae* ser a Corte, mas também das balizas impostas pelas normas processuais, dentre as quais a de conduzir o processo com eficiência e celeridade, consoante a análise do binômio necessidade de representatividade. (STF. AG. REG. no RE 602.584. Min. Rel. Luiz Fux. j. 17.10.2018).

O Superior Tribunal de Justiça também se manifestou sobre o instituto, afirmando que (i) “*não basta que o peticionante demonstre interesse na causa, mas deve comprovar concretamente os requisitos de 'relevância da matéria', 'especificidade do tema' e 'repercussão social da controvérsia'*” (REsp 1.333.977); e (ii) a figura do *amicus curiae* “*é prevista em processos de natureza objetiva, sendo admissível em processos subjetivos apenas em situações excepcionais.*” (AgRg na PET no REsp 1.336.026/PE).

Em primeiro lugar, a controvérsia é suscitada em controle objetivo de constitucionalidade, ou seja, não se trata de uma impugnação de ato concreto frente ao ordenamento. Trata-se da impugnação de artigos específicos de lei federal frente ao ordenamento jurídico inaugurado com a Constituição Federal de 1988. O preenchimento do quesito processual é evidente.

Na sequência, há que se demonstrar a aptidão para oferecimento de opiniões jurídicas e a relevância da matéria.

Para que o capítulo não fique extenso, os itens serão tratados em subitens específicos.

III.1. APTIDÃO DA ABDEM PARA FORNECER SUBSÍDIOS

O objetivo precípua do *amicus curiae* é fornecer elementos para a qualificação do debate e a formação de um convencimento judicial mais robusto e legítimo, atuando na defesa de uma visão ampliada sobre as consequências práticas e jurídicas da decisão, o que é plenamente compatível com a defesa dos interesses da categoria ou setor que representa. A ABDEM é entidade legítima para exercer tal função na área ambiental e no setor energético. Senão, vejamos.

A ABDEM é uma entidade sem fins lucrativos, fundada em 2018, que reúne centenas de profissionais de formação multidisciplinar com o objetivo de aprofundar e promover o estudo das matérias relacionadas ao direito da energia e ao direito ambiental, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Sua finalidade está intimamente ligada à busca por segurança jurídica e isonomia jurídica nos setores de energia e meio ambiente.

Sempre em tom respeitoso, a pertinência temática de sua intervenção torna-se evidente quando se verifica que a associação já se manifestou diversas vezes sobre assuntos concernentes à matéria, colocando-se como protagonista em diversos debates e entraves acerca de conflitos de competência em licenciamento ambiental, participação de intervenientes e incertezas interpretativas que afetam diretamente a rotina de todos os *players* que atuam no setor energético.

Além disso, a ABDEM (i) patrocinou e organizou diversos eventos, simpósios, congressos e palestras para se debater as principais controvérsias relacionadas à matéria ambiental; (ii) coordenou inúmeras obras coletivas sobre Direito Ambiental que aperfeiçoaram os estudos técnicos e jurídicos no país. (Docs. Anexos).

Assim, e sem qualquer pretensão de autopromoção, a ABDEM entende que sua expertise e produção técnica sobre a matéria são de inegável valor para auxiliar este juízo a compreender as complexidades e os impactos sistêmicos da questão debatida, qualificando sobremaneira o contraditório e a fundamentação da decisão a ser proferida.

Ante o exposto, a ABDEM respeitosamente requer o reconhecimento de sua aptidão e deferimento de seu ingresso, restando consignado que seus poderes de atuação, na forma do art. 138, §2.º, do CPC, incluem manifestação sobre todos os atos e decisões processuais, especialmente para produzir e diligenciar provas mediante todos os meios processualmente admitidos, opor embargos de declaração (art. 138, §1.º, do CPC), realizar sustentações orais, entre outros poderes entendidos como pertinentes por V. Exa.

III.2. A RELEVÂNCIA DA MATÉRIA: A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A demonstração da relevância da matéria é requisito de todo controle concentrado de constitucionalidade. Cabe à ABDEM, então, demonstrar que a norma impugnada preenche tal requisito. É o que passa a se fazer.

O Texto Constitucional atribuiu competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção ambiental (art. 24, VI), cabendo à União a edição de normas gerais. Ao mesmo tempo em que atribuiu a todos os entes administrativos a competência administrativa para atuar em prol da proteção ambiental, conforme art. 23.

O legislador infraconstitucional tratou de disciplinar a atuação dos entes em cada uma das searas. A Lei Federal nº 6.938/1981, recepcionada como fruto de competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente (art. 24, VI e VIII, da CRFB/1988), estabeleceu o licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

A LC nº 140/2011, por sua vez, tratou da cooperação federativa, das ações administrativas de cada ente e das circunstâncias e hipóteses em que cada ente seria responsável para licenciar, deixando expresso que as atividades passíveis de licenciamento seriam licenciadas por um único ente federativo.

Apesar das respectivas normas federais serem de enorme préstimo à prática ambiental, faltava um diploma normativo que orientasse a atuação, condução e o rito no curso dos processos de licenciamento ambiental. A padronização do processo de licenciamento ambiental se fazia preciso para fins de uniformidade, segurança

jurídica e, principalmente, asseguramento de que o processo de licenciamento ambiental permitirá a conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Como sabido e ressabido, é no licenciamento ambiental que a autoridade licenciadora confirma e analisa a atividade, seu potencial poluidor e impactos, além de estipular condicionantes e medidas de compensação e mitigação.

Como se trata de um mecanismo de controle preventivo indispensável à concretização dos objetivos constitucionais, a LGLA representa o primeiro marco normativo geral para o processo de licenciamento.

As inovações trazidas pela norma obviamente repercutem na prática ambiental. A previsão de (i) adoção de critérios de risco e proporcionalidade pelas autoridades licenciadoras; (ii) vinculação das condicionantes aos impactos causados; (iii) modalidades de licenças; (iv) estabelecimento de critérios para adoção de ritos ordinário ou simplificado; (v) regras para regularização de empreendimentos; (vi) prazos para emissão de licenças ambientais; (vii) atividades e ações dispensadas de licenciamento; (viii) circunstâncias para cancelamento e suspensão de licenças; e (viii) revisão de condicionantes alteram significativamente o instrumento do licenciamento ambiental no Brasil.

Aferir se tais inovações violam ou não o ordenamento jurídico é relevante e tem enorme repercussão social, razão pela qual, no respeitoso entendimento da ABDEM, a Colenda Corte Constitucional precisa ser subsidiada com opiniões e pareceres dos principais atores do processo de licenciamento ambiental.

A ABDEM, como entidade especializada na temática ambiental e representativa do setor energético, entende fazer jus ao deferimento como *amicus curiae* nas ADIs que tratam da Lei Geral do Licenciamento Ambiental e da Lei Federal nº 15.300/2025.

IV. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS PELOS AUTORES

O Texto Constitucional de 1988 dedicou capítulos inteiros para descrever a composição e a competência de cada um dos Três Poderes Estatais. No capítulo III, o Constituinte descreveu a organização e repartição de competências entre os órgãos do Poder Judiciário.

Ao STF foi atribuída a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar originariamente, entre outras, *a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal* (art. 102, I, "a"). **A hipótese dos autos refere-se a conflito de normas federais com a Constituição.**

Com fundamento no art. 24, VI e parágrafo único, a União editou duas normas federais para tratar do licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos de proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

Tais dispositivos, porém, aos olhos dos autores, violariam direitos fundamentais previstos na Constituição. Em outros termos, os autores submetem ao crivo do Supremo Tribunal Federal dispositivos normativos que, à luz do Direito, dos princípios constitucionais consagrados pelo Constituinte, devem ser analisados para se saber se violam o núcleo essencial de proteção ao meio ambiente ou se, dentro da discricionariedade legislativa, inovam e harmonizam o processo de licenciamento ambiental às exigências do mundo atual.

Pois bem. Comprovados os requisitos para o ingresso da ABDEM como *amicus curiae*, a associação enfrentará, antes de analisar os dispositivos impugnados e oferecer subsídios técnico-jurídicos, a controvérsia sobre o alegado “retrocesso ambiental” e o “vício de inconstitucionalidade formal” — temas centrais nas três ADIs.

IV.1. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA NÃO É SINÔNIMO DE VIOLAÇÃO/DESRESPEITO AO “PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL”

A tese central das ADIs está pautada na premissa de que a LGLA e a Lei Federal n. 15.300/2025 violariam a proibição de retrocesso ambiental. Em outras palavras, todos os artigos impugnados, na visão dos autores, diminuiriam a proteção ao meio ambiente de forma inconstitucional ou, pior, sacrificariam o núcleo essencial do direito difuso e coletivo ambiental.

Data maxima venia, os Autores incorrem no equívoco de considerar toda e qualquer alteração normativa em matéria ambiental um retrocesso. Por conta disso, a ABDEM discorrerá um pouco sobre o que vem a ser o princípio da vedação do retrocesso ambiental e qual o entendimento que lhe deve ser dado.

Em Direito, princípios são tanto mandamentos nucleares de um sistema, ou seja, vetores normativos que se irradiam por todas as normas que disciplinam uma matéria, quanto mandados de otimização, valores que devem ser aplicados na melhor medida possível, sem desprezar outros incidentes na situação jurídica.

O Direito Ambiental, como toda e qualquer disciplina jurídica, tem os seus princípios e regras próprios, sendo que aqueles (princípios) não apenas estruturam o sistema jurídico de proteção ambiental, como também expressam conteúdos a serem concretizados **na melhor medida possível**.

Pois bem. A proteção ambiental para as presentes e futuras gerações, conforme dispõe o art. 225 do Texto Magno, atrelou a temática ambiental à dignidade da pessoa humana. Com tal vinculação, constitucionalizou-se a ideia de vedação ao retrocesso ambiental, ou seja, tornou-se um mandado de otimização a proibição da

violação do núcleo essencial de proteção ao meio ambiente. **J. J. Gomes Canotilho**, assim, disserta sobre o assunto:

“O Princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através das medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial (...). A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade humana”¹.

O princípio do não retrocesso ambiental estrutura-se, pois, na preservação do núcleo essencial de proteção ambiental, garantindo que leis infraconstitucionais não o extingam. Trata-se de um princípio constitucional implícito, intrinsecamente relacionado aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, do postulado da segurança jurídica, entre outros. Se por um lado, o princípio está presente no ordenamento jurídico brasileiro, por outro a sua invocação se **dá de maneira equivocada no âmbito das ADIs em referência**.

As teses defendidas pelos autores não estão amparadas no melhor direito. A *voluntas legis* das normas não suprime ou aniquila a proteção ao meio ambiente. Ao contrário, os dispositivos buscam adequar os ritos processuais às necessidades práticas. As leis impugnadas reafirmam a segurança jurídica e a repartição constitucional das competências. Ademais, é um equívoco considerar a vedação ao retrocesso como sinônimo de modificação legislativa e, a partir daí, dar ao mandamento um valor absoluto.

A proteção ambiental tem uma importância indiscutível para o ordenamento, mas a sua ponderação é admitida pelo Direito, uma vez que, entre outros, houve a preocupação de se assegurar a liberdade e o desenvolvimento econômicos. Para que esses valores sejam aplicados corretamente, há que se fazer escolhas legislativas que busquem a conciliação. Isto não é retrocesso, mas opções legislativas realizadas dentro do campo da discricionariedade, que só concretizariam retrocesso se aniquilassem o núcleo essencial da proteção ambiental.

Reitera-se: modificações legislativas em matéria ambiental não podem ser presumidas como retrocesso. Só existe retrocesso quando a proteção ambiental, na condição de direito fundamental, é aniquilada.

Aliás, o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4901, na qual se discutiu a constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal, afirmou

¹ CANOTILHO. José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra. Editora Almedina. 2003, p. 339-340.

que o retrocesso ambiental não é sinônimo de impeditivo para aprimoramentos legislativos em prol do desenvolvimento sustentável, ou seja, do equilíbrio entre atividade econômica e proteção ambiental. Confira-se trechos de lavra do Exmo. Min.

Luiz Fux.

“O engessamento de possibilidade de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta “vedação do retrocesso” sem base no texto constitucional viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Não fosse o suficiente ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo”.²

“[...] verdadeiro congelamento eterno da legislação ambiental, deixando de rever instrumentos legislativos obsoletos e superados pelo desenvolvimento técnico científico da exploração dos recursos naturais, sempre sob a genérica alegação da proibição do princípio do retrocesso, independentemente da comprovação de que as normas anteriores se demonstraram excessivas ou inócuas.”³

No mesmo sentido, destaca o Exmo. Min. Gilmar Mendes que, dado o caráter não absoluto do princípio, o Poder Público possui margem de atuação para revisar e ajustar direitos, e a interpretação constitucional não deve comprometer a discricionariedade do legislador nem a separação dos poderes. Assim, esse princípio não impede, de maneira absoluta, ajuste ou mudanças nos níveis de proteção jurídica de determinados interesses ou sujeitos.⁴

Na doutrina, **Alexandre Oheb Sion** defende que a nomenclatura mais adequada para se referir ao princípio seria, na verdade, “princípio da vedação à exclusão de direitos fundamentais”, uma vez que o retrocesso ora vedado pelo princípio se caracterizaria, tão somente, pelo esvaziamento do núcleo essencial do direito fundamental sem medida substitutiva proporcional.⁵

Na mesma linha, **Mateus Stallivieri da Costa** e **Nelson Tonon Neto** esclarecem que o desenvolvimento sustentável impõe a conciliação de interesses diversos, notadamente o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. Assim, vedar toda e qualquer modificação legislativa que, em um primeiro momento, aparentemente confere menor grau de restrição em matéria socioambiental implicaria obstar a evolução natural da sociedade, distorcendo o verdadeiro alcance do princípio da vedação ao retrocesso.⁶

² ADI 4901, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, publicado em 13/08/2019.

³ ADI 4901, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, publicado em 13/08/2019.

⁴ ADI 4901, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, publicado em 13/08/2019.

⁵ **SION**, Alexandre Oheb. Considerações sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e social: limites, parâmetros e aplicação. In: TOURINHO, Luciano; VALE, Sílvia Teixeira do (orgs.). Temas avançados de direitos humanos: estudos em homenagem à Professora Maria Esther Martinez Quinteiro. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 9–25.

⁶ **COSTA**, Mateus Stallivieri; **NETO**, Nelson Tonon. O princípio do não retrocesso ambiental e o supremo tribunal federal - o renascimento de uma discussão superada. In: BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (orgs.). Advocacia ambiental: Desafios e perspectivas. Londrina, PR: Thoth, 2021. p. 669–688.

Os dispositivos normativos impugnados não violam – sequer poderiam – a proteção ambiental. É justamente o contrário. A inovação normativa busca adequar a proteção ambiental às necessidades concretas.

Percebe-se, com isso, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a despeito da alteração normativa, permanece resguardado, não sendo admissível, em observância ao princípio da separação dos poderes e à prerrogativa de conformação do legislador, equiparar a atividade legislativa à violação de direitos. **Inexiste aniquilação ou sacrifício de direito ambiental.**

IV.2. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR

Outra argumentação desenvolvida nas iniciais das ADIs refere-se à suposta usurpação de competência conferida pela Constituição à lei complementar para tratar sobre cooperação administrativa em matéria ambiental. Os artigos 23, parágrafo único, e 24, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, são tidos por violados.

Não se ignora que as ciências progredem graças às divergências. As divergências são frutíferas e, regra geral, aprimoram o conhecimento humano. Todavia, no caso, a controvérsia está amparada em equívoco, não em interpretação divergente. Explica-se.

O art. 23, VI e VII, da Lei Fundamental, consagrando o federalismo cooperativo, atribuiu competência comum a todos os entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. A competência do art. 23 é de natureza **administrativa** e se presta a orientar os entes federados na consecução dos interesses públicos locais, regionais e federais.

Sobre isso, confira-se a lição de **Toshio Mukai**, pioneiro no estudo da temática:

Trata-se do denominado federalismo cooperativo, onde os níveis de Governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados. É o que pretendeu, sem dúvida nenhuma, o constituinte de 1988, ao contemplar a denominada competência comum, no art. 23 da Constituição de 1988, já que, após arrolar as matérias enquadradas nesse tipo de competência, deixou claro que nas atuações referidas, todos os níveis de Governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação, posto que o parágrafo único do art. 23 mencionado prevê que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, Distrito Federal e os municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esse tipo de competência, portanto, destina-se a servir de instrumental jurídico para a concretização efetiva do denominado federalismo cooperativo entre nós. (...) **Pode-se aqui também verificar que**

foi intenção do constituinte dispor atribuições de ordem administrativa, pois não se utilizou da expressão "legislativa".⁷

Tendo em vista que a competência administrativa é exercida por todas as entidades federativas, o Constituinte previu que caberia ao Legislador Infraconstitucional a edição de uma lei complementar para regradar a repartição de competências e a cooperação federativa.

O art. 24, por outro lado, trata da competência **legislativa** concorrente da União, Estados e Distrito Federal para disciplinar, entre outras, normas sobre conservação, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Na seara ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente ("PNMA") foi recepcionada como exercício de competência da União para editar normas gerais de proteção ambiental. Ao passo que a Lei Complementar n. 140/2011 decorreu do parágrafo único do art.23 que rege a cooperação federativa e a repartição de competências.

Pois bem. De um simples cotejo da Lei Federal n. 15.190/2025 e da Lei Federal n. 15.300/2025 percebe-se que elas decorrem do exercício da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e controle ambiental, uma vez que o processo de licenciamento ambiental, conforme previsto na própria PNMA, é um dos seus instrumentos de proteção.

Trocando em miúdos, não é admissível se cogitar qualquer usurpação de competência, pois as normas em comento se prestam a disciplinar o licenciamento ambiental, e não questões de cooperação. Não há qualquer intenção de tratar assuntos relativos à cooperação, pois estes já estão disciplinados na Lei Complementar nº 140/2011. Tanto é assim que nenhum dispositivo dos novos diplomas legais inova em assuntos cooperativos.

E nem que se diga que a União não poderia legislar sobre um instrumento específico a título de normas gerais. A uma, porque inexiste no ordenamento qualquer limitação implícita ou expressa ao escorreito exercício de função. A duas, porque, se tratando de função, o que norteia o agir é o interesse público e os deveres legais e constitucionais. Dizendo de outra forma, seria um contrassenso supor que a União, para fins de uniformidade, segurança jurídica e proteção ambiental, não pudesse disciplinar de maneira geral o principal instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.

Diante do exposto, revela-se insustentável, com o devido respeito, a alegação de usurpação de competência legislativa ou administrativa por parte da União na edição das Leis Federais nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025. A articulação sistemática da Constituição Federal de 1988, ao distinguir a competência comum (art. 23) da competência concorrente (art. 24, *caput* e §§ 1º e 4º), demonstra que o exercício da prerrogativa de legislar sobre normas gerais de proteção ambiental — incluindo o

⁷MUKAI, Toshio. Competências dos entes Federados na Constituição de 1988. Revista De Direito Administrativo, 184, 86–96. <https://doi.org/10.12660/rda.v184.1991>.

licenciamento ambiental como instrumento central da Política Nacional do Meio Ambiente — não se confunde com a disciplina da cooperação federativa, esta já exaustivamente disciplinada pela Lei Complementar n. 140/2011.

No respeitoso entendimento da ABDEM, é por isso que também não prospera a alegação de vício formal, *concessa venia*.

IV.3. A DISPENSA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA LINHAS DE DISTRIBUIÇÃO (ART. 8º, VI)

Na ADI proposta pelo PSOL e pela APIB, sustenta-se que as hipóteses de dispensas arroladas no artigo 8º da Lei Federal nº 15.190/2025 impediriam a exigência do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental.

Apesar de indicarem exemplos específicos de atividades contempladas pela dispensa, os autores afirmam, de forma genérica, que o artigo 8º da LGLA violaria os princípios da precaução, da prevenção, da vedação ao retrocesso socioambiental e do poluidor-pagador. Eles sustentam que a norma reduziria a eficácia e a abrangência do licenciamento ambiental, em afronta à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981). No seu entendimento, a exclusão genérica do licenciamento para atividades reconhecidamente dotadas de potencial poluidor impediria o órgão ambiental competente de exigir o licenciamento com base nas especificidades técnicas da atividade e nas particularidades locais.

Salienta-se, antes de tudo, que a proposta da Lei Federal nº 15.190/2025 não representa um afrouxamento da proteção ambiental, mas sim uma adequação tendo em vista a reduzida capacidade operacional dos aparatos estatais em todo o Brasil.

Em sentido oposto ao interpretado pelos autores, a lei aumenta a responsabilização direta de empreendedores e consultores ambientais, ao mesmo tempo em que permite que as autoridades licenciadoras concentrem sua atuação nos casos de maior risco e privilegiem a fiscalização efetiva. Nesse contexto, a dispensa de licenciamento para atividades de baixo impacto é uma ferramenta de gestão, não de retrocesso.

O setor energético é impactado pela controvérsia, porque o art. 8º, VI da Lei Federal nº 15.190/2025 trata da dispensa de licenciamento ambiental para obras de serviço público de distribuição de energia elétrica de até 138 kV, realizadas em área urbana ou rural.

A premissa dos autores pode ser assim sintetizada: dispensa de licenciamento ambiental seria um mecanismo de “retrocesso ambiental”. Este entendimento não está correto.

O artigo 9º da Política Nacional de Meio Ambiente estabelece que, um de seus instrumentos, é o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente

poluidoras. Neste diapasão estabelece, em seu artigo 10, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Em leitura a esses dispositivos, verifica-se que o licenciamento ambiental somente pode ser exigido em caso de instalação e funcionamento de empreendimentos efetivamente causadores de degradação ambiental, hipótese em que não se aplica à implantação/operação de linhas de distribuição com tensão nominal inferior a 138 kV.

Inclusive, a dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos energéticos já se verificava antes mesmo da publicação da Lei Federal nº 15.190/2025, a qual tem o condão de uniformizar esse entendimento.

A corroborar esse cenário, destaca-se que, no Estado do Pará, a Resolução COEMA nº 165/2021 prevê a dispensa de licenciamento ambiental para redes localizadas em área urbana ou rural, com tensão igual ou inferior a 34,5 kV. De igual modo, no Estado do Rio Grande do Sul, a Resolução CONSEMA nº 372/2018 já estabelecia a dispensa de licenciamento ambiental para redes de distribuição de energia com tensão de até 38,5 kV.

Tais dispensas se justificam pelo baixo potencial de impacto ambiental dessas atividades, o que afasta a necessidade de submissão ao processo de licenciamento, sem prejuízo da adoção de medidas de controle ambiental cabíveis.

O licenciamento ambiental pressupõe que a atividade pode causar, ainda que potencialmente, degradação ambiental. Se a atividade, por si, não tem esse potencial, inexistente razão jurídica para o seu licenciamento.

Além disso, cabe, no presente caso, a diferenciação entre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licenciamento ambiental.

Conforme lecionam **Talden Farias, Mateus Stallivieri da Costa e Jaqueline de Andrade**,⁸ há dispensa quando a atividade é potencialmente causadora de degradação ambiental, mas o dever de licenciar é excepcionalmente afastado por opção normativa. Por sua vez, há inexigibilidade quando a atividade não apresenta potencial de degradação ambiental, hipótese em que o licenciamento não se mostra juridicamente exigível.

Assim, embora o art. 8º, VI da LGLA utilize a expressão “dispensa”, o dispositivo aproxima-se de declaração normativa de inexigibilidade, pois reconhece que, em razão do baixo impacto ambiental, o licenciamento não se mostra necessário. Houve, portanto, uma atecnia legislativa. **Em situações de atecnia, cabe ao intérprete a**

⁸ FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline. Licenciamento Ambiental em pauta no STF: análise sobre dispensa e inexigibilidade. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-05/farias-stallivieri-andrade-licenciamento-pauta-stf2/>

busca pela correta interpretação a fim de descrever o direito vigente, reformulando-o para fins de consagração dos ideais dispostos no ordenamento. Vale a pena conferir as lições abaixo:

“Uma das técnicas que permitem à dogmática reformular o direito positivo adequando-o a determinados ideais, embora fazendo essa reformulação aparecer como uma mera descrição de soluções que o direito encerra de modo latente, é a atribuição ao legislador de certas propriedades de racionalidade [...] pressupondo a racionalidade do legislador, **os juristas dogmáticos podem atribuir-lhe as soluções propostas por eles para adequar o direito a certos *standards* axiológicos vigentes, preencher suas lacunas, eliminar suas contradições, tornar precisos seus termos vagos [...], sem que apareçam como modificação da ordem jurídica positiva, mas como se fossem uma descrição do direito vigente.**”⁹

O Direito não se resume à literalidade. Cabe ao operador do Direito interpretá-lo de maneira coerente, integrada e racional, pois só assim é que se consegue suprir lacunas, resolver antinomias e solucionar controvérsias. Não se nega que os textos normativos possam padecer de lacunas, contradições e vagueza, mas isso não acontece com o Direito (leia-se as normas extraídas dos textos). Defendemos que existe uma interpretação correta, e o operador do Direito deve encontrá-la.”¹⁰

Para encontrar a solução correta, o intérprete deve olhar para os objetivos, finalidades, deveres e princípios consagrados pelo Direito a fim de sopesar adequadamente e identificar qual é a intenção da lei (*voluntas legis*).¹¹ Somente assim é que se verifica se o objetivo daquela norma indicada no dispositivo legal está ou não em sintonia com o restante do ordenamento.

No caso da dispensa, a ABDEM entende se tratar de opção normativa fundada em critério objetivo de porte e potencial de impacto, aplicado a empreendimentos de menor complexidade, usualmente implantados em faixas reduzidas, com traçados lineares e, em regra, localizados em áreas já antropizadas. Na hipótese impugnada pelo PSOL e APIB, a dispensa do licenciamento não implica supressão ou diminuição da tutela ambiental, pois permanecem plenamente aplicáveis: (i) as normas de proteção ambiental; (ii) o dever-poder de fiscalização das autoridades competentes; (iii) a exigência de autorizações específicas eventualmente cabíveis (ex. supressão de vegetação, intervenções em APPs, patrimônio cultural); e (iv) os regimes de responsabilidade administrativa, civil e penal por danos ambientais.

Há mera adequação procedimental proporcional ao risco, e não redução de proteção ambiental. **Seria inconstitucional, com o máximo respeito, se houvesse violação do núcleo essencial, qual seja, dispensa de atividades com elevado grau de potencialidade ambiental.**

⁹ NINO, Carlos Santiago. Introdução à análise do direito. Trad. Elza Maria Gasparotto. Rev. da tradução Denise Matos Marino. Ed. WMF Martins Fontes. 2010. pp. 386-387)

¹⁰CARVALHO-RIBÁS, Guilherme de. Regulamentos e o controle jurisdicional. Revista Internacional de Direito Público – RIDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 185-202, jul./dez. 2025.

¹¹ O juriconsulto Tércio Sampaio Ferraz Jr. bem definiu a *voluntas legis*, também conhecida de teoria objetivista: “para a doutrina objetivista, a norma goza de sentido próprio, determinado por fatores objetivos (...), independente até certo ponto do sentido que lhe tenha querido dar o legislador (...).” (*in* Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 4ª ed. Atlas. 2003. p. 267).

No mais, a medida concretiza os princípios da boa-administração, razoabilidade e segurança jurídica administrativa, ao permitir que a atuação estatal se concentre em empreendimentos de maior potencial degradador, evitando sobrecarga desnecessária e favorecendo a expansão de infraestrutura imprescindível à prestação de serviço público de energia elétrica.

IV.4. INEXIGIBILIDADE DE CERTIDÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (ART. 17)

A Certidão de Uso e Ocupação do Solo ("CUOS") constitui uma declaração emitida ao órgão licenciador, destinada a informar se determinado empreendimento ou atividade está em conformidade com as normas locais de uso e ocupação do solo.

Trata-se de instrumento que confronta a localização pretendida para o empreendimento com a legislação municipal aplicável, atestando, assim, sua compatibilidade ou não com as regras urbanísticas vigentes.

Notória é a natureza declaratória da certidão, uma vez que somente atesta uma situação jurídica pré-existente, aferida através da contraposição da tipologia do empreendimento com o zoneamento urbano já definido para sua localização, destaca-se, ainda, que configura ato vinculado, visto que não há espaço para inclusão de opções ou posicionamentos do ente municipal.

Sobre isso, **Alexandre Oheb Sion** e **Cristiane Jacooud** definem que "*a Certidão Municipal de Conformidade, assim como natural às certidões, é ato administrativo declaratório, na medida em que não cria, transfere, modifica ou extingue direitos e tampouco emite juízo de valor.*" E arremataram esclarecendo que a CUOS "*limita-se apenas a declarar uma situação jurídica pré-existente, aferida através da contraposição da tipologia do empreendimento com o zoneamento urbano já definido para sua localização*".¹² Em sentido semelhante, afirma **Talden Farias**:

"A certidão de uso e ocupação do solo é o documento que atesta os potenciais usos de um determinado imóvel à luz da legislação urbanística, seja do ponto de vista qualitativo ou quantitativo. Por meio dela, a administração pública informa aos interessados sobre as possibilidades de utilização do bem (...)."¹³

Rememora-se, assim, que a certidão não corresponde a uma "licença" ou sequer a uma condicionante, pois não é expedida pela autoridade licenciadora. É apenas e tão somente um documento que atesta ou não a conformidade com a legislação municipal.

A sua exigência está prevista no art. 10, §1º da Resolução Conama nº 237/1997, que tem a seguinte redação:

¹² SION, Alexandre Oheb; JACOUD, Cristiane. Certidão municipal de conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. In: TOURINHO, Luciano; VALE, Sílvia Teixeira do (orgs.). Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 83-99.

¹³ FARIAS, Talden. **Os efeitos da Lei da Liberdade Econômica no Licenciamento Ambiental**. In: COSTA, Mateus Stallivieri da; SAES, Marcos André Bruxel. Questões atuais do direito ambiental: uma visão prática. São Paulo: Ibradim, 2022.

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
§ 1º. No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Em cenários práticos, contudo, observou-se que a obtenção da Certidão de Uso e Ocupação do Solo (CUOS) enfrentava obstáculos, sendo utilizada pelos municípios para impor suas convicções sobre os projetos, transformando uma mera confirmação quanto à legislação municipal em oportunidade para pleitear alterações ou mesmo impedir a continuidade do processo.

O fluxo de implementação e atividades também esbarrava em três grandes dificuldades, quais sejam: (i) eventual ausência de legislação municipal sobre uso e ocupação do solo; (ii) condicionamento, pelo Município, para a emissão da Certidão Municipal de Conformidade; e (iii) omissão do Município, em prazo razoável, quanto à manifestação sobre a conformidade dos empreendimentos. No dia a dia, a Certidão de Uso e Ocupação do Solo (CUOS) tornou-se um obstáculo ao processo de licenciamento ambiental.

Embora a Constituição Federal (art. 30, VIII c/c art. 182) atribua competência legislativa aos municípios, verifica-se, por vezes, carência de normas sobre o uso e ocupação do solo, faltando, assim, parâmetro objetivo para declarar a incompatibilidade locacional. Além disso, não é raro que o ente municipal pratique uma espécie de "licenciamento paralelo", extrapolando a unicidade do licenciamento prevista no art. 23, VI, VII e parágrafo único da CRFB/1988 c/c o art. 13 da LC 140/2011, e impondo condicionantes ilegítimas para a concessão da CUOS. Por fim, o licenciamento fica sujeito à morosidade do Poder Executivo municipal, o que acaba por paralisar o rito procedimental.

Em 2019, o Legislador Federal buscou solucionar a controvérsia ao editar a Lei Federal nº 13.874/2019, cujo art. 3º, XII, impedia a exigência de certidão sem previsão legal que a autorizasse:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: (...)
XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

O inciso é claro quanto à retirada do processo de licenciamento ambiental da necessidade de certidões sem previsão em lei. A especificidade imprimida ao tipo normativo ("lei") afasta por completo a exigibilidade da CUOS, prevista, tão somente, na Resolução Conama nº 237/1997.

O princípio da legalidade, previsto nos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da CRFB/1988, estabelece que todo o agir administrativo está restrito aos ditames da lei e do Direito. É uma garantia aos administrados de que, em um Estado de Direito, o aparato estatal

só irá agir em conformidade com o que ordena a lei e a Constituição. A doutrina escreveu muito a respeito:

“Com efeito, (...) [o princípio] da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (...) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.”¹⁴

Nestas circunstâncias, a hierarquia das normas. No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema normativo é explicitamente escalonado. Desta forma, normas infralegais se encontram em patamar inferior às leis e estas, por sua vez, submissas à Constituição Federal. Enfatiza-se que, apesar da abstração e generalidade das normas do Conama, resolução não tem a mesma hierarquia que as leis. Nem toda norma geral e abstrata é lei; regulamentos, por exemplo, são normas administrativas dotadas de abstração e generalidade e não são leis. Resoluções são normas técnicas que podem ser gerais e abstratas, mas também não são leis. Lei é o nome dado ao veículo introdutor que insere uma norma advinda do exercício de função legislativa.

O exercício funcional que antecede a edição das normas, por si, já diferencia a natureza jurídica de seus atos. Enquanto o legislador federal está vinculado às ponderações e ditames da Constituição, os órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública Federal estão vinculados às ponderações do legislador e do Constituinte. Embora, do ponto de vista técnico, resolução não seja regulamento, muitos buscam tratá-las como se regulamentos fossem dada a suposta “semelhança finalística” com as normas regulamentares.

Por apego ao argumento, ainda que fossem incluídas em igual categorização, as resoluções estariam aptas a embasar a validade da exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo com base na Resolução Conama nº 237/1997. A doutrina faz questão de pontuar que **regulamentos, resoluções, portarias e instruções, por serem normas subalternas, não podem inovar no mundo jurídico, porque tal prerrogativa é atribuída constitucionalmente às leis; normas em grau hierárquico superior.**

Confira-se as lições de **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹⁵ e **Guilherme de Carvalho-Ribás**¹⁶, respectivamente, nas quais fica claro que normas subalternas às leis não podem contrariar os comandos legais sob pena de invalidade:

“Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, **resoluções**, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. **É que na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior**

¹⁴BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. Malheiros. 2014. p. 103.

¹⁵BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. Malheiros. 2014. pp. 377-378.

¹⁶CARVALHO-RIBÁS, Guilherme de. Dever regulamentar. *Revista Internacional de Direito Público* – RIDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 149-166, jul./dez. 2021.

ao próprio regulamento. (...) Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior (...). Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorar-se de funções legislativas nem recebê-las, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.”

“Sinteticamente, legislar é exercer ponderações autônomas no plano abstrato para aferir quais princípios devem ser concretizados por uma norma. Por outro lado, administrar, regra geral, é realizar ponderações em concreto que estão limitadas às ponderações do legislador. Muito embora para editar um regulamento o Chefe do Poder Executivo realize ponderações em plano abstrato, tais ponderações também são vinculadas às ponderações do legislador. A vinculação torna a ponderação administrativa, ainda que em plano abstrato, meramente instrumental. **Não há autonomia na ponderação, pois o conteúdo concretizado na lei norteia e vincula o conteúdo que estará disposto no regulamento.** A ponderação administrativa se presta a avaliar as providências administrativas que deverão ser adotadas para executar a lei. Aliás, é justamente pela diferença do exercício funcional da qual decorrem que lei não se confunde com regulamento. O **regulamento sempre estará adstrito aos comandos legais e constitucionais, enquanto as leis, por expressa determinação constitucional, podem criar direitos e obrigações** (art. 5º, II), **assim como restringir direitos.** O regulamento que (i) criar direitos e obrigações, (ii) restringir direitos, ou ainda (iii) usurpar competência legal é inválido.”

Destarte, é forçoso reconhecer que, na pirâmide jurídica brasileira, **a lei** — fruto do exercício da função legislativa — ocupa posição hierárquica superior à das resoluções, ainda que estas também sejam gerais e abstratas, e dos regulamentos. **As resoluções, como atos administrativos, são infralegais, não podendo contrariar o disposto em lei, tampouco ampliar obrigações para além do que o ordenamento jurídico expressamente admite.** Nenhuma resolução, sob pena de violar a legalidade, pode criar, por via transversa, exigência sem respaldo em dispositivo legal, como seria o caso da certidão de uso, ocupação e parcelamento do solo (CUOS) imposta sem previsão legal específica. Logo, a Lei Federal nº 13.874/2019 (art. 3º, XII) vedou um comportamento ilegal: exigir o que não está amparado por lei.

A controvérsia, porém, se mantém. Nas ações de controle concentrado em referência, alegam os autores que o art. 17 da Lei nº 15.190/2025 representaria uma *“dispensa indevida de documentos essenciais ao processo de licenciamento ambiental”* de forma que culminaria em *“fragilizando a proteção do meio ambiente e a concretização do desenvolvimento sustentável”*.

Afirmam, nesse prisma, que a inconstitucionalidade do dispositivo decorreria de alegadas violações aos arts. 30, 182 e 225 da Constituição Federal, com reflexos, respectivamente, sobre a competência municipal na promoção de adequado ordenamento territorial, a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo mesmo Poder Público e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para melhor compreensão da controvérsia, transcreve-se o recorte normativo:

Art. 17. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

A impugnação ao artigo, contudo, assenta-se em premissa equivocada, ao pressupor que a dispensa da certidão equivaleria ao descumprimento da legislação, produzindo, por si só, “insegurança jurídica” e “risco de colapso da gestão territorial”, como se a observância das normas municipais dependesse exclusivamente da existência desse documento formal.

Como devidamente exposto acima, a CUOS constitui ato administrativo de natureza declaratória e fruto de competência vinculada que somente atesta conformidade de empreendimentos com a lei municipal, não se confundindo com ato constitutivo de direito novo ou declaratório de direito preexistente.

A LGLA não isenta o cumprimento da legislação regente, estabelece, de certo, apenas, uma ordem de não vinculação, garantindo que o rito procedimental seja blindado de obstáculos, como os acima indicados, e o trâmite siga de forma mais célere e, conseqüentemente, com maior eficiência, resguardando, assim, o princípio fundamental da razoável duração do processo, vislumbrado no art. 5º, LXXVIII, da CRFB/1988.

A desburocratização do rito, além de retirar o documento meramente ilustrativo, prestigia o princípio constitucional da boa-fé e evita confusão de competências legislativas. Isso porque o município permanece com sua competência legislativa intacta, uma vez que se mantém a obrigação de o empreendedor cumprir com a legislação de uso e ocupação do solo. A grande questão é que esse cumprimento não mais se mistura com o processo de licenciamento ambiental.

Além de celeridade, a LGLA reforça a independência técnica do órgão licenciador disposta no art. 13, caput, §1º da Lei Complementar 140/11:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Neste contexto, condicionar o licenciamento, que deve ser feito por um único ente estatal, à emissão de uma certidão, reconhecidamente declaratória e vinculada, por municípios, fere a autonomia do ente licenciador. O artigo, assim, reforça o pacto federativo, impedindo que o ente responsável tenha sua competência comprometida, o que geraria verdadeira insegurança jurídica.

Adicionalmente, a inexigibilidade da CUOS não desvincula a necessidade de outras licenças e autorizações em ritos diversos ao licenciamento, igualmente necessários ao desenvolvimento de atividades e empreendimentos. De mesma forma, não se

exclui, por intermédio da nova lei, a possibilidade do órgão licenciador de verificar a conformidade normativa, na temática do uso do solo, por outros meios.

Houve, portanto, reforço normativo do que fora consagrado por advento do art. 3º, XII da Lei da Liberdade Econômica. Cumpre ressaltar, neste aspecto, que a mudança já foi reconhecida por diversos estados e pelo IBAMA, por meio do Despacho nº 7013022/2020-GABIN:

“Quanto à necessidade de apresentação da certidão de ocupação e uso do solo exigidas pela Resolução Conama 237/97 (art. 10, § 1º), entende-se que ela não mais se encontra vigente, pela revogação causada pela Lei 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica – LLE). Com efeito, em seu artigo 3º, XII, expressamente preceitua que se veda a exigência de certidões por parte da Administração Pública "sem previsão expressa em lei", ou seja, sem que ela esteja clara e diretamente prevista em lei.”

A partir daí, alguns Estados da Federação como Santa Catarina (art. 35-A, da Lei Estadual 14.675/2009) e Rio de Janeiro (art. 33, do Decreto Estadual 46.890/2019) previram que o licenciamento ambiental independe da CUOS.

Por todo o exposto, entende-se que a reforma normativa reproduzida no artigo em questão serve para garantir celeridade e eficiência ao procedimento do licenciamento ambiental e corroborar com a unicidade licenciatória, sem que isto represente, todavia, um distanciamento da vigência de leis referentes ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Sendo assim, não procedem as alegações de violação material ao Texto Constitucional suscitadas pelos autores, uma vez que segue incólume a atuação legislativa do Poder Público municipal na organização e proteção do solo. Resta patente, de certo, a constitucionalidade do art.17 da LGLA e suas disposições sobre a COUS.

IV.5. REGRAMENTO PARA IMPOSIÇÃO DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS (ART. 14, §§1º, 2º E 5º)

A análise da constitucionalidade do art. 14 da LGLA deve partir da compreensão sistemática do regime de proteção ambiental, especialmente à luz do art. 225 da CRFB/1988 que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental se consolida como instrumento essencial da PNMA, voltado à prevenção e ao controle de impactos decorrentes de atividades potencialmente poluidoras. As condicionantes ambientais, por sua vez, constituem mecanismos técnicos e jurídicos destinados a mitigar, compensar ou reparar os impactos identificados no processo de licenciamento.

IV.5.1. DO NEXO CAUSAL COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DAS CONDICIONANTES AMBIENTAIS

O art. 14 da LGLA não inova de forma disruptiva no ordenamento jurídico, mas apenas explicita diretriz já consolidada: a necessidade de que as condicionantes ambientais guardem relação de pertinência com os impactos efetivamente gerados pelo empreendimento. A condicionante é uma forma de reger a operação e adequá-la aos parâmetros do Direito. A adequação pressupõe logicamente a vinculação causal com o impacto. É em atenção aos impactos que a condicionante é imposta. O nexo causal é evidente.

Não é finalidade do dispositivo afastar a responsabilidade do empreendedor. Ao contrário, a norma reafirma que, sempre que houver impacto ambiental que guarde relação com o empreendimento — devidamente identificado e avaliado no processo de licenciamento ambiental — subsiste o dever do empreendedor de cumprir as medidas impostas, na exata medida da extensão do impacto.

IV.5.2. DO HISTÓRICO NORMATIVO: A EXIGÊNCIA DE PERTINÊNCIA ENTRE IMPACTO E CONDICIONANTE

Conforme já abordado no tópico anterior, a exigência de nexo causal entre os impactos do empreendimento e as condicionantes ambientais não é criação recente, mas diretriz histórica do direito ambiental brasileiro.

A Resolução Conama nº 1/1986 estabeleceu os critérios básicos e as diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiental e, nesse contexto, indicou as atividades técnicas e conclusões mínimas que deve conter o EIA.

Sempre ficou claro que a análise inicial dos impactos, assim com identificação daqueles positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, estão diretamente relacionados ao projeto da atividade ou empreendimento. Por consequência lógica, portanto, a definição das medidas mitigadoras ou compensatórias sempre teve relação com o impacto decorrente¹⁷.

No mesmo sentido é a Resolução Conama nº 237/1997, que reforçou essa lógica ao disciplinar o licenciamento ambiental e prever que as licenças devem conter condicionantes destinadas ao controle e à mitigação dos impactos decorrentes da atividade licenciada.

Em ambos os diplomas, é evidente a premissa de que as exigências administrativas impostas ao empreendedor devem decorrer dos impactos por ele gerados, vedando-se a inclusão de obrigações estranhas ou desvinculadas do empreendimento. Aliás, a própria Declaração dos Direitos da Liberdade Econômica buscou proteger o

¹⁷ **CARVALHO-RIBÁS**, Guilherme de. Dever regulamentar. *Revista Internacional de Direito Público* – RIDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 149-166, jul./dez. 2021.

administrado de exigências exorbitantes e desconexas da realidade feitas pelo Poder Público contra o particular.

Com isso, tem-se que destacar que não se está diante de solução normativa isolada. Outros entes, antes da publicação da LGLA, já positivaram a exigência de pertinência entre condicionante e impacto ambiental, como é o caso de Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro.

Santa Catarina, por meio da Lei Estadual nº 14.675/2009 e alterações, indica a necessidade de nexo causal e proporcionalidade entre as condicionantes ambientais e o empreendimento.

Art. 29. São passíveis de licenciamento ambiental pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente as atividades consideradas, por meio de Resolução do CONSEMA, potencialmente causadoras de degradação ambiental. [...]

§ 7º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento, devidamente identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexo causal com esses impactos, desde que não se prestem a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia. [...]

§ 9º As condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para:

I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades; e II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do Poder Público.

§ 10. As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do Poder Público. (g.n.)

Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual nº 47.383/2018, que regulamenta o licenciamento ambiental estadual, expressamente estabelece que as condicionantes devem apontar relação direta com os impactos ambientais do empreendimento. As condicionantes, nesse contexto, decorrem necessariamente dos impactos identificados nos estudos ambientais (EIA/RIMA, RCA/PCA), o que revela a adoção implícita do critério de nexo causal.

Art. 28. O gerenciamento dos impactos ambientais e o estabelecimento de condicionantes nas licenças ambientais deve atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos, bem como de evitar, minimizar ou compensar os impactos negativos da atividade ou empreendimento:[...]

§ 3º - As condicionantes ambientais devem ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte do órgão ambiental, que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos. (g.n.)

O Estado do Paraná, por meio da Lei Estadual nº 22.252/2024, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 9.541/2025, dispõe que as condicionantes ambientais devem

ser estabelecidas com base em fundamentação técnica e/ou jurídica pelo órgão licenciador, apontando “a relação direta e proporcional com os impactos ambientais” *identificados nos estudos ambientais*.

Art. 6º. Para efeito deste Decreto, considera-se: [...]

VII - Condicionantes: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, com vistas a mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos e potencializar os impactos positivos identificados nos estudos ambientais, devendo **guardar relação direta e proporcional com os impactos neles identificados**; (g.n.)

Art. 28. O gerenciamento dos impactos ambientais e a fixação de condicionantes das licenças ambientais **devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento**:

I - minimizar os impactos ambientais negativos;

II - compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los.

Parágrafo único. As condicionantes ambientais deverão ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte do Instituto Água e Terra - IAT, que aponte a relação direta com magnitude dos impactos ambientais do empreendimento e/ou atividade.

Mesmo antes da promulgação da Lei Estadual e do Decreto que a regulamentou, o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná (CEMA) publicou a Resolução nº 107/20203 que já estabelecia a necessidade de relação direta e proporcional das condicionantes com os impactos:

Art. 2º Para efeito desta Resolução, considera-se:

I - Condicionantes: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, **com vistas a mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos e potencializar os impactos positivos identificados nos estudos ambientais, devendo guardar relação direta e proporcional com os impactos neles identificados**;

Art. 94. As condicionantes ambientais deverão ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte do órgão ambiental, **que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos Estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental**, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos. (g.n.)

Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.890/2019, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Controle Ambiental, estabelece que o licenciamento deve considerar os impactos ambientais e as medidas de controle necessárias, evidenciando que as condicionantes devem derivar da análise técnica do empreendimento, em linha com o critério de vinculação causal.

Art. 9º O INEA disponibilizará em seu sítio eletrônico Instruções Técnicas e condicionantes de validade padronizadas, por tipologia de empreendimento ou atividade, para os instrumentos de controle ambiental.

§ 1º O INEA poderá, mediante decisão fundamentada, incluir e excluir condicionantes nos instrumentos de controle ambiental, bem como incluir e excluir itens nas Instruções Técnicas no âmbito do licenciamento ambiental. [...]

Art. 13. O licenciamento e os demais procedimentos de controle ambiental levarão em conta indicadores de desempenho do empreendimento ou atividade, estratégias previamente estabelecidas, bem como os riscos e impactos envolvidos no empreendimento ou atividade, com vistas à efetividade na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento econômico e social do estado do Rio de Janeiro, na forma deste Capítulo. (g.n.)

É evidente, portanto, que a necessidade de demonstração de relação direta e proporcional entre as condicionantes e os impactos ambientais da atividade exclui qualquer tipo de impacto causado por terceiros, pois fica corretamente restrita ao empreendimento.

Assim, o art. 14 da LGLA apenas tornou expresso entendimento já consolidado na prática administrativa, conferindo maior segurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental.

IV.5.3. DA VEDAÇÃO A OBRIGAÇÕES DESPROPORCIONAIS E DA PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA

A interpretação do dispositivo impugnado deve também considerar o princípio da razoabilidade e os postulados da proporcionalidade e segurança jurídica, decorrentes da Constituição, notadamente do art. 5º, LIV, da CRFB/1988.

Permitir a imposição de condicionantes sem qualquer relação com os impactos do empreendimento, com a devida vênia, significaria transformar o licenciamento ambiental em instrumento de alocação genérica de encargos públicos ao particular, em desvio de finalidade.

A LGLA atua justamente para evitar esse cenário, assegurando que apenas impactos efetivamente relacionados ao empreendimento possam gerar obrigações ao empreendedor.

A redação do art. 14 da LGLA não tem como finalidade limitar as condicionantes, mas sim estabelecer, conforme Princípios da Razoabilidade, Proporcionalidade e Motivação dos atos administrativos, que é necessário que a condicionante guarde relação com os impactos já identificados do projeto.

Não é finalidade do dispositivo afastar a responsabilidade do empreendedor pelos impactos decorrentes de sua atividade. Ao contrário, a norma estabelece um critério de delimitação dessa responsabilidade, condicionando-a à existência denexo entre o impacto identificado e o empreendimento. Assim, sempre que houver relação direta ou indireta com o empreendimento, devidamente aferida no processo de licenciamento ambiental, subsiste o dever do empreendedor de adotar medidas

mitigadoras, compensatórias ou reparatórias, na exata medida de sua responsabilidade.

Nesse sentido, a norma apenas explicita que não podem ser imputadas ao empreendedor obrigações desvinculadas dos impactos por ele causados, evitando a imposição de encargos desproporcionais ou arbitrários. Trata-se de mecanismo que reforça a segurança jurídica e assegura a observância do devido processo legal substancial, impedindo que o licenciamento ambiental seja utilizado para transferir ao particular ônus que não lhe são juridicamente atribuíveis.

IV.5.4. DA INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E DA NATUREZA SUBSIDIÁRIA DA ATUAÇÃO ESTATAL

Outro ponto relevante é que o dispositivo, de maneira acertada, não institui responsabilidade solidária entre o empreendedor e o Estado. Ao contrário, preserva-se a lógica da responsabilidade subsidiária, na qual o Poder Público atua de forma complementar, especialmente em situações em que os impactos extrapolem a esfera de atuação ou de responsabilidade do empreendedor.

As condicionantes não podem ser utilizadas para suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do Poder Público.

A finalidade dos dispositivos, portanto, é evitar que questões alheias aos impactos efetivamente gerados pelo empreendimento sejam indevidamente exigidas como condicionantes ambientais. A ideia é assegurar que as exigências impostas no âmbito do licenciamento guardem pertinência causal com a atividade licenciada, promovendo equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, em estrita conformidade com a Constituição Federal.

Ao contrário, preserva-se a lógica da responsabilidade subsidiária do Poder Público, que atua de forma complementar, especialmente nos casos em que os impactos extrapolam a esfera de atuação ou de responsabilidade direta do empreendedor.

A Nota Técnica elaborada pelo Instituto Socioambiental e Universidade Federal de Minas Gerais traz uma visão simplista sobre o tema ao mencionar que “o combate ao desmatamento e demais atividades ilegais na Amazônia consiste em competência – e dever constitucional – inserida no âmbito do poder de polícia estatal, além de ser atividade realizada por “terceiros”, decorre que não mais poderão ser objeto de condicionantes ambientais quaisquer medidas para conter o desmatamento decorrente da instalação de empreendimentos de impacto, como estradas, ferrovias, hidrelétricas e outros.”

Diferente do alegado nesta ADI, o empreendedor pode apoiar o serviço público, no limite do impacto identificado, mas isso não significa executar, ou mesmo operar, a máquina pública. Por exemplo: é razoável que o empreendedor apoie a reforma

pontual de uma estrada que se mostra imprescindível para escoamento da produção, mas não é crível que o empreendedor se torne responsável pela conservação, fiscalização e manutenção. Se isso fosse possível, estar-se-ia, indevidamente, delegando ao administrado atribuições do Poder Público

Essa compreensão está em consonância com o modelo constitucional de repartição de competências ambientais (art. 23, VI e VII, da Constituição Federal), que impõe atuação cooperativa, mas não autoriza a transferência indiscriminada de encargos ao particular.

Dessa forma, o art. 14 da LGLA revela-se plenamente constitucional, por harmonizar a responsabilização ambiental com os limites do nexo causal, evitando excessos e garantindo a atuação legítima e proporcional da Administração Pública.

Diante do exposto, é possível concluir (i) não afasta a responsabilidade do empreendedor, mas a delimita com base no nexo causal, (ii) reafirma diretriz histórica do direito ambiental brasileiro, já presente nas Resoluções do Conama nº 01/1986 e nº 237/1997, (iii) assegura a observância dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, e (iv) evita a imposição de condicionantes desvinculadas dos impactos efetivamente gerados.

IV.6. UNICIDADE DO LICENCIAMENTO E PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES (ARTS. 42, I)

Os autores das ADIs sustentam que a não vinculação das manifestações das “*autoridades especializadas*” (leia-se Funai, Iphan, ICMBio, Inbra) violaria suas funções constitucionais e o princípio da precaução.

Ao contrário do que os autores alegam, a LGLA não inovou ao disciplinar a participação das autoridades intervenientes. Pelo contrário, a nova legislação reforçou o princípio da unicidade do licenciamento ambiental, que já estava delineado no art. 13 da Lei Complementar n. 140/2011. Como sabido e resabido, esse princípio estabelece que cada empreendimento ou atividade será licenciado por um único ente federativo, cabendo a ele a decisão final sobre a concessão ou não da licença ambiental.

Uma mera leitura comparativa entre os dispositivos da LGLA e da Lei Complementar é o primeiro passo para perceber o descabimento da alegação:

LGLA:

Art. 42. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do *caput* do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:

I - **não vincula a decisão da autoridade licenciadora;** (...)

Lei Complementar n. 140

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

A pretensão dos autores, *permissa venia*, além de absurda, sequer encontra guarida nos textos expressos de lei.

Não bastasse a ausência de respaldo normativo, a intenção de conferir dever-*poder* (competência) *de veto* aos intervenientes é juridicamente insustentável:

- **primeiro**, porque nenhuma norma constitucional ou infraconstitucional anterior à LGLA atribuía caráter vinculante a esses pareceres - a regra sempre foi a consulta não obrigatória, nos termos do art. 13, § 1º, da LC nº 140/2011.
- **segundo**, porque admitir o contrário significaria fragmentar a competência licenciadora e criar múltiplos centros decisórios, cada qual com capacidade de obstar o empreendimento com base em recortes setoriais de análise, em clara violação ao pacto federativo e à eficiência administrativa.
- **terceiro**, porque o princípio da precaução só é aplicável em casos de incerteza científica e não em casos corriqueiros. O respectivo princípio não é salvo-conduto para vinculação da manifestação de autoridades que não detêm competência para licenciamento ambiental.

A normatização da unicidade do licenciamento ambiental não foi à toa. Ao prevê-la, o Legislador Federal, em atendimento à competência legislativa concorrente estabelecida no art. 24 da CRFB/88, buscou dar maior eficiência ao processo de licenciamento, e assim evitou a sobreposição de competências.

A garantia da unicidade do licenciamento ambiental não afasta, por óbvio, eventuais necessidades de informações adicionais ou subsidiárias que advenham de ente federativo diverso do licenciador. Tanto é assim que o art. 16 da Lei Complementar nº. 140/2011, normatizando o princípio da cooperação entre os entes federativos, estipula a possibilidade de o ente licenciador solicitar aos demais entes informações adicionais. O que não se admite é sobreposição e desvirtuamento de competências.

Ainda durante a tramitação do projeto de lei, a doutrina já defendia que o dispositivo ora impugnado trazia segurança jurídica e reafirmava a unicidade do licenciamento ambiental:

A proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental busca trazer maior segurança ao instituir um regime único para a participação de intervenientes, consolidando o regramento esparso (...)

A redação deixa claro que a manifestação dos órgãos intervenientes, chamados pelo Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental de "autoridades envolvidas", não será

vinculante, podendo o órgão licenciador desconsiderar as manifestações, desde que de forma embasada, tanto em relação a emissão das licenças, quanto da imposição das condicionantes.

(**SION**, Alexandre Oheb. **Costa**, Mateus Stallivieri. Os Reflexos da Lei Geral do Licenciamento Ambiental nos Empreendimentos de Energia. in: Energia e Meio Ambiente. Tomo V. Coord.: Alexandre Oheb Sion. Quartier Latin. p. 58)

A autoridade licenciadora é a única que dispõe de uma visão abrangente e completa dos impactos ambientais - sobre o meio físico, biótico e socioeconômico - e é a ela que a lei atribui a responsabilidade pela confirmação da proteção ambiental no âmbito do licenciamento dos empreendimentos.

As manifestações técnicas dos intervenientes são insumos importantes, mas **não podem substituir a decisão integrada do licenciador**. A Constituição não exige, nem a LC nº 140/2011 prevê, a anuência prévia e vinculante desses órgãos como condição de validade da licença ambiental.

Em resumo, a LGLA, ao estender a todos os intervenientes o regime de manifestação não vinculante, apenas uniformizou uma diretriz que a jurisprudência constitucional já consagrava. Não há, portanto, qualquer inconstitucionalidade.

IV.7. O PROSSEGUIMENTO DO LICENCIAMENTO NA AUSÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO (ART. 42, III)

Um dos pontos mais criticados pelos autores é a chamada "continuidade do processo" na hipótese de o órgão interveniente não se manifestar no prazo legal, pois, no seu entendimento, isso equivaleria a uma aprovação tácita ou a um "licenciamento por decurso de prazo", o que supostamente fragilizaria a proteção ambiental. A tese também não prospera.

O equívoco dessa interpretação é evidente. O art. 42, III, da LGLA **não autoriza a emissão automática da licença** diante do silêncio do interveniente. O que ele permite é que o **processo prossiga**, ou seja, que a autoridade licenciadora dê continuidade à análise técnica, **à luz das informações já disponíveis**, sem ficar eternamente refém da omissão de um outro ente.

A decisão final - concessão ou indeferimento da licença, com as condicionantes cabíveis - continua sendo de responsabilidade exclusiva da autoridade licenciadora. A continuidade não é sinônimo de prejudicialidade, pois a análise técnica continuará presente.

A bem da verdade, Excelências, essa previsão é um **instrumento essencial contra a inércia administrativa**, que historicamente paralisa projetos por meses ou anos à espera de manifestações que nunca chegam. Ela concretiza o princípio constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF) e atende ao dever de eficiência da administração pública (art. 37, caput, CF).

Importante ressaltar que o **licenciamento por decurso de prazo** (aprovação tácita pelo simples transcurso do tempo) foi expressamente **vedado** pelo art. 14, § 3º, da LC nº 140/2011, dispositivo que permanece plenamente vigente e foi reproduzido no art. 47, § 3º, da LGLA. Não há, pois, que se falar em esvaziamento da análise técnica.

Em palavras bem diretas, o que a lei faz é impor à autoridade licenciadora a responsabilidade de decidir, mesmo diante da omissão de terceiros, sob pena de se eternizar o procedimento em prejuízo do interesse público e do desenvolvimento sustentável. Assegura-se, assim, a razoável duração do processo, uma garantia constitucional que há muito não era observada em matéria ambiental.

IV.8. A EXIGÊNCIA DE RECONHECIMENTO FORMAL E DELIMITAÇÃO TERRITORIAL É CONDIÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA, NÃO DE EXCLUSÃO DE DIREITOS (ARTS. 43, I, "A" E "C"; 44, I, "A" E "C")

Os autores das ADIs argumentam que os arts. 43, I, "a" e "c", e 44, I, "a" e "c", da LGLA violariam os direitos territoriais de indígenas e quilombolas ao condicionar a obrigatoriedade de consulta apenas às comunidades **formalmente reconhecidas** (com terras indígenas homologadas ou territórios quilombolas titulados, ou em processo regular de titulação). Sustentam que isso desconSIDERARIA o caráter declaratório desses direitos e a jurisprudência da Excelsa Corte Constitucional. Com o devido respeito, essa tese parte de uma **premissa equivocada**.

A LGLA não extingue, nem restringe, o direito à consulta. O que ela faz é **operacionalizar** esse direito, estabelecendo critérios objetivos mínimos para que a consulta possa ser efetivamente realizada.

A identificação de comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais é matéria complexa, que demanda rito próprio – com ampla participação, contraditório, estudos antropológicos e manifestação dos órgãos especializados (Funai, Incra). *Data maxima venia*, o processo de licenciamento ambiental **não pode servir de atalho ou substitutivo para políticas fundiárias e identitárias não concluídas pelo Estado**.

Exigir que o empreendedor e o órgão licenciador consultem grupos autodeclarados, sem qualquer lastro em procedimento oficial de reconhecimento, é abrir um flanco para judicializações e paralisações indefinidas.

A autodeclaração é válida para fins de pertencimento étnico, mas, para fins administrativos de licenciamento, o Estado precisa saber com quem dialogar e em que território. Os arts. 43 e 44, portanto, **tornam exequível** o direito à consulta, conferindo-lhe previsibilidade e efetividade. Sem eles, a consulta seria um conceito vazio, sujeito a expedientes protelatórios.

Afora tudo isso, os argumentos das ADIs também desconsideram uma realidade técnica fundamental, uma vez que o licenciamento ambiental se baseia em **dados cartográficos e geoespaciais**. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) define a Área de Influência Direta (AID) e a Área de Influência Indireta (AII) a partir de coordenadas geográficas precisas. Somente assim é possível avaliar o nexo causal entre o empreendimento e os impactos gerados, bem como propor medidas de mitigação, compensação ou reparação.

Se o território da comunidade não for delimitado (ou não estiver em processo oficial de delimitação), torna-se impossível verificar se o empreendimento efetivamente a afeta, em que extensão e quais medidas seriam proporcionais. A tese dos autores, ao defender “espaços fluidos” ou a desnecessidade de delimitação, **inviabiliza tecnicamente** o licenciamento. O EIA não pode avaliar impactos sobre o que não é “mapeável”. As condicionantes do art. 14 exigem nexo causal com impactos identificados – sem delimitação territorial, não há nexo causal possível.

A LGLA, ao exigir que a comunidade seja formalmente reconhecida e seu território delimitado, não está impondo um óbice discriminatório. Está, na verdade, **respeitando a engenharia do licenciamento** e garantindo que a consulta e a mitigação ocorram de forma objetiva, mensurável e juridicamente segura.

A alternativa proposta pelos autores – consultas difusas, desvinculadas de territórios precisos – não fortalece a proteção dos direitos das comunidades; ao contrário, substitui direitos concretos por uma litigiosidade permanente que prejudica tanto empreendedores quanto as próprias comunidades tradicionais, que ficam à mercê de decisões casuísticas e não padronizadas.

IV.9. O SUPOSTO “ENFRAQUECIMENTO” DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL (ART. 65)

Os autores das ADIs também suscitam que o art. 65 da LGLA prejudicaria o poder de polícia ambiental. O dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 65. Quando o licenciamento ambiental tiver sido expedido pelo órgão ambiental competente, a atuação de órgãos ambientais de outros entes federativos observará o seguinte:

I - nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, as medidas para evitá-la, fazê-la cessar ou mitigá-la serão formalmente comunicadas ao órgão ambiental licenciador, cessando os efeitos da medida adotada pelo órgão ambiental não licenciador em caso de descumprimento;

II - a manifestação técnica do órgão licenciador prevalecerá, inclusive na situação da lavratura de 2 (dois) autos de infração ou de outras medidas pela mesma hipótese de incidência e na situação em que o órgão ambiental licenciador, cientificado pelo órgão ambiental não licenciador da lavratura de

auto de infração ou da imposição de outras medidas, manifestar-se pela não ocorrência da infração.

Parágrafo único. Na ocorrência do previsto no inciso II do caput deste artigo, a manifestação do órgão ambiental licenciador fará cessar automaticamente os efeitos do auto de infração ou de outras medidas aplicadas pelo órgão ambiental não licenciador."

O dispositivo, assim como tantos outros, **apenas reproduz a repartição de competências consagrada na Lei Complementar n. 140/2011**. Senão, vejamos.

Para evitar sobreposição de competências e garantir a boa-administração, a Lei Complementar n. 140/2011 (i) disciplinou, nos arts. 7º, 8º e 9º, os critérios para identificação dos entes responsáveis no licenciamento em cada circunstância; (ii) tornou expresso o princípio da unicidade do licenciamento ambiental; e (iii) a competência da autoridade licenciadora para fiscalização e exercício do poder de polícia, **estabelecendo a prevalência da autuação lavrada pelo ente competente para licenciar**, conforme dispõem os arts. 13 e 17:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, **por um único ente federativo**, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1 Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2 Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3 O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, **prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização** a que se refere o **caput**.

Exa., a lei partiu de uma correta premissa. A autoridade licenciadora é quem deve fiscalizar, pois detém o conhecimento absoluto da atividade e de seus possíveis

impactos. O professor de Direito Constitucional **Flávio Dino**, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, antes mesmo do advento da Lei Complementar n. 140/2011, e por óbvio da LGLA, já lecionava que **a competência para autuar estaria vinculada à competência para licenciar**¹⁸:

“É lição assente no Direito brasileiro que a **atribuição de policial pertence a quem tem a competência para regular a matéria**. Em se tratando de matéria ambiental, a competência da União está prevista no art. 24, VI e VII, da CF - dispositivos que simultaneamente servem de suporte para as suas atividades legislativa e de polícia”.

(...)

A decisão do Supremo Tribunal Federal corrobora conceito tradicional no Direito Administrativo - já referido - segundo o qual, normalmente, a competência para o exercício do poder de polícia pertence ao ente que detém a competência constitucional para legislar sobre a matéria, regra esta que só é excepcionada quando a própria Constituição dispõe em outro sentido.”

A partir da vinculação entre as competências de fiscalizar (policiar) e licenciar, constata-se que a LGLA, nesse contexto, apenas reafirma o que já estava consolidado na lei e na doutrina: a manifestação da autoridade licenciadora deve prevalecer sobre autos de infração lavrados por outros entes, e a fiscalização concorrente fica condicionada à comunicação prévia ao licenciador.

E nem que se diga que em casos de risco ou degradação iminente haveria restrição do poder de polícia, pois a Lei Complementar é clara ao prever a possibilidade de imposição de medidas acautelatórias, desde que se comunique a autoridade licenciadora. A norma é clara: em casos de risco ou de iminente degradação, o ente que não é competente pode impor medidas acautelatórias, mas deve comunicar aquele que detém competência, pois é este quem verificará as melhores medidas e poderá especificar as condutas, já que conhece a atividade. É por isso que eventual atuação do ente competente deve prevalecer.

À toda evidência, longe de criar uma “restrição” ao poder de polícia, o dispositivo impede a sobreposição de comandos estatais, evita a insegurança jurídica e concretiza a boa-administração, nos exatos termos da Lei Complementar n. 140/2011.

Assim, a LGLA não inova com viés restritivo; ela reproduz o núcleo essencial da repartição de competências e reforça mecanismos de coordenação entre os entes.

¹⁸ *In* A competência para multar na nova lei ambiental. Revista de Direito Ambiental. Vol. 11. JUL/SET. 1998. pp. 8/10.

IV.10. REVOGAÇÃO DA ANUÊNCIA DO IBAMA PARA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO (ART. 66, III)

Os partidos autores das ADIs em comento sustentam, em síntese, que o art. 66, III da Lei Federal nº 15.190/2025 (LGLA) promove indevida redução do regime jurídico de proteção conferido ao bioma Mata Atlântica, considerado patrimônio nacional pelo art. 225, §4º, da Constituição Federal (CRFB/88), ao revogar os §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428/2006.

Argumentam que a supressão da exigência de anuência prévia de outros entes federativos compromete o modelo de controle previsto em lei especial, o qual asseguraria uma avaliação coordenada, integrada e compatível com o grau de vulnerabilidade do bioma. Sustentam, ainda, que a revogação configuraria violação ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente (art. 225, caput e §1º), bem como ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, por reduzir o nível de tutela anteriormente estabelecido sem a criação de instrumento equivalente ou mais protetivo.

Ao analisar a legislação vigente, conclui-se, sob o ponto de vista técnico-jurídico, pela **inexistência** de inconstitucionalidade no dispositivo impugnado. Explica-se.

Inicialmente, no que se refere à alegação de inconstitucionalidade fundada no fato de a Mata Atlântica constituir patrimônio nacional (art. 225, §4º, da CRFB/1988), tal argumento não se sustenta. Em primeiro lugar, é importante salientar que o dispositivo constitucional estabelece que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Se por um lado nem todos os espaços indicados possuem lei específica, por outro o dispositivo não proibiu a utilização e exploração, pois condicionou-as à observância de normas que assegurem a proteção ambiental. Pode-se concluir com razoável facilidade que o referido dispositivo constitucional, embora reconheça a especial relevância ecológica da Mata Atlântica e imponha a necessidade de sua proteção, não estabelece vedação absoluta à utilização de seus recursos naturais. O dispositivo constitucional impôs um regime jurídico de proteção qualificada, permitindo intervenções que conciliem utilização com proteção ambiental.

Na mesma toada, a alteração promovida pela Lei Federal nº 15.190/2025 (LGLA), ao revogar os §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428/2006, insere-se no âmbito legítimo e em linha com o texto constitucional, não configurando, por si só, qualquer inconstitucionalidade ou indevida redução do regime jurídico de proteção conferido ao bioma Mata Atlântica, especialmente porque realizada por meio de lei formal, conforme exigido pelo próprio art. 225, §4º, da Constituição Federal.

Afora isso, quanto ao argumento de que a Lei nº 11.428/2006, por se tratar de lei especial, deveria prevalecer e manter a exigência de um suposto “duplo controle”, com a participação da União na avaliação dos impactos, faz-se necessário, em um primeiro momento, analisar o cenário legislativo vigente no ano de 2006 no que se refere à competência para a realização do licenciamento ambiental, bem como as modificações posteriores. Isso porque tal análise é essencial para a adequada compreensão da intenção do legislador, ao realizarmos o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011, e para a verificação da possível revogação tácita dos §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428/2006, antes mesmo da publicação da LGLA.

A Lei Federal nº 11.428/2006 foi editada em um contexto no qual a definição de competência administrativa ambiental era disciplinada, em grande medida, pela Resolução Conama nº 237/1997, e, por isso, havia um cenário marcado por insegurança jurídica e controvérsias quanto à possibilidade de atuação simultânea de mais de um ente federativo no licenciamento ambiental¹⁹.

Esse contexto foi substancialmente alterado com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, que passou a disciplinar as competências comuns em matéria ambiental, normatizando a unicidade do licenciamento ambiental.

Diante disso, mesmo antes da edição da Lei n. 15.190/2025, já se poderia considerar a ocorrência de revogação tácita dos §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006, tendo em vista a incompatibilidade com o regime instituído pela Lei Complementar nº 140/2011, a qual, além de posterior, possui hierarquia superior e disciplina especificamente a competência do licenciamento ambiental e a autorização para supressão de vegetação. O regramento trazido pela Lei Complementar nº 140/2011 foi bastante coerente. Ao privilegiar a unicidade do licenciamento ambiental, atribuiu à autoridade licenciadora a competência para analisar questões inerentes à supressão e fiscalizar as atividades, porque aquele que licencia é que detém todas as informações e particularidades do empreendimento. Em outras palavras, a autoridade licenciadora, munida de todas as informações, tem mais aptidão para disciplinar compensação, forma de supressão e fiscalizar a regularidade da operação.

A bem da verdade, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental não promove inovação substancial, mas apenas explicita e harmoniza o sistema jurídico já delineado pela Lei Complementar nº 140/2011. Não há, portanto, que se falar em flexibilização indevida promovida pela LGLA.

Corroborando esse entendimento, destaca-se a posição da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro:

¹⁹ **SION**, Alexandre Oheb; **COSTA**, Mateus Stallivieri da. Anuência do IBAMA para autorização de supressão de vegetação em atividades minerárias no bioma Mata Atlântica. In: SION, Alexandre Oheb (coord.). **Direito Minerário em Foco: Tomo V**. São Paulo: Martins Fontes, 2025. p. 42.

“Embora a Lei da Mata Atlântica disponha sobre competência para autorização de supressão de vegetação, tais dispositivos – de constitucionalidade duvidosa face ao art. 23, § único da CRFB – nos parecem, em geral, terem sido revogados pela Lei Complementar nº 140/11.”²⁰

No que tange ao argumento de que o chamado “duplo controle” seria necessário em razão da vulnerabilidade do bioma, cumpre destacar que a exigência de anuência prévia não se mostra juridicamente adequada, por implicar, na prática, uma forma de subordinação entre entes federativos, em afronta ao pacto federativo e ser considerada desproporcional²¹. Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os entes da Federação são autônomos, não se admitindo relações hierárquicas entre eles.

Além disso, o modelo anterior implicava aumento de custos e de tempo nos processos administrativos, uma vez que exigia a análise do mesmo procedimento por mais de um ente federativo, contribuindo para a morosidade do licenciamento ambiental²².

Também não procede o argumento de que a supressão em comento geraria decisões fragmentadas e descoordenadas. Ao contrário, o modelo anteriormente vigente abria margem para conflitos decisórios e insegurança jurídica, decorrentes da atuação paralela de diferentes entes sobre o mesmo processo²³. Era a atuação paralela, em verdade, que violava o Direito, pois afastava as autoridades administrativas da diretriz de boa-administração, especialmente na modalidade de eficiência.

Por fim, não se verifica violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Tal princípio, conforme leciona a doutrina, a exemplo de J. J. Gomes Canotilho, objetiva, na verdade, impedir a supressão do núcleo essencial de direitos fundamentais já concretizados sem a adoção de medidas compensatórias ou substitutivas equivalentes.²⁴

²⁰RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. Parecer nº 56/18-RTAM-PG-2. Repartição de competência executiva em matéria ambiental [...]. Rio de Janeiro, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://documentacao.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/12788>. Acesso em: 7 set. 2020. Apud: **SION**, Alexandre Oheb. Análise sobre a (in)constitucionalidade e (i)legalidade da exigência de anuência do Ibama para supressão de vegetação em Mata Atlântica. In: FARIAS, Talden (coord.). 10 anos da Lei Complementar 140. São Paulo: Meraki, 2022. p. 21.

²¹ **SION**, Alexandre Oheb. Análise sobre a (in)constitucionalidade e (i)legalidade da exigência de anuência do Ibama para supressão de vegetação em Mata Atlântica. In: **SION**, Alexandre Oheb (coord.). 10 anos da Lei Complementar 140. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 21

²² **SION**, Alexandre Oheb. Análise sobre a (in)constitucionalidade e (i)legalidade da exigência de anuência do Ibama para supressão de vegetação em Mata Atlântica. In: **SION**, Alexandre Oheb (coord.). 10 anos da Lei Complementar 140. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 22.

²³ **SION**, Alexandre Oeb. Análise sobre a (in)constitucionalidade e (i)legalidade da exigência de anuência do Ibama para supressão de vegetação em Mata Atlântica. In: **SION**, Alexandre Oeb (coord.). 10 anos da Lei Complementar 140. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 22.

²⁴BURMANN, Alexandre; **COSTA**, Mateus Stalliveri da. O princípio da proibição ao retrocesso em matéria ambiental: o voto da Ministra Cármen Lúcia na ADPF nº 760. In: FREIRE, William (org.). O direito ambiental no Supremo Tribunal Federal: estudos em homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Belo Horizonte: Editora Instituto dos Advogados de Minas Gerais, 2022. p. 213. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Direito-Ambiental-e-book.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

No âmbito do direito ambiental, sua aplicação deve ser compatibilizada com outros princípios constitucionais, notadamente o desenvolvimento sustentável²⁵, que pressupõe o equilíbrio entre proteção ambiental, crescimento econômico e desenvolvimento social. Assim, a vedação ao retrocesso só existe quando há violação de núcleo essencial e não quando há simples modificação legislativa.²⁶

Dessa forma, considerando que não houve supressão do núcleo essencial da proteção ao meio ambiente, mas apenas adequação do regime de competências à sistemática constitucional vigente, não se deve cogitar qualquer afronta ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Diante do exposto, conclui-se que o art. 66, III da Lei Federal nº 15.190/2025 não acarreta uma redução do regime de proteção da Mata Atlântica, mas representa medida de harmonização do ordenamento jurídico ambiental, alinhando-se ao modelo de repartição de competências instituído pela Lei Complementar nº 140/2011, que determina a unicidade do licenciamento ambiental. Não se verifica violação ao art. 225 da Constituição Federal, tampouco ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, uma vez que não houve supressão do núcleo essencial de proteção ao meio ambiente, mas apenas adequação procedimental voltada à maior eficiência, segurança jurídica e respeito ao pacto federativo, razão pela qual deve ser reconhecida a plena constitucionalidade do dispositivo impugnado.

V. À GUIA DE CONCLUSÃO

Ante todo o exposto e ponderado, a ABDEM respeitosa e preliminarmente requer:

- (i) o deferimento de seu ingresso como *amicus curiae*, nos termos dos arts. 138 e 950 do CPC; e
- (ii) que na decisão de deferimento lhe seja atribuída, na forma do art. 138, §2.º, do CPC, prerrogativa para se manifestar **sobre todos os atos processuais praticados nos autos**, produzir e diligenciar provas mediante todos os meios processualmente admitidos, opor embargos de declaração (art. 138, §1.º, do CPC), realizar sustentações orais, entre outros poderes entendidos como pertinentes por Vossa Excelência.

²⁵ BURMANN, Alexandre; **COSTA**, Mateus Stalliveri da. O princípio da proibição ao retrocesso em matéria ambiental: o voto da Ministra Cármen Lúcia na ADPF nº 760. In: FREIRE, William (org.). O direito ambiental no Supremo Tribunal Federal: estudos em homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Belo Horizonte: Editora Instituto dos Advogados de Minas Gerais, 2022. p. 213. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Direito-Ambiental-e-book.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

²⁶ **SION**, Alexandre Oheb; **CARVALHO-RIBÁS**, Guilherme de. Reserva legal: o novo regime jurídico trazido pelo Código Florestal de 2012 e o julgamento no Supremo Tribunal Federal sobre pretensão retrocesso ambiental. In: FONSECA, Luciana da Costa da; BRITO, Luis Antonio Monteiro de (coord.). 10 anos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012): histórico, atualidade e futuro. Belo Horizonte: 7A Direito, 2022. p. 118.

No tocante ao mérito e aos artigos relevantes ao setor energético, a ABDEM entende ter deixado claro que:

- (i) a dispensa do licenciamento para linhas de distribuição até 138 kV **não representa retrocesso ambiental**, pois se refere à *inexigibilidade* de licenciamento, uma vez que a atividade é de baixo impacto ambiental. Além disso, o dispositivo não afasta (i) a incidência das demais normas protetivas; (ii) a fiscalização; (iii) necessidade de autorização para supressão de vegetação; e (iv) o sistema de responsabilização em matéria ambiental
- (ii) a *inexigibilidade* da Certidão de Uso e Ocupação do Solo não viola a ordem jurídica, pois não afasta o cumprimento da legislação municipal, apenas desburocratiza o rito, respeita a hierarquia das normas (princípio da legalidade) e garante celeridade e segurança jurídica ao licenciamento;
- (iii) a exigência de relação direta e proporcional entre a condicionante e os impactos do empreendimento não afasta a responsabilidade do poluidor, mas apenas delimita seu dever com base na razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, vedando a transferência arbitrária de encargos públicos ao particular e preservando a responsabilidade subsidiária do Estado;
- (iv) sobre a participação dos intervenientes, a LGLA não inovou ao disciplinar a participação da Funai, Incra, ICMBio, Iphan etc., mas apenas uniformizou o regime de manifestação não vinculante, em consonância com o art. 13, §1º, da Lei Complementar n. 140/2011.
- (v) a possibilidade de prosseguimento do processo na ausência de manifestação no prazo não autoriza licenciamento sem análise técnica, apenas evita a paralisação por inércia administrativa, respeitando a razoável duração do processo.
- (vi) a exigência de reconhecimento formal e delimitação territorial dos territórios quilombolas e indígenas é condição de segurança jurídica e exequibilidade técnica da consulta, não de exclusão de direitos;
- (vii) a LGLA não enfraquece o poder de polícia em matéria ambiental, pois reproduz a previsão normativa contida na LC n. 140/2011, segundo a qual a competência para fiscalizar e autuar é do ente licenciador, evitando-se sobreposição de comandos estatais e garantindo coordenação e eficiência; e
- (viii) a alteração referente à revogação da anuência do IBAMA para supressão da Mata Atlântica apenas harmoniza o regime de proteção do bioma com o sistema de unicidade do licenciamento e repartição de competências da Lei Complementar nº 140/2011, eliminando o “duplo controle” que gerava morosidade, conflitos federativos e insegurança jurídica, sem configurar retrocesso ambiental.



Com isso, a ABDEM roga ao C. Supremo Tribunal Federal para que, após o exame detido das alegações aqui apresentadas, à luz do Texto Constitucional de 1988, reconheça a constitucionalidade dos arts. **8º, VI, 14, §§1º, 2º e 5º, 17, 42, I e III, 43, I, "a" e "c", 44, I, "a" e "c", 65 e 66, III**, da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei Federal nº 15.190/2025).

Por fim, requer que todas as intimações, publicações e notificações sejam feitas, exclusiva e impreterivelmente, em nome dos advogados **Alexandre Oheb Sion**, inscrito na OAB/MG sob o nº 127.470, **Bernardo Barbosa Pimentel Pessoa**, inscrito na OAB/MG sob o nº 112.729, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente da ABDEM, todos com endereço eletrônico contencioso@sionadvogados.com.br, e endereço profissional na Av. Getúlio Vargas, nº 258, 12º andar, bairro Funcionários, Belo Horizonte, Minas Gerais, nos termos do §5 do art. 272 do CPC, sob pena de nulidade.

Pede deferimento.

Brasília/DF, 18 de maio de 2026.

Alexandre Oheb Sion

OAB/RJ 108.153
OAB/MG 127.470
OAB/SP 396.906
OAB/ES 39.497

Presidente da ABDEM

Bernardo Barbosa Pimentel Pessoa

OAB/MG 112.729

Vice-presidente da ABDEM