



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO (PPGDA)**

**MARCO ARIEL DA SILVA GALVÃO**

**Estudo crítico da Lei nº 15.190/2025 e da Lei Estadual nº  
20.694/2019 de Goiás sob a perspectiva da proibição de retrocesso  
ambiental**

**GOIÂNIA/GO  
2026**

Processo:

Documento:

23070.002928/2026-48

6051006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS  
E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem prejuízo de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de direito de terceiros.

**1. Identificação do material bibliográfico**

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

**2. Nome completo do autor**

MARCO ARIEL DA SILVA GALVÃO

**3. Título do trabalho****ESTUDO CRÍTICO DA LEI Nº 15.190/2025 E DA LEI ESTADUAL Nº 20.694/2019 DE GOIÁS SOB A PERSPECTIVA DO RETROCESSO AMBIENTAL****4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)**

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

**[1]** Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a disponibilização será feita mediante:

**a)** consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

**b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Emiliano Lobo De Godoi, Professor do Magistério Superior**, em 12/04/2026, às 14:14, em Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Ariel Da Silva Galvão, Discente**, em 25/03/2026, às 11:02.

MARCO ARIEL DA SILVA GALVÃO

**Estudo crítico da Lei nº 15.190/2025 e da Lei Estadual nº  
20.694/2019 de Goiás sob a perspectiva da proibição de retrocesso  
ambiental**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de concentração: Direito Agrário

Linha de pesquisa: Direito Agroalimentar, Territorialidades, Subjetividades Constitucionais e Convencionais e Proteção Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Emiliano Lôbo de Godoi.

GOIÂNIA/GO  
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Galvão, Marco Ariel da Silva  
Estudo crítico da Lei nº 15.190/2025 e da Lei Estadual nº 20.694/2019 de Goiás sob a perspectiva da proibição de retrocesso ambiental [manuscrito] / Marco Ariel da Silva Galvão. - 2026.  
111 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Emiliano Lôbo de Godoi  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2026.  
Anexo.  
Bibliografia.

1. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Competências Federativas. 4. Insegurança Jurídica. 5. Setor Rural.

I. Godoi, Emiliano Lôbo de , orient. II. Título.

CDU 349.42

Processo:

23070.002928/2026-48

Documento:

5931999



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº 3 da sessão de Defesa de Dissertação de MARCO ARIEL DA SILVA GALVÃO que confere o título de Mestre em Direito com concentração em Direito Agrário.

Aos doze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis, a partir das 14h30, por meio de vídeo conferência em [meet.google.com/heg-idxk-xan](https://meet.google.com/heg-idxk-xan), realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**ESTUDO CRÍTICO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL Nº 20.694/2019 DE GOIÁS SOB A PERSPECTIVA DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMPLIADO**” pelo Orientador, **Prof. Dr. Emiliano Lobo de Godoi(PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Francisco Bevilaqua Marin(PPGDA)**, membro titular Interno; **Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa(PUC/GO)**, membro suplente. Durante a sessão de argüição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora deu seu parecer e o julgamento da Dissertação tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados e o Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata de Defesa de Dissertação, ao doze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis.

## TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Emiliano Lobo De Godoi, Professor do Magistério Superior**, em 12/03/2026, às 16:11, horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Ariel Da Silva Galvão, Discente**, em 12/03/2026, às 16:11, horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **YCARIM MELGACO BARBOSA, Usuário Externo**, em 12/03/2026, às 16:11, horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 12/03/2026, às 16:11, horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



*Dedico este trabalho*

*À minha esposa e companheira de vida, Flávia Motta, pela escuta atenta, por compartilhar os anseios, as dificuldades, mas também por indicar caminhos, por comemorar as entregas, por tudo.*

*À minha pequena Luísa, que acabou de completar um ano de vida, que incentivou a construção dessas pesquisas nas madrugadas, que me inspira a lutar por utopias de um mundo melhor.*

*À memória de minha (Celina) e pai (Ariel), que partiram na pandemia de Covid, mas deixaram o seu legado de sempre incentivar e reconhecer importância do estudo. A saudade é enorme, mas sei que estariam orgulhosos da trajetória.*

*Aos amigos e familiares que contribuíram para a existência deste trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Prof. Dr. Emiliano Lôbo de Godoi, por toda à atenção, paciência e parceira ao longo dessa jornada, e sobretudo pelo olhar humano.

Aos professores Eriberto Francisco Bevilaqua Marin e André Felipe Soares de Arruda, que tanto contribuíram na qualificação.

Aos professores do PPGDA, pelo empenho e dedicação em viabilizar a formação do pesquisador e jurista.

Aos servidores do PPGDA, pela prontidão, dedicação e atenção ao longo da trajetória.

Aos colegas e amigos do programa, pelas discussões, trocas de experiências e aprendizados.

À Faculdade de Direito e à Universidade Federal de Goiás, por ofertarem educação pública de qualidade e gratuita, por toda estrutura e apoio oferecidos. Viva a educação pública brasileira!

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o princípio da proibição de retrocesso ambiental, seus contornos históricos, pressupostos e fundamentos legais no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, analisam-se as competências dos entes federativos, sobretudo do ente nacional e estadual, na matéria ambiental, com ênfase na Lei Federal 15.190/2025 e na Lei 20.694/2019, do Estado de Goiás. Busca-se verificar se as alterações introduzidas, como a criação de novas modalidades de licenças ambientais e as medidas de simplificação e desburocratização previstas, podem gerar insegurança jurídica e implicar em retrocesso na seara ambiental. Adota-se uma abordagem qualitativa (Bauer; Gaskell, 2002), porque nosso objetivo é interpretativo. A abordagem qualitativa permite compreender e interpretar fenômenos jurídicos complexos relacionados ao princípio da proibição de retrocesso ambiental e à insegurança jurídica no setor rural, especialmente no contexto do licenciamento ambiental. O estudo fundamenta-se na perspectiva teórica da interpretação jurídica de Ávila (2004) e Guastini (2005). Para a definição de princípios jurídicos, a pesquisa ancora-se nos pressupostos teóricos de Alexy (2008) e Dworkin (2002) e, para compreender e definir o princípio da proibição de retrocesso ambiental, fundamenta-se nas contribuições de Sarlet (2012, 2020), Molinaro (2012), Prieur (2012), Benjamin (2012) e Rothenburg (2012). Na discussão das competências dos entes federativos, apresenta-se, inicialmente, os conceitos de Estado e as formas de governo, conforme Dallari (1995), Antunes (2007) e Scuro Neto (2005). Na conceituação das competências, adota-se como referência Silva (2005) e, no tocante às competências ambientais, Farias (1999) e Antunes (2007). Por fim, analisa-se a Lei 15.190/2025 e a Lei nº 20.694/2019, especialmente os dispositivos que criam modalidades de licenças, comparando-as com a legislação anterior e com os normativos federais, a fim de identificar se a nova norma pode gerar insegurança jurídica e se apresenta retrocessos em relação aos demais normativos. Os resultados indicam que as legislações federais e estaduais flexibilizaram e esvaziaram as regras do licenciamento ambiental, quando comparadas às legislações que lhes antecediam, afrontando o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Identifica-se, assim, que as modificações e inovações estabelecidas nas leis foram orientadas, predominantemente, por fundamentos de natureza econômica e administrativa, buscando a celeridade e desburocratização na concessão das licenças, que busca estimular a atividade produtiva. Dessa forma, conclui-se que a flexibilização, a desburocratização e o esvaziamento das licenças ambientais são contrários ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, ampliam o risco de controvérsias administrativas e judiciais, comprometem os fluxos ecossistêmicos, expondo o setor rural à insegurança jurídica.

**Palavras-chave:** Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Licenciamento ambiental. Competências federativas. Insegurança jurídica. Setor rural.

## RÉSUMÉ

Le présent travail a pour objectif d'analyser le principe de non-régression, en matière environnementale, ses contours historiques, ses présupposés et ses fondements juridiques dans l'ordre juridique brésilien. En outre, il examine les compétences des entités fédératives, en particulier celles de l'entité nationale et de régionales, en matière environnementale, avec un accent particulier sur la Loi fédérale n° 15.190/2025 et la Loi n° 20.694/2019 de l'État de Goiás. Il s'agit de vérifier si les modifications introduites, telles que la création de nouvelles modalités de licences environnementales ainsi que les mesures de simplification et de débureaucratization prévues, peuvent engendrer une insécurité juridique et impliquer un recul dans le domaine de la protection de l'environnement. L'étude adopte une approche qualitative (Bauer ; Gaskell, 2002), dans la mesure où l'objectif est interprétatif. Cette approche permet de comprendre et d'interpréter des phénomènes juridiques complexes liés au principe de non-régression et à l'insécurité juridique dans le secteur rural, notamment dans le contexte du licenciement environnemental. Le cadre théorique repose sur la perspective de l'interprétation juridique développée par Ávila (2004) et Guastini (2005). Pour la définition des principes juridiques, la recherche s'appuie sur les présupposés théoriques d'Alexy (2008) et de Dworkin (2002) et, afin de comprendre et de définir le principe de non-régression, elle mobilise les contributions de Sarlet (2012, 2020), Molinaro (2012), Prieur (2012), Benjamin (2012) et Rothenburg (2012). Dans l'analyse des compétences des entités fédératives, l'étude présente d'abord les concepts d'État et les formes de gouvernement, selon Dallari (1995), Antunes (2007) et Scuro Neto (2005). Pour la conceptualisation des compétences, la référence adoptée est Silva (2005) et, en ce qui concerne les compétences environnementales, Farias (1999) et Antunes (2007). Enfin, les lois n° 15.190/2025 et n° 20.694/2019 sont analysées, en particulier les dispositions qui instituent de nouvelles modalités de licences, en les comparant à la législation antérieure et aux normes fédérales, afin d'identifier si la nouvelle réglementation peut engendrer une insécurité juridique et si elle présente des reculs par rapport aux autres cadres normatifs. Les résultats indiquent que les législations fédérales et régionales ont flexibilisé et vidé de leur substance les règles du licenciement environnemental, lorsqu'elles sont comparées aux législations antérieures, portant ainsi atteinte au principe de non-régression. Il apparaît que les modifications et innovations introduites par ces lois ont été guidées, de manière prédominante, par des fondements de nature économique et administrative, visant la célérité et la débureaucratization dans l'octroi des licences, dans le but de stimuler l'activité productive. Il est ainsi conclu que la flexibilisation, la débureaucratization et l'affaiblissement des licences environnementales sont contraires au principe de non-régression, accroissent le risque de controverses administratives et judiciaires, compromettent les flux écosystémiques et exposent le secteur rural à une situation d'insécurité juridique.

**Mots-clés** : Principe de non-régression en matière environnementale. Licenciement environnemental. Compétences fédératives. Insécurité juridique. Secteur rural.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL .....</b>	<b>16</b>
1.1 Conceito de direito, regras e princípios .....	16
1.2 Princípio da Proibição de Retrocesso .....	21
1.3 Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental .....	25
<b>2 COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS.....</b>	<b>40</b>
2.1 Estado, federalismo e forma de governo .....	40
2.2 As modalidades de competências .....	45
2.3 Competência ambiental .....	48
<b>3 ANÁLISE DA LEI FEDERAL Nº 15.190/2025 E DA LEI ESTADUAL Nº 20.694/2019 À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL.....</b>	<b>54</b>
3.1 Contextualização da Lei Federal nº 15.190/2025 .....	54
3.1.1 Avaliação de potenciais conflitos com o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.....	56
3.1.2 Repercussões jurídicas e ambientais.....	74
3.2 Contextualização da Lei nº 20.694/2019, do Estado de Goiás .....	77
3.2.1 Avaliação de potenciais conflitos com o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.....	79
3.2.2 Repercussões jurídicas e ambientais.....	90
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas são uma realidade. Experimenta-se grandes eventos climáticos decorrentes de ação antrópica, inclusive reconhecidos pela Organização das Nações Unidas como um estado de “emergência climática”<sup>1</sup>. Essas mudanças climáticas podem influenciar, de forma permanente, os fluxos ecossistêmicos em diferentes biomas, bem como afetar diretamente distintas áreas do setor rural, sobretudo agricultura, pecuária e agroindústria, podendo comprometer a própria existência e a produção desses segmentos. Entende-se, neste trabalho, fluxos sistêmicos como processos dinâmicos, responsáveis pela ciclagem de nutrientes, regulação climática, formação e conservação do solo, dentre outros serviços elementares à manutenção da vida (Andrade; Romeiro, 2009). Assim, o capital natural é responsável por viabilizar o capital econômico por meio dos serviços ecossistêmicos, de forma que a inobservância do princípio da proibição de retrocesso ambiental maximiza a degradação ambiental, comprometendo os fluxos contínuos, afetando os recursos disponíveis e o risco de danos ecológicos irreversíveis.

Nesse contexto, diferentes áreas do conhecimento científico têm se debruçado sobre essa nova realidade, e o Direito, enquanto campo do conhecimento humano, não constitui exceção. Nesse sentido, o princípio da proibição de retrocesso ambiental<sup>2</sup> tem como pressuposto assegurar a manutenção e o progresso contínuo na preservação ao meio ambiente. Sirvinskas (2018, p. 118) afirma que se trata de um instrumento “jusambientalista” não passível de relativização, atuando sob duas perspectivas: a primeira, como um impedimento ao legislador de criar, alterar ou suprimir a legislação que enfraqueça o arcabouço jurídico ambiental; a segunda, como forma de impedir que a administração atue para reduzir a proteção já estabelecida.

Outrossim, Sarlet e Leal (2020) também reconhecem esse caráter ambivalente, que engloba o dever estatal de proteção e de promoção. O primeiro dever impõe ao Estado a obrigação de atuar para assegurar a proteção ambiental e impedir que retrocessos ocorram por meio de atos ou omissões dos poderes públicos; o segundo refere-se à incumbência estatal de promover melhorias e avanços contínuos na proteção ambiental.

---

<sup>1</sup> A ONU utiliza de forma oficial a terminologia Emergência Climática, conforme se extrai do *site* oficial. PNUMA. Emergência climática. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/climate-emergency>. Acesso em: 19 abr. 2025.

<sup>2</sup> Para melhor fluidez do texto e com o objetivo de evitar repetições, usaremos a palavra *princípio*, em itálico, para referir ao princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Um dos mecanismos de concretização do *princípio* é o licenciamento ambiental, que, enquanto instrumento jurídico, desempenha papel crucial na mitigação dos impactos ambientais decorrentes das atividades humanas, incluindo a produção agropecuária. No entanto, alterações frequentes na legislação geraram insegurança jurídica, sobretudo quando os conteúdos dessas normas se revelam menos protetivos e deixam de observar princípios fundamentais do ordenamento brasileiro, fragilizando os processos de licenciamento e comprometendo a capacidade do Estado de assegurar a proteção dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais, impactando diretamente nas atividades do setor rural.

A partir desse contexto, elege-se como temática o princípio da proibição de retrocesso ambiental e a insegurança jurídica no setor rural. Trata-se de um princípio fundamental tanto para o Direito Ambiental quanto para o Direito Agrário. Isso porque o *princípio* é ambivalente, na medida em que as atividades rurais não podem ser dissociadas do meio ambiente, já que os fluxos ecossistêmicos são, por essência, interconectados e exigem análise conjunta.

A compreensão do desenvolvimento e da consolidação do direito agrário no ordenamento jurídico brasileiro perpassa, particularmente, a análise da Lei de Terras (Lei nº 601/1850). Trata-se de uma trajetória epistemológica marcada pela transição do regime sesmarial para a propriedade privada como um pressuposto de acesso à terra, atrelado à lógica mercantil e à concentração fundiária. Essa norma fundante condicionou a aquisição de terras devolutas à compra e à legitimação de posses, configurando um modelo jurídico-patrimonial predominante ao longo do século XX. Entretanto, o surgimento de movimentos sociais e o estabelecimento de normas com o instituto da função social, sobretudo o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e a Constituição Federal de 1988, reorientaram o direito agrário ao integrar dimensões ético-sociais e econômicas ao direito agrário, ainda que persistentemente desafiado pelo conflito entre interesse privado e reforma agrária.

Diante disso, a questão de pesquisa deste estudo é: em que medida as alterações trazidas pelas Lei Federal nº 15.190/2025 e a Lei Estadual nº 20.694/2019 (Goiás, 2019) configuram retrocesso ambiental e produzem insegurança jurídica no setor rural? A hipótese é que as novas legislações ferem o princípio e geram insegurança jurídica.

Dessa forma, a justificativa para a escolha do tema permeia as dimensões social, acadêmica e jurídica. No aspecto social, a pesquisa contribui para demonstrar como alterações legislativas podem afetar a proteção ambiental, repercutindo nos processos ecossistêmicos e na própria existência e produção das atividades rurais. Na esfera acadêmica, o trabalho revela-se relevante diante da escassez de estudos específicos na área, evidenciando a necessidade de

ampliar pesquisas e análises sobre a proibição de retrocesso ambiental e seus impactos no setor rural. No campo jurídico, a relevância decorre da inobservância de princípios constitucionais na elaboração de leis federais e estaduais, sobretudo nas alterações e a criação de novas modalidades de licenças ambientais, gerando insegurança jurídica nas áreas por elas regulamentadas.

Ademais, essas reordenações jurídicas e sociais históricas no Brasil, bem como a degradação ambiental, as constantes discussões em torno de questões climáticas, firmamento de acordos internacionais e políticas públicas nacionais para preservação do meio-ambiente e a emergência da questão ambiental impõem concepções epistemológicas adicionais ao direito agrário, exigindo a compatibilização entre políticas fundiárias, preservação de biomas e mitigação das mudanças climáticas. Exemplo disso destaca-se a COP 30, realizada em Belém (PA), em 2025, a qual representa um marco crítico para reavaliar a dicotomia entre produção agrícola e proteção ecológica, e exigindo do Brasil uma resposta institucional coerente com os compromissos internacionais de redução do desmatamento e promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse panorama, a escolha da Lei Federal nº 15.190/2025 ocorreu em virtude dos pressupostos ali estabelecidos, criando modalidades de licenças ambientais que se revelam menos protetivas e gerando impactos nos processos ecossistêmicos no setor rural. Dessa forma, as alterações legislativas não se coadunam com o princípio da proibição de retrocesso ambiental, sobretudo o estabelecimento de novas modalidades de licenças, quando comparadas à Resolução Conama nº 237/1997.

É válido destacar que, para o desenvolvimento desta pesquisa, foi necessária a delimitação temporal das análises relativas à Lei nº 15.190/2025. Tal delimitação justifica-se pelo fato de que, após a aprovação do Projeto de Lei nº 2.159/2021, pelo Congresso Nacional, o texto foi submetido à sanção presidencial, ocasião em que foram realizados diversos vetos antes de sua promulgação e publicação. Dessa forma, para os fins deste estudo, adotou-se como marco temporal o período anterior à derrubada dos vetos pelo Congresso Nacional, ou seja, até a data de 08 de agosto de 2025.

Além da Lei Federal 15.190/2025, a escolha da análise da Lei Estadual nº 20.694/2019 (Goiás, 2019) tem por finalidade investigar o retrocesso ambiental no Estado de Goiás, suas alterações e regulamentações, com o estabelecimento de novas diretrizes e modalidades de licenças. Considera-se que tais mudanças no âmbito ambiental impactam diretamente o setor rural, tanto nas atividades já devidamente licenciadas quanto naquelas em

processo ou ainda não licenciadas. Além disso, avaliou-se de que modo a Lei 20.691/2019 (Goiás, 2019), quando comparada à Lei 8.544/1978 (Goiás, 1978), representa um retrocesso.

Ademais, a análise da Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás ocorre porque Goiás é um dos maiores produtores agropecuários do país<sup>3</sup>, com um contexto social, econômico<sup>4</sup> e cultural muito arraigado ao setor rural, ao direito agrário e ambiental. Outrossim, considerando que esta pesquisa está alicerçada na ciência jurídica, justificou-se pela necessidade de verificar se essa legislação estadual representava retrocesso à proteção ambiental nas atividades que se propõe a licenciar, em especial as atividades agrárias.

Cabe destacar que o licenciamento ambiental no setor rural sofreu significativas modificações nos últimos anos. Os processos legislativos, sob o manto da desburocratização, rapidez e simplificação, têm se intensificado, promovendo inúmeras mudanças na seara ambiental, muitas vezes em detrimento da observância do *princípio*, o que contribui para a insegurança jurídica no setor rural.

A pesquisa também se justifica pela insegurança jurídica decorrente de inovações legislativas, em âmbito nacional e estadual, que estabeleceram novos procedimentos ambientais. Em termos pragmáticos, as legislações sobre licenciamento ambiental têm sido simplificadas, com o esvaziamento de etapas do procedimento. Essas legislações criam e consolidam relações jurídicas, porém, considerando que o escopo dessas leis é menos protetivo ao meio ambiente, há ofensa ao *princípio* que pode gerar insegurança jurídica das relações daí provenientes.

Nessa perspectiva, o problema de pesquisa consiste em verificar se a Lei nº 15.190/2025 e a Lei nº 20.694/2019 do Estado de Goiás contêm dispositivos que possam violar o *princípio* e causar insegurança jurídica no setor rural. Isso porque, ao criar modalidades de licenças ambientais mais permissivas e adotar procedimentos mais flexíveis, rápidos e menos burocráticos, a norma torna o processo menos moroso do ponto de vista administrativo, mas também menos protetivo ao meio ambiente, podendo comprometer fluxos ecossistêmicos que impactam a produção agropecuária.

---

<sup>3</sup> Dados publicados no *site* oficial do Governo do Estado de Goiás, referente aos dados de 2023, indicam que o Estado é o quarto maior produtor de Grãos do país. Goiás (2024). Disponível em: <https://goias.gov.br/agricultura/goias-e-o-quarto-maior-produtor-de-graos-do-pais/?repeat=w3tc>. Acesso em: 29 mar. 2025.

<sup>4</sup> Apesar dos dados oficiais sobre a composição do Produto Interno Bruto (PIB) de Goiás, referentes a 2019, indicarem que o setor de serviços responde por 67,4% da participação, seguindo pela indústria 21,2% e agropecuária com 11,4%, observa-se a existência de uma significativa representatividade organizada e a predominância dos discursos que vinculam a cultura, economia e social ao setor rural. Disponível em: <https://goias.gov.br/imb/sobre-goias/#composicao-pib>. Acesso em 20/12/2025.

É válido salientar que as licenças ambientais são fundamentais para o meio rural e as inúmeras atividades desenvolvidas no setor rural dependem de licenciamento. Conforme Grisa *et al.* (2019), o licenciamento ambiental é fundamental para regeneração e a manutenção do ecossistema equilibrado. A construção jurídica das novas modalidades de licenças delineadas nas leis atende, precipuamente, a uma lógica de celeridade procedimental, desburocratização e flexibilização para o empreendedor. Nesse contexto, investigou-se e identificou-se que o cerne da nova sistemática das licenças ambientais prioriza um viés econômico e a continuidade da atividade produtiva em contraposição a uma efetiva proteção ambiental.

A opção legislativa de priorizar a desburocratização em detrimento de critérios técnicos menos rigorosos materializa um risco de retrocesso e a inobservância ao *princípio*. Nesse sentido, Mueller (1999) afirma que processos de flexibilizações, simplificações e ênfase na exploração econômica desenfreada podem resultar no enfraquecimento paulatino da diversidade e diminuição da capacidade de recuperação dos fluxos ecossistêmicos. Ademais, a flexibilização dos instrumentos de controle, sob o argumento de agilidade, resulta na perda de eficácia da tutela, rebaixando o padrão protetivo previamente estabelecido em favor da mera continuidade das atividades econômicas.

Assim, a atividade legislativa na proteção ao meio ambiente e, mais especificamente, as novas modalidades de licença ali previstas, pode representar uma violação à proibição de retrocesso ambiental e causar insegurança jurídica no setor rural. Considerando que o licenciamento é instrumento essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a flexibilização promovida por essas leis compromete a efetividade desse direito.

Dessa forma, visando a maior fluidez e uma delimitação mais precisa dos objetivos propostos, com o intuito de facilitar a compreensão geral e específica do presente estudo, apresentamos a seguir os objetivos deste trabalho:

- O **objetivo geral** é avaliar em que medida as alterações legislativas no licenciamento ambiental no Brasil e em Goiás violam o princípio da proibição de retrocesso ambiental e afetam a segurança jurídica do setor rural.

Como **objetivos secundários**, buscamos:

- Mapear as principais alterações legislativas no licenciamento ambiental, especialmente as promovidas nos últimos anos, identificando seus fundamentos, escopos e motivações;

- Analisar o conteúdo normativo das alterações legislativas sob a ótica do *princípio*, verificando eventuais flexibilizações ou supressões de garantias anteriormente asseguradas;
- Investigar os efeitos jurídicos das mudanças legislativas sobre a segurança jurídica no setor rural, com base em dados normativos, administrativos e, quando possível, em decisões judiciais ou pareceres técnicos.
- Avaliar a compatibilidade das alterações legislativas com os princípios constitucionais do Direito Ambiental, como o desenvolvimento sustentável, a função socioambiental da propriedade e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para alcançar os objetivos específicos delimitados, foi necessário compreender as modalidades de licenças aplicáveis às atividades ou aos empreendimentos<sup>5</sup> rurais previstas na Lei nº 15.190/2025 e na Lei Estadual de Goiás nº 20.694/2019, considerando o pressuposto de que tais atividades estão ligadas às áreas rurais<sup>6</sup> e que, por estarem sujeitas a uma legislação mais frágil, podem comprometer a qualidade ambiental desses espaços.

Para cumprir os objetivos e responder a essa questão de pesquisa, adota-se a metodologia qualitativa (Bauer; Gaskell, 2002). A abordagem qualitativa permite compreender e interpretar fenômenos jurídicos complexos relacionados ao *princípio* e à insegurança jurídica no setor rural, especialmente no contexto do licenciamento ambiental. Essa modalidade de pesquisa permite uma análise mais ampla e articulada com o tema, a partir de revisão e interpretação da literatura relevante e especializada. Ademais, a abordagem qualitativa viabiliza ao pesquisador uma maior margem de análise entre as referências e sua construção teórica.

Outrossim, a pesquisa qualitativa mostra-se adequada para investigar aspectos normativos, doutrinários e jurisprudenciais, bem como para analisar criticamente as relações entre a legislação, princípios constitucionais e sua aplicação prática. Segundo Guerra *et al.* (2024), a pesquisa qualitativa foca sua análise no aprofundamento dos significados e conceitos do fenômeno pesquisado. A pesquisa qualitativa caracteriza-se pelo afastamento de

---

<sup>5</sup> A legislação sobre as licenças ambientais estabelece atividades e ou empreendimentos em seus textos normativos para especificar aquelas que exigem o licenciamento. Assim, com a finalidade de facilitar a leitura e organização do texto, faremos menção apenas como “atividades”.

<sup>6</sup> Para efeitos desse trabalho, utilizamos a definição do art. 3º, inciso IV da Lei Federal 12.651/2012: IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

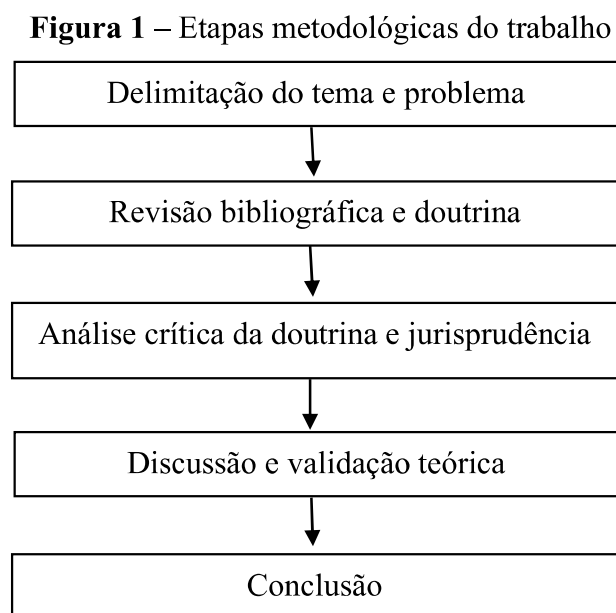
resultados numéricos ou de premissas universais, a partir dos objetos investigados, construindo relações de sentido que nem sempre estão expostas de forma objetiva.

Assim, a metodologia deste trabalho compreende análise documental, revisão bibliográfica, estudo de jurisprudência e interpretação crítica. A análise documental consistiu no exame das normas legais e regulamentares pertinentes, com ênfase na Lei nº 15.190/2025 e na Lei Estadual de Goiás nº 20.694/2019.

Por outro lado, foi imprescindível a revisão bibliográfica de obras doutrinárias e artigos científicos que tratam das temáticas, sobretudo do *princípio*, dos direitos ambientais fundamentais e segurança jurídica. Ademais, considerando as balizas jurídicas desse trabalho, realizou-se estudos de jurisprudências relevante sobre a temática, com afincos nas decisões que tratam da compatibilidade da legislação ambiental com o *princípio* em análise e os impactos para o setor rural.

Além disso, o estudo incluiu uma interpretação crítica e sistematizada das novas legislações, buscando identificar possíveis contradições, lacunas e desafios na harmonização entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Essa abordagem possibilitou uma compreensão aprofundada do tema, considerando não apenas a letra da lei, mas também as consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes das políticas públicas e decisões judiciais. Assim, a pesquisa contribui para o debate acerca da efetividade do *princípio* e de suas implicações para a segurança jurídica no âmbito do Direito Agrário.

Dessa forma, a Figura 1 sistematiza as etapas metodológicas a serem trilhadas no presente trabalho:



**Fonte:** Elaborada pelo autor.

O método adotado para alcançar o objetivo deste trabalho foi desenvolvido em etapas, distribuídas em seções. Na seção inicial, dedicada ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, realizou-se uma revisão bibliográfica de livros, periódicos, artigos, dissertações e teses que tratam do tema, considerando uma perspectiva histórica e crítica sobre o seu surgimento. Para isso, foram feitas pesquisas em *sites* como: Google Acadêmico, *SciELO*, bibliotecas, repositórios, revistas e sites oficiais. Para definição de princípios jurídicos, adotou-se como base os pressupostos teóricos de Alexy (2008) e, para delimitação e definição do *princípio*, ancorou-se nas premissas de Sarlet (2012, 2020), Molinaro (2012), Prieur (2012), Benjamin (2012) e Rothenburg (2012).

Na segunda seção, dedicada à competência dos entes federativos, realizou-se — ainda baseados no método adotado na primeira seção — uma análise das competências legislativas em matéria de licenciamento ambiental. Assim, abordamos inicialmente os conceitos de Estado, federalismo e formas de governo, apoiando-nos nos fundamentos teóricos de Dallari (1995), Antunes (2007) e Scuro Neto (2005). Na conceituação das competências alicerçou-se nos parâmetros de Silva (2005) e nas competências ambientais em Farias (1999) e Antunes (2007).

Na terceira seção, dedicada à análise da Lei nº 15.190/2025 e da Lei nº 20.694/2019 à luz do princípio da proibição de retrocesso ambiental, realizou-se um estudo específico sobre essas normas. Em especial, procedeu-se à sua contextualização, estabelecendo um comparativo com a legislação anterior, com a Lei Complementar nº 140/2011 e com a Resolução CONAMA nº 237/1997.

O referencial teórico desta pesquisa está delineado sobretudo no campo da ciência jurídica, assim ancora-se nos pressupostos teóricos pós-positivistas de Alexy (2008), na teoria constitucionalista de Zagrebelsky (2011), considerando que o Direito não se limita ao positivismo jurídico, mas representa também um “dever ser”, voltado à observância dos direitos fundamentais. Ademais, essa pesquisa foi construída em consonância com o arcabouço de Marques (2015), já que a política agrária no país congrega desenvolvimento econômico, com acumulação de capital para o setor rural e observância de aspectos sociais e ambientais.

Portanto, esta dissertação está organizada em três seções, além da introdução e das considerações finais.

## **1 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL**

Nesta seção, delinham-se os fundamentos teóricos que alicerçam o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Para tanto, parte-se da análise do papel dos princípios na ciência do Direito, à luz dos pressupostos formulados por Alexy (2008), para quem os princípios configuram “mandamentos de otimização”, bem como da concepção de Silva (1994), segundo a qual os princípios jurídicos constituem elementos estruturantes, fundantes e irradiadores de todo o ordenamento normativo.

Em seguida, apresenta-se uma síntese histórica da formação do princípio do não retrocesso, com enfoque específico na sua vertente ambiental, evidenciando seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial. Com esta abordagem, busca-se situar teoricamente a pesquisa e estabelecer as bases para a análise dos mecanismos de aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental, especialmente em sua interação com o Direito Agrário e com a problemática da insegurança jurídica no setor.

### **1.1 Conceito de direito, regras e princípios**

O Direito, enquanto área do conhecimento, é permeado de conceitos que lhe são próprios. A compreensão dos institutos que compõem o Direito, como normas, princípios e regras, podem ser analisados por diferentes aspectos. Assim, faz-se necessário delimitar e apresentar os principais conceitos dessa pesquisa, para circunscrever o próprio objeto da pesquisa.

O passo inicial é delimitar ou apresentar aquilo que se compreende como Direito. Nesse sentido, parte-se da perspectiva que o termo Direito possui mais controvérsias que unanimidade conceitual. Segundo Dimitri Dimoulis (2007), existem quatro definições possíveis: primeiro, uma concepção de que o Direito é o justo, que significa retidão, a prática do bem, do correto, vinculado aos ideais de justiça; uma segunda definição é a percepção de que Direito é o exercício de uma faculdade, uma ação ou omissão; outra possibilidade existente para definição do Direito é compreendê-lo como uma ciência, a ciência jurídica, ou seja, o estudo das normas jurídicas; por fim, uma quarta definição, e mais plausível, para o autor, na contemporaneidade, encara o Direito como um conjunto de normas que almeja disciplinar os comportamentos humanos em uma sociedade tendo como fonte o Estado.

Em outra perspectiva, Reale (2010) afirma que o Direito não pode ser compreendido de forma unilateral, isolada ou simplesmente multifacetada. Nesse sentido, o Direito é um

fenômeno complexo, não podendo ser pensado de forma segmentada ou apartada, já que é constituído em três dimensões: o fato, o valor e a norma. O Direito emerge de um fato social relevante, que, ao ser interpretado por valores culturais e éticos de uma determinada sociedade localizada no tempo e no espaço, se externaliza pela concretude da norma jurídica válida, apta a regular a convivência humana.

Dessa forma, como salienta Dimoulis (2007), a definição do Direito é complexa e demasiadamente ampla, pois, ao longo da história, o conceito possui muitas definições, o que implica admitir que o conceito de Direito é dependente da estrutura vigente e das condições sociais dos seus produtores, bem como da sua efetividade pelos membros da sociedade, assim verifica-se que o Direito possui uma grande mutabilidade conceitual. Ainda na perspectiva do autor, o Direito pode ser considerado como um dever ser social, que se preocupa com as ações exteriorizadas, ou seja, o direito almeja instituir um “dever ser” que anseia por imprimir em seus destinatários regras, normas e princípios sujeitos a coerção.

Em uma perspectiva distinta, Marilena Chaui (1982) sustenta a tese que o Direito é um instrumento de legitimação da ordem burguesa vigente. Nessa perspectiva, o Direito é instrumento de legitimação das desigualdades, seu objetivo é naturalizar as divergências sociais almejando produzir equilíbrio, segurança e previsibilidade para que a exploração da classe burguesa se perpetue sobre a classe dos proletariados. Além disso, o direito é determinado pelo poder econômico que impõe o que é o Direito e influenciado nas demais esferas estatais, almejando constituir um processo de coerção estatal natural e legitimado.

A definição apresentada no parágrafo anterior é uma análise possível, sobretudo no campo das ciências sociais e passível de justificar a persistente desigualdade verificável nas relações humanas ao longo da história. Entretanto, devemos levar em consideração que o Direito não é mero agente legitimador da ordem burguesa. Como salienta Eros Grau (2011), o Direito não deve ser compreendido como um simples instrumento e reflexo da vontade e anseios da ordem econômica. Dessa forma, Grau (2011) assevera que o direito tem suas origens e alicerces na sociedade, almejando a solução dos conflitos sociais, buscando conciliar de maneira harmônica as oscilações entre liberdade individual e o interesse coletivo. Para além disso, o Direito é, segundo Ronald Dworkin (1999), um fenômeno social que precisa ser pensado em sua complexidade, considerando a composição social.

Ademais, segundo Cretella Jr. (2012, p. 216), o “sistema jurídico é o conjunto coordenado, em um todo lógico, das regras contidas explicitamente ou implicitamente no direito positivo”. Assim, é preciso compreender que o Direito é um sistema jurídico, o qual considera-se como a junção de vários elementos, partes, peças que compõem um todo, porém

essas peças estando separadas e estanques não permitem o adequado funcionamento do sistema. Entretanto, uma vez encaixados, alinhados, calibrados e postos em funcionamento, começam a ganhar sentido e permite seu devido sentido.

Dessa forma, apesar de existirem diferentes concepções e conceitos para a noção de Direito, nesta dissertação adota-se a perspectiva que o Direito é um fenômeno social, conforme postula Ronald Dworkin (1999), que o compreende como um conjunto de normas coordenadas provenientes explícita ou implicitamente no direito positivo (Cretella Jr., 2012), e que tem por fundamento regular as relações humanas (Dimoulis, 2007) e resolver os conflitos sociais (Grau, 2011).

Neste contexto, para os fins desta pesquisa, trabalha-se com a concepção que o Direito positivo é estruturado de forma hierárquica, constituindo o ordenamento jurídico. Na obra *Teoria Pura do Direito*, Kelsen (1998) buscou estabelecer um sistema jurídico baseado na lógica e na normatividade, estruturado de forma escalonada, piramidal. A norma superior é o pressuposto de validade de uma norma inferior, sendo que, no ápice dessa estrutura, há a norma fundamental, servindo como base para a validade das demais normas.

Nessa perspectiva, dentro do sistema jurídico, existem diferentes tipos de normas, que podem ter o mesmo valor deôntico ou não. Para, Bittar e Almeida (2012, p. 401) a obra kelseniana buscou demonstrar que “toda ordem jurídica requer um regresso *ad infinitum* por meio das normas, até a norma fundamental”. Assim, na base da pirâmide há regras individuais e concretas; em posição superior, estão as disposições infraconstitucionais, que incluem leis ordinárias, decretos e regulamentos e, acima destas, as normas constitucionais, as quais são gênero, das quais são subespécies os princípios e as regras.

Nessa estrutura, as normas constitucionais servem como pressuposto de validade e existência para as disposições inferiores, exteriorizando um sistema jurídico hierarquizado, coeso e estável, permitindo o controle de constitucionalidade das normas. Assim, para além do controle de legalidade e constitucionalidade, conforme assevera Mazzuoli (2011), é possível o controle de convencionalidade, o qual consiste no dever de verificar a compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, instituindo um caráter de suprallegalidade.

Para o caminho dessa pesquisa, opta-se em apresentar uma revisão bibliográfica entre regras e princípios. Para tanto, alicerça-se na teoria de Robert Alexy (2008). Para ele, as normas podem ser princípios e regras, os princípios são mandamentos de otimização, as regras são normas que são satisfeitas ou insatisfeitas. Além disso, adota-se os fundamentos da teoria de Dworkin (2002) para aplicação de princípios e regras. Os princípios não se aplicam

de forma absoluta, dependem do caso concreto, admitindo ponderação em caso de colisão. Já as regras, aplica-se na perspectiva do “tudo ou nada”, ou seja, aplica-se apenas uma regra no caso concreto, sendo que os conflitos entre as regras se operam no plano da hierarquia, cronologia e especialidade.

Com base nessa concepção, Brito *et al.* (2025) identificam diferenças importantes entre regras e princípios, tais como: i) grau de abstração: as regras são mais disciplinadoras, já os princípios são valores deôntico abertos; ii) a aplicação dos princípios pode exigir instrumentos para concretização, as regras são diretas; iii) os princípios são norteadores do sistema jurídico, as regras, por sua vez, são vinculativas.

Consoante a Alexy (2008), os princípios se efetivam diante das possibilidades jurídicas e fáticas, eles não contêm um mandamento definitivo. Os princípios são normas de caráter *prima facie*, em detrimento de suas características de generalidade, elevado grau de abstração, abrangência de seu conteúdo e por serem aplicados conforme as possibilidades jurídicas do caso concreto. Por isso, não possuem força imperativa absoluta e definitiva, pois indicam uma direção a ser seguida. Mesmo quando utilizados como base para a fundamentação de uma decisão, não perdem esse caráter não definitivo.

Já para Dworkin (2002), os princípios viabilizam a construção de um processo decisório orientado em determinada direção, o que decorre da “dimensão de peso ou importância” (p. 42) que lhe é inerente. Nessa perspectiva, quando ocorre conflito entre princípios, não há um expurgamento dos demais princípios do ordenamento jurídico, cada princípio assume relevância conforme os fundamentos que justificam a sua aplicabilidade. Embora apresentem elevado grau de abstração, os princípios configuram normas jurídicas integrantes do ordenamento jurídico e, nesse sentido, “possuem obrigatoriedade de lei e devem ser levados em conta por juízes e juristas que tomam decisões sobre obrigações jurídicas” (Dworkin, 2002, p. 46-47).

Por outro lado, para Alexy (2008), as regras se estabelecem pelas cláusulas de exceção, perdendo seu caráter definitivo e estrito. As regras se baseiam na existência de decisão tomadas pelas autoridades legitimadas ou das práticas reiteradas, tornando-as mais fortes, aplicáveis. Enquanto para Dworkin (2002), as regras não possuem dimensão de peso, sendo consideradas apenas “importantes ou desimportantes” (p. 43). Desse modo, em caso de conflito entre as regras, somente uma delas será aplicada no caso concreto, pois apenas uma detém validade e aplicabilidade. Assim, nessas hipóteses de conflito entre as regras, a solução ocorrerá no plano da hierarquia, da cronologia e da especialidade.

Nesse sentido, Maquiné e Lorenzetto (2022), ao analisarem os pressupostos da teoria dos mandamentos de otimização, afirmam que o objetivo é concretizar o direito de forma a atender ao grau de efetivação necessário em cada situação específica. Os autores defendem que a aplicação dos princípios jurídicos deve ser adaptada às singularidades do caso concreto, em vez de uma aplicação rígida e uniforme. Enquanto mandamentos de otimização, os princípios assemelham-se à estrutura de uma molécula composta por dois elementos indissociáveis: o primeiro são as normas deontológicas, que prescrevem deveres, permissões ou proibições; o segundo, os valores axiológicos, que expressam ideais como justiça, igualdade e liberdade. Assim, as normas deontológicas indicam como algo deve ser feito, enquanto valores são axiológicos, indicam por que deve ser feito.

Sabemos que, na realidade fática, um mesmo caso pode envolver a incidência simultânea de dois ou mais princípios. Dada a estrutura dual dos princípios, pode ocorrer uma colisão entre eles. Nesses casos, o método utilizado para resolver essa colisão é o sopesamento, conforme explica Soares (2015). Esse método é utilizado quando há uma colisão entre princípios, de modo que um não exclui o outro, mas haverá precedência de um deles no caso concreto. O resultado da técnica é a formulação de uma norma de direito fundamental atribuída, com estrutura de regra, hábil a solucionar o caso. Nessa técnica, o peso dos princípios não é absoluto, mas relativo, pois o relevante é demonstrar a importância dos princípios colidentes. O sopesamento não é um procedimento abstrato e generalizante, mas é o resultado de um enunciado de preferências condicionantes, correspondendo a uma regra de decisão diferenciada, tarefa de otimização, produzindo um princípio de concordância prática. O resultado da técnica é formar uma regra para o caso concreto, ao associar a lei de colisão à teoria da argumentação jurídica racional.

Porém, o método utilizado para a colisão de princípios não se aplica ao conflito de regras. Para Pimenta e Verdival (2023), a teoria de conflito de normas de Alexy pressupõe que, em conflito de regras, haverá uma exceção de conteúdo das regras conflitantes, cuja solução será sobre a validade da norma, mas os autores alertam ainda que o conflito de regras pode ser aplicado na perspectiva da antinomia jurídica, ou seja, há repercussão não só no plano de validade, mas de eficácia da norma. Assim, o conflito entre regras ocorre na dimensão da validade (válida ou não), sua solução é gerada pelas cláusulas de exceção ou através da invalidação de uma das regras e sua exclusão do ordenamento jurídico.

Portanto, regras e princípios são normas no ordenamento jurídico brasileiro. Pela teoria de Alexy (2008), as regras já estão postas, é um direito posto (Grau, 2011), podem ser aplicadas no caso concreto; os princípios, por serem normas de valor axiológico mais aberto,

dependem do caso concreto. Pimenta e Verdival (2023) definem que as regras são normas aptas a serem aplicadas objetivamente; já os princípios, pela carga valorativa, mandamentos de otimização, são aplicados caso a caso.

## 1.2 Princípio da Proibição de Retrocesso

Para entender o princípio da proibição de retrocesso ambiental, é fundamental reconhecer que o princípio da proibição de retrocesso social o antecede. Nesse sentido, é necessário compreender o surgimento desse princípio na ciência jurídica, levando em conta seus diversos aspectos.

A história do princípio da proibição de retrocesso social perpassa pela história do constitucionalismo e das dimensões do direito. A priori, a ciência jurídica utilizava a expressão “geração de direitos” para explicar o surgimento e a consolidação dos direitos fundamentais. Contudo, considerando que os direitos coexistem (Asmann, 2025), cunhou-se a expressão “dimensões de direito”, buscando demonstrar que o direito é um “conjunto coordenado” (Cretella Jr., 2012, p. 216).

A propósito, faz-se necessário esclarecer que direitos humanos e direitos fundamentais são distintos. Segundo Bobbio (2004), os direitos do homem, também denominados direitos humanos, são aqueles estabelecidos sobretudo em declarações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, caracterizando-se como universais, históricos e progressivos, previstos primordialmente no plano internacional, embora possam também ser regulamentados no plano interno dos Estados. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 4º, inciso II, estabelece expressamente os direitos humanos como princípio que rege as relações internacionais do país.

Por outro prisma, para Braga (2025), os direitos fundamentais são aqueles que a Constituição de determinado Estado incorpora e nomeia expressamente em seu texto como direitos internos. Ainda segundo o autor, os direitos humanos e os direitos fundamentais têm por finalidade proteger e promover a dignidade da pessoa humana, sendo materialmente equivalentes. Contudo, sob a perspectiva formal, distinguem-se, uma vez que os direitos humanos são definidos no plano internacional, enquanto os direitos fundamentais se situam no plano interno, sobretudo no texto constitucional.

No constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX, os direitos fundamentais estavam restritos às liberdades negativas ou liberdades civis, eram direitos que asseguravam a proteção

individual em face do Estado. Entretanto, após a Primeira Guerra Mundial, uma nova concepção de constitucionalismo emergiu, sobretudo nas constituições do México e da Alemanha. Esses novos textos constitucionais estabeleciam os direitos sociais, mas eram direitos apenas proclamatórios, programáticos ou sinalizadores de um compromisso político, ou seja, não havia um dever do Estado em assegurar sua concretude, nesse sentido:

As normas consagradoras de direitos sociais, econômicos e culturais são segundo alguns autores, normas programáticas. As constituições condensam, nestas normas programáticas definidores dos fins do Estado, e conteúdo eminentemente social. A relevância delas seria essencialmente política, pois servem apenas para pressão política sobre os órgãos competentes. Todavia, sob o ponto de vista jurídico, a introdução de direitos sociais nas vestes de programas constitucionais, teria também algum relevo (Canotilho, 2003, p. 747).

A Segunda Guerra Mundial viabilizou uma guinada na concepção dos direitos sociais e no dever estatal de assegurar sua efetividade. Os direitos sociais ultrapassam a perspectiva apenas de um direito escrito para constituir um direito exigível, criando um direito subjetivo do indivíduo em face ao Estado. Nesse sentido, inicia-se um movimento de afastamento do positivismo jurídico clássico, que segundo Fernandes (2011), o direito era considerado um sistema ocluso, ancorado no direito posto pelo Estado, na preponderância formal das normas, almejando segurança jurídica.

A emergência de uma nova ordem no pós-guerra, projetada e viabilizada o surgimento do pós-positivismo nas ciências do direito, que para Fernandes (2011), implica superação do positivismo estrito, possibilitando o reconhecimento da força normativa dos princípios, a abertura valorativa do sistema e a aproximação entre Direito e moral. A Constituição passa a ocupar posição central, orientando a interpretação jurídica pela justiça e pelos direitos fundamentais. Assim, o Estado deve adotar meios necessários e suficientes para a efetividade dos direitos sociais, criando uma equidade entre direitos fundamentais e os direitos sociais. Assim,

os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjetivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentes da sua justiciabilidade e exequibilidades imediatas. Assim, o direito à segurança social (art. 63.º), o direito à saúde (art. 61.º), o direito à habitação (art. 65.º), o direito ao ambiente e qualidade de vida (art. 66.º), o direito à educação e cultura (art. 73.º), o direito ao ensino (art. 74.º), o direito a formação e criação cultural (art. 78.º), o direito à cultura física e desporto (art. 79.º), são

direitos com a mesma dignidade subjetiva dos direitos, liberdades e garantias (Canotilho, 2003, p. 476)<sup>7</sup>.

Disso decorre que os direitos sociais previstos nos textos constitucionais deixam de ser apenas uma “mera folha de papel” (Lassale, 2009), assumindo a categoria de direito subjetivo, exigível do Estado. Em outros termos, qualquer cidadão é parte legítima para exigir que o Estado efetive o direito previsto no texto constitucional, incluindo a proposição de ação judicial, individual ou coletiva, para ver o seu direito observado. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como direitos fundamentais inúmeros direitos sociais, conforme Novais (2010):

Pura e simplesmente, Constituições como a portuguesa ou a brasileira resolveram esse problema: os direitos sociais são, entre nós, direitos fundamentais e foram reconhecidos expressamente pela constituição nessa qualidade (Novais, 2010, p. 252).

Depreende-se que a Constituição de 1988 incorporou os direitos sociais como direitos fundamentais. Os direitos sociais foram reconhecidos expressamente como fundamentais no texto constitucional, não sendo, dessa forma, uma norma apenas formal. Ao garantir que direitos como saúde, educação, meio ambiente sejam direitos fundamentais, a Constituição não apenas assegura a sua proteção, mas também impõe ao Estado a responsabilidade de garantir sua efetividade. Isso representou um avanço significativo em relação às constituições anteriores, que, embora previssem esses direitos, muitas vezes não lhes atribuíram a mesma centralidade e exigibilidade.

A Constituição de 1988, ao imbuir aos direitos sociais, incluindo o direito ao meio ambiente, como direito fundamental, tornou possível que qualquer cidadão, ao se deparar com a violação de seus direitos sociais, possa recorrer ao Judiciário para exigir sua implementação, promovendo assim uma maior justiça social e inclusão no país. A escolha do legislador em incluir os direitos sociais como direitos subjetivos pode ser assim engendrada:

Normas jurídicas e, *ipso facto*, normas constitucionais tutelam bens jurídicos socialmente relevantes e interesses individuais. Um direito subjetivo constitucional confere a seu titular a faculdade de invocar a norma da Constituição para assegurar o desfrute da situação jurídica nela contemplada. Consoante a doutrina clássica, é o poder de ação fundada na norma, para a tutela de bem ou interesse próprio (Barroso, 2012, p. 72).

---

<sup>7</sup> Os artigos mencionados nessa citação são artigos da constituição portuguesa.

O princípio da proibição de retrocesso ressalta a centralidade da Constituição como garantia dos direitos fundamentais. A partir dessa perspectiva, a norma constitucional não pode ser enquadrada com uma norma vazia, mas uma norma deontológica carregada de valoração legal e material, mas também da capacidade de buscar judicialmente a efetivação dos direitos que lhe são assegurados na Constituição. Dessa forma, o texto ressalta a função protetiva das normas constitucionais, não apenas como princípios abstratos, mas como direitos exigíveis e passíveis de defesa através do Judiciário.

Assim, a constitucionalização dos direitos, reconhecimento dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais e como direitos subjetivos e possibilidade de tutela no âmbito judicial são elementos fundantes do princípio da proibição de retrocesso. Um direito fundamental com envergadura constitucional, *a priori*, não permite sofrer reduções, já que o art. 60, parágrafo 4º “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:”, inciso “IV - os direitos e garantias individuais” (Brasil, 1988). Assim, os direitos fundamentais não poderiam sofrer redução.

Entretanto, a previsão estabelecida no texto constitucional não implica que os direitos fundamentais não são passíveis de modificação. O legislador poderá realizar modificações no texto constitucional, desde que não ocorra a supressão ou exclusão do ordenamento jurídico das garantias previstas ou já conquistadas, ou seja, há vedação ao retrocesso, nesse sentido:

Em outras palavras, haverá o princípio da proibição de retrocesso social de concentrar sua incidência para além do mínimo essencial, de modo a impedir o retorno na concretização dos direitos sociais, ainda que não digam com as prestações mínimas indispensáveis à sobrevivência dos indivíduos (Derbli, 2008, p. 364).

Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso almeja estabelecer balizas, barreiras e condicionantes ao legislador para práticas que possam comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais, afastando futuras alterações legislativas que possam prejudicar o grau de concretização e efetividade das normas. Assim, na perspectiva legislativa, o princípio da proibição de retrocesso atua como mecanismo de controle da atividade legislativa e das políticas públicas.

Entretanto, o princípio da proibição de retrocesso não é um princípio aplicável apenas à atividade legislativa, é também um instrumento viabilizador de políticas públicas, considerando que as políticas públicas têm diferentes suportes: constituição, leis, normas infralegais (Bucci, 2013), ou seja, as políticas públicas são instrumentos para executar as

diretrizes estabelecidas na Constituição (Barcelos, 2005) e podem ser submetidas ao controle de conformidade jurídica pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso está imbricado ao conceito de mínimo existencial. Sarlet (2013) afirma que o conceito de mínimo existencial está atrelado à concepção do princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, o mínimo existencial deve assegurar existência material do indivíduo. Porém, alerta que o mínimo não pode ser circunscrito apenas à existência fática do indivíduo, deve compreender uma vida com alternativas e possibilidades, em termos jurídicos, Heinrich Scholler, citado por Sarlet (2013), afirma que, no plano jurídico, o mínimo existencial corresponde à viabilidade de usufruir e gozar de direitos fundamentais, concretizando os direitos da personalidade.

O princípio de proibição de retrocesso é acionado sempre que o mínimo existencial é maculado. Partindo do método de interpretação jurídica de Ávila (2004), proibir é impedir que um determinado direito já alcançado seja maculado, tanto pela atividade legislativa quanto pela inércia dos poderes públicos. Ademais, essa proibição está intimamente associada a uma perspectiva de “retroceder, voltar atrás, diminuir e ou apequenar” o direito, em outros termos, o retrocesso é constatável quando há tentativa de diminuir a proteção, caracterizando-se pela inobservância do mínimo existencial. Dessa forma, o princípio de proibição de retrocesso social adverte que os direitos fundamentais devem ter sua proteção garantida, rumo ao sentido de acumulação de dimensões, de progressividade e não de diminuição de conteúdo (Mendes; Branco, 2012).

Portanto, é possível entender o princípio da proibição de retrocesso como uma importante ferramenta para a proteção dos direitos fundamentais ao longo do tempo. Esse princípio visa impedir que, uma vez conquistados certos direitos, haja retrocessos significativos em sua aplicação ou reconhecimento, garantindo que avanços históricos no campo dos direitos humanos sejam preservados e não desfeitos por decisões legislativas ou mudanças políticas.

### **1.3 Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**

A definição do princípio da proibição de retrocesso ambiental pode ser compreendida sobre diferentes aspectos, pois é um princípio jurídico que tem uma atuação múltipla. Sob a perspectiva jurídico-legislativa, ele atua para impedir retrocessos legislativos. Por outro lado, o *princípio* exige uma atuação positiva do estado na proteção ambiental.

Nesse sentido, para compreender o conceito do *princípio*, requer a decomposição da sua estrutura. A primeira análise recai sobre a delimitação do que é um princípio, tanto em termos linguísticos quanto jurídicos. Milaré (1998) explica que a origem etimológica da palavra princípio é do latim e significa começo, fundamento, marco inaugural. Ao citar José Cretella Júnior, o autor destaca que, nas ciências, os princípios são os alicerces fundamentais, os pressupostos, elementos fundantes que, de forma concatenada, determinam e condicionam todas as estruturas subsequentes. Assim, no âmbito jurídico, os princípios funcionam como fundamentos orientadores: diretrizes gerais para aplicação e interpretação do direito.

Outrossim, pensando na morfologia das palavras, o princípio é um substantivo comum, isso implica que está no cerne da palavra a concepção de indicar coisas ou ideias de forma geral. Entretanto, é simultaneamente o embrião ou o alicerce de um determinado conhecimento, nesse sentido,

... os princípios ocupam um lugar de *fundamentalidade*, estão em primeiro lugar e o toma, e dele deriva a realidade cognoscitiva, valorada desde a percepção que dele deduzimos como resultado (de nossas preferencias) do objeto investigado. Princípio é mais que postulado ou axioma, aliás, esses dois últimos substantivos, são, modernamente, tidos como sinônimos e inconfundíveis com o primeiro (Molinaro, 2012, p. 82-83).

O posicionamento de Molinaro (2012) permite defender que as normas jurídicas, explícitas ou implícitas, constituem os fundamentos essenciais dos princípios, que surgem a partir de um processo racional e experiencial. Os princípios são normas deônticas extraídas de um discurso baseado na razão e na experiência, têm como objetivo adaptar, corrigir e orientar as relações humanas, sempre considerando o contexto específico. Eles servem para integrar, complementar, interpretar ou aplicar o sistema jurídico de forma não exaustiva, fornecendo uma base sólida para as normas jurídicas.

Nesse sentido, o *princípio*, enquanto uma espécie de norma, cria para o Estado o dever de se munir de instituições ou serviços que garantam não só a efetividade da norma, mas os impeça de serem suprimidos. Assim, o pressuposto de existência da proibição de retrocesso em matéria ambiental é “garantir que no evoluir do tempo, e da edição de novas normas e de sua aplicação, também se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente” (Milaré, 2016, p. 203).

Conforme afirmado, o *princípio* não se impõe apenas aos legisladores, mas também deve ser observado pela Administração pública para adotar uma atuação comissiva, no sentido de implantar políticas públicas para concretude do direito. Consoante Prieur (2012), o direito ambiental é por essência um “direito engajado”, já que atua de forma incessável pela busca de

melhoria do meio ambiente. Além disso, ressalta o autor que a importância do *princípio* é fundamental, pois almeja frear um sistema que busca minar o direito ambiental “sempre insidiosa e discreta, para que passe despercebida” (Prieur, 2012, p. 18).

Nessa perspectiva, Sarlet e Fensterseifer (2012) afirmam que o *princípio* se desdobra em dois pressupostos, mas que exigem uma análise conjugada, não podendo ser dicotomizado, pois se complementam. Um primeiro pressuposto do *princípio* é a imposição ao Estado de uma obrigação de não-fazer, ou seja, não pode reduzir o grau de proteção por novos instrumentos normativos. O segundo pressuposto, reside no dever do Estado, que se reveste em uma obrigação de “melhorar” o conteúdo normativo e fático para assegurar a concretude do *princípio*.

Para Rothenburg (2012), o *princípio* pode ser analisado, ainda, nas dimensões de promoção e de proteção ou defesa. Para o autor, essas dimensões do *princípio* devem ser interpretadas como possibilidades de promover e proteger o meio ambiente. A primeira forma de atuação, de promoção, ocorre quando o Estado, detentor legítimo dos meios de coerção, age para tutelar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, adotando medidas necessárias e suficientes para criar condições ambientais mais adequadas. A intervenção promocional do Estado não decorre de um agir de forma defensiva, reagindo a uma degradação, poluição ou violação do meio ambiente, mas ocorre também de forma antecipada e positiva, buscando novos níveis de proteção e novas possibilidades de proteção, nesse sentido: “Não se trata, portanto, de ‘deixar em paz’ o direito ao ambiente, por meio da proteção contra ameaças ou agressões, mas de ‘fornecer a paz’ ao ambiente, por meio da promoção” (Rothenburg, 2012, p. 249).

Por outro lado, segundo Rothenburg (2012), a dimensão de proteção ou defesa do *princípio* consiste em resguardar o meio ambiente contra agressões ou ameaças. O estágio atual de proteção do meio ambiente não decorre apenas como resultado de um único evento, foi conquistado em etapas, em períodos diversos no curso da história. Nesse sentido, essa esfera funciona com um verdadeiro direito de defesa, ou seja, uma vez conquistado determinado nível de proteção ambiental, não se admite retroceder. Ela pode ser acionada sempre que houver ação ou omissão que contrarie os patamares de tutela já atingidos.

Nesse ínterim, outro elemento que compõe a estrutura do *princípio* é a palavra retrocesso, que no contexto dos direitos ambientais, implica que uma vez alcançado determinado nível de proteção ambiental, não se admite retroceder na proteção já estabelecida. Dessa maneira, para Sirvinskas (2018, p. 118) “após atingir certo status

ambiental, o princípio veda que se retorne a estágios anteriores, prejudicando e alterando a proteção dos recursos naturais, por exemplo”.

Porém, é importante considerar que o direito, constituições, leis, decretos, as normas em sentido *lato sensu* não são premissas universais imutáveis, “o direito é produzido a partir de múltiplas inter-relações, compreende a necessidade de o pensarmos dialeticamente, estudando-o em movimento, em constante modificação, formação e destruição – isto é, como de fato ocorre na realidade concreta” (Grau, 2011, p. 44). Assim, as normas jurídicas são o resultado de uma dinâmica que é inerente ao direito, que está em constante transformação, adaptação e até superação.

A mutabilidade inerente ao direito, porém, não se aplica de forma automática e cega na seara ambiental, ou seja, em termos de proteção ambiental, essa mutabilidade pode transmutar em retrocesso. Prieur (2012) sustenta que o meio ambiente, assim como os direitos humanos, não pode obedecer à regra da mutabilidade, como ocorre com as demais normas em um ordenamento jurídico. Os direitos humanos e o *princípio* são como valores universais, cosmopolitas, não admitindo retrocessos. Uma das razões lógicas é que eventuais retrocessos na proteção ambiental trazem riscos às gerações presentes e futuras, sendo um princípio intergeracional ou solidariedade intergeracional.

Dessa forma, a mutabilidade das normas de proteção ambiental é mitigada, tendo em vista a intangibilidade que constitui um dos alicerces do *princípio*. Rebecca J. Cook, citada por Prieur (2012), afirma que essa intangibilidade advém dos direitos humanos, os quais possuem caráter de permanência e têm um núcleo essencial já consolidado, que não pode ser suprimido ou enfraquecido, uma vez que existe um limite jurídico intrínseco que não pode ser violado. Assim, a intangibilidade está protegida e prevista na Carta da ONU, conforme se observa no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que estabelece:

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla (ONU, 1948).

Assim, apesar de ser inerente às regras jurídicas as constantes alterações, revogações e produção de novos instrumentos normativos, em matéria ambiental, considerando a necessidade de observância do *princípio*, o retrocesso não é admitido. Dessa forma, há ambivalência na compreensão do retrocesso ambiental, ou seja, não se admite construções ou

modificações jurídico-legislativas e condutas materiais que impliquem em retroceder na proteção ambiental.

Nessa perspectiva, o *princípio* tem importância singular para a proteção do meio ambiente e sustentabilidade. Essa importância decorre da própria historicidade e da juridicidade do princípio da proibição de retrocesso ambiental que perpassa pela compreensão do direito socioambiental e do Estado socioambiental. Segundo Rammê (2011), o direito socioambiental constitui o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, caracterizando-se como um direito complexo, transversal e de múltiplos sujeitos, refletindo a densidade dos direitos sociais. Tal perspectiva afasta a concepção de que o direito ao meio ambiente seja um direito isolado ou apartado de outros ramos do direito, evidenciando que ele integra um conjunto de direitos que viabilizam a efetivação dos direitos fundamentais. Ademais, o direito socioambiental permite uma guinada rumo a uma democracia ambiental, alicerçada na proibição de discriminação ambiental.

Nesse sentido, o Estado socioambiental representa uma transição do modelo de Estado. O pressuposto dessa mudança está fundamentado em um processo de transição do antropocentrismo para o ecocentrismo. O antropocentrismo parte da premissa de que o homem é o centro do universo (Franco Jr., 1988), assim, a natureza existe como um meio para atender às necessidades humanas (Fiorillo, 2012). Dessa forma, o Estado é o legitimador, em todos os seus aspectos, de uma natureza que sirva aos homens. Por outro lado, em uma perspectiva ecocêntrica, a natureza não é apenas um instrumento para suprir as necessidades humanas, mas todas as formas de vida possuem importância e valor intrínseco (Abreu; Bussinguer, 2012).

Ramacciotti, Souza e Dantas (2020) afirmam que o Estado socioambiental está contextualizado na consolidação dos direitos sociais enquanto uma política pública assegurada pelo Estado, caracterizado, em certa medida, pela maneira como os direitos sociais transcendem a esfera individual, sendo, portanto, direitos de um todo indeterminado. Dessa forma, o Estado socioambiental transcende a proteção individual de direitos, tratando-os como responsabilidades coletivas e públicas. Assim, os direitos sociais, incluindo o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, representam a maximização e coletivização da proteção ambiental, devendo ser defendidos e promovidos não apenas pelo Estado, mas também pela coletividade.

Nessa perspectiva, para Pertille (2019), o estado socioambiental está alicerçado na premissa da efetividade e da aplicabilidade dos direitos sociais e ambientais. Esse processo constitui um novo modelo, um modelo integrado, um arcabouço legal e material de

conciliação e convergência das pautas sociais e ambientais, tanto no plano jurídico quanto no político, viabilizando a coexistência presente e futura das espécies que formam o planeta. É um modelo de identificação e integração dos direitos, que busca conciliar e convergir questões sociais e ambientais, de forma harmônica e promovendo uma coexistência sustentável.

Desse modo, a origem do *princípio* remonta a esse panorama jusfilosófico que busca elevar os princípios do direito ambiental há uma categoria cosmopolita e universal. De acordo com Prieur (2012), a tentativa de criar um direito ambiental transfronteiriço permitiu a emergência do *princípio* em nível global. Nesse sentido, o autor afirma que, na Bélgica, o *princípio* é denominado de princípio de *stand still* (imobilidade); na França, consolidou-se o conceito de efeito *cliquet* (trava) ou, ainda, o princípio da intangibilidade. Nos países de língua inglesa, utilizam o conceito de cláusula de *status quo* ou princípio da irreversibilidade.

De igual modo, Molinaro (2012) afirma que, no direito comparado, é possível encontrar em diversas normas e em países diferentes a previsão expressa do *princípio*, especificando que na Bélgica há previsão em Decreto Parlamentar de 1995, na Holanda está normatizado no Plano Nacional de Política Ambiental, na Alemanha há previsão em diferentes normativos, na França há uma robusta construção doutrinária sobre o *princípio*, bem como consta como um direito fundamental.

Essa construção cosmopolita do *princípio* remonta suas origens ao movimento cultural do final dos anos 1960 e início da década de 70, em um movimento que buscava o fortalecimento do direito ambiental, diante da amplificação exponencial do movimento de globalização que a humanidade passou a experienciar com mais afinco, exigindo uma concepção de direito global. De acordo com Kamto, citado por Prieur (2012, p. 25), o direito internacional passou a estabelecer o princípio da proibição de retrocesso ambiental, “*obrigações de stand still*”. Dessa forma, há sinalizações e previsões implícitas ou explícitas nas convenções internacionais, almejando a proteção do meio ambiente, tais como: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972, Convenção de Basileia (1989), Convenção de Berna (1979), Declaração do Rio de Janeiro (1992), Convenção de Helsink (1992), Protocolo de Cartagena (2000), os quais são instrumentos do direito internacional que buscam proteger o meio ambiente, consolidando o princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Nesse aspecto, Molinaro (2012, p. 108) afirma:

a Declaração de Estocolmo de 1972, já o previu no seu primeiro princípio: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e condições

adequadas de vida, ‘em um ambiente de qualidade’ que permita uma vida de dignidade e bem-estar, e ele tem uma responsabilidade solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras”. Sem sombra de dúvida, toda degradação ambiental provoca violação dos direitos humanos [...] (Molinari, 2012, p. 108).

Esses compromissos internacionais reforçavam a relevância de um novo paradigma de desenvolvimento sustentável, culminando na construção de normas jurídicas que tutelam de forma mais efetiva o meio ambiente. Assim, o *princípio* está lastreado em um conjunto normativo amplo e de robustez considerável, não sendo um princípio apenas previsto em uma norma estatal interna, é um princípio que “pode ser extraído, a título exemplificativo, de diversos dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, Ramacciotti, Souza e Dantas (2020, p. 695).

Ademais, Sarlet e Leal (2020) argumentam que todo esse conjunto de normas internacionais, bloco normativo, é o suporte jurídico para a existência do *princípio*, que possui dois substratos de existência: primeiro, o conjunto das normas internacionais, que lhes assegura sua existência em termos normativos; segundo, o dever estatal progressivo de implementar direitos, assegurando o processo de ampliação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Nesse contexto, embora o Brasil seja signatário do Acordo Regional de Escazú (ONU, 2023), que prevê, de forma expressa o princípio da proibição de retrocesso ambiental no seu artigo 3º, alínea “c”, o tratando ainda não foi incorporado<sup>8</sup>, porém ele reforça a importância do *princípio* e o seu caráter de direito fundamental.

Feita essas considerações, é preciso compreender como o *princípio* é internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, nos ancoramos na teoria de Zagrebelsky (2011), segundo a qual a contemporaneidade é marcada por uma nova ordem dos estados constitucionais, nos quais há uma preponderância das constituições. Nesse contexto, os princípios constitucionais são responsáveis por dar aplicabilidade e concretude ao direito constitucional. Contudo, em uma sociedade pluralista, globalizada e multicultural, o texto constitucional não pode ser amarras inviabilizadoras de preceitos não escritos em seu texto de forma expressa. Destarte, para romper com essa estrutura engessada, o autor propõe a ideia de “ductilidade” constitucional, ou seja, uma construção teórica que estabelece uma dogmática constitucional fluida e adaptável.

---

<sup>8</sup> O processo de internalização dos tratados internacionais perpassa por quatro fases: Negociação e assinatura; aprovação pelo congresso nacional; ratificação e depósito; e promulgação e publicação (Rezek, 2014). O Acordo de Escazú atualmente está em trâmite no congresso nacional, conforme PDL 934/2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2581961>. Acesso em: 02 jan. 2026.

Assim, em uma constituição dúctil, os princípios, ainda que não expresso no texto, são normas jurídicas e exigem interpretação conforme a constituição, precisam de interação, com apresentação de soluções prudentes, viabilizando integração de maneira cumulativa, combinatória e compensatória (Chaves Jr., 2001). Ademais, a teoria da constituição dúctil permite que a constituição acompanhe as transformações sociais, culturais e ambientais, incorporando como princípio implícito a proibição de retrocesso ambiental.

Dessa forma, Rothenburg (2012, p. 247) afirma que o *princípio* “é uma conquista já sedimentada da teoria dos direitos fundamentais e não lhe prestar a devida atenção constitui por si um retrocesso”. Assim, no arcabouço normativo pátrio os direitos fundamentais estão consagrados no Título II da CF/1988. Dessa forma, o *princípio* é um direito fundamental, conforme verificamos:

Com efeito, apesar de esses dispositivos não figurarem no Título II, consagrado aos direitos e garantias fundamentais, a doutrina considera que os direitos ligados ao meio ambiente constituem, tanto no plano material como no plano formal, direitos fundamentais (Leme Machado, 2005 e 2011; Fensterseifer, 2008, p.159 e s.), conforme Prieur (2012, p. 31).

Na ordem interna brasileira, os direitos fundamentais não estão restritos ao Título II da Constituição. A própria Constituição explica, no parágrafo 2º do artigo 5º que: “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988). Dessa maneira, há direitos e princípios fundamentais ao longo do texto constitucional, ou mesmo em previsão em outras normas, nessa perspectiva:

[...] o mandamento contido no art. 225 que atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo no presente e para o porvir só adquire sentido pela plena existência deles, isto é, “defender” e “preservar” exige o mandamento de interdição da retrogradação. Ademais, o dever imposto ao Estado de “restaurar os processos ecológicos essenciais” (§ 1º, I) é denso, pois a ação de restaurar é recuperar alguma coisa perdida ou arruinada, portanto é fazer medrar o que declinou, ou um passo do regresso ao progresso (Molinaro, 2012, p. 109).

O art. 225 da CF/88 expressamente prescreveu o direito fundamental ao meio ecologicamente equilibrado como um direito e um dever, porém o texto normativo foi além, o artigo 225 instituiu um conjunto de princípios e regras que norteia todo o direito ambiental (Sarlet; Fensterseifer (2012). Na CF/88, é possível identificar que há uma vedação a ações que possam comprometer a integridade dos ambientes e espaços especialmente protegidos. Nesse

sentido, há de forma inequívoca a consagração do *princípio*, pois o texto constitucional não admite recuos de proteção dessas áreas ambientais.

De igual modo, Sarlet e Leal (2020) afirmam que o *princípio* encontra guarida diretamente no texto constitucional, mais precisamente nos encargos postulados na Constituição que impõem ao poder público e à sociedade o compromisso de promover condições adequadas à preservação da natureza. Os deveres estatais não estão restritos à manutenção dos níveis de proteção já consolidados e conquistados, mas consiste no aprimoramento contínuo de políticas e instrumentos aptos a assegurar à sustentabilidade. Para os autores, o Estado deve atuar de forma dual: primeiro impedindo retrocessos, bem como promovendo avanços normativos e fáticos de proteção ambiental.

A inexistência expressa no texto constitucional do *princípio* não lhe retirar a condição de direito fundamental, na medida em que existem princípios constitucionais implícitos que têm seus pressupostos de validade e existência em outros princípios:

A proibição de retrocesso socioambiental, da mesma forma como ocorre com a proibição de retrocesso social, esta, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada), bem como guarda conexão com os limites materiais a reforma constitucional, considerando que tais institutos também objetivam a tutela de direitos e bens de matriz constitucional em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas. (Sarlet; Fensterseifer, 2012, p. 141-142).

Neste caso, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra fundamento no “princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica...” (Sarlet; Fensterseifer, 2012, p. 143). Todos esses princípios dão guarida ao *princípio*. Além disso, é necessário perceber que em não é permitido retrocessos nesse conjunto de princípios que lastreiam o *princípio*. Tal pressuposto está vinculado com os limites da reforma constitucional, ou seja, direitos e garantias constitucionais não podem sofrer reduções, retrocessos, aplicando tal fundamento por derivação consequente ao *princípio*.

O fundamento do *princípio* encontra amparo não apenas no artigo 225 da Constituição. Ao longo do texto legal, há uma reiteração à proteção ambiental, sobretudo nos princípios que norteiam o direito ambiental brasileiro. O artigo 170 da CF/88, no título VII, da ordem econômica e financeira, no seu capítulo I, dos princípios gerais da atividade

econômica, já estabelece de forma expressa que alguns princípios precisam ser observados no cumprimento da ordem econômica.

Assim, os incisos IV e VI, do art. 170, da CF/88, estabelecem pilares do princípio da proibição de retrocesso ambiental. Nesse sentido, o inciso IV disciplina que a ordem econômica “assegura a todos uma existência digna”, já o inciso “VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Brasil, 1988). Dessa forma, há dois pressupostos na ordem econômica constitucional: existência digna e defesa do meio ambiente, tais elementos ressaltam que a ordem econômica brasileira precisará observar a proteção ao meio ambiente, compreendida como a proibição de retrocessos na seara ambiental. (Molinari, 2012).

Assim, tem-se que toda essa previsão constitucional é verdadeiramente um novo paradigma na proibição de retrocesso ambiental, porém essa proteção não ocorre apenas em nível constitucional, há normas infraconstitucionais que estabelecem vedações ao retrocesso (Molinari, 2012), conforme verifica-se na Lei 6.638/1981, lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que assim dispõe no seu artigo 2º, inciso II - “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

Para além disso, revela-se necessário identificar e adentrar na conceituação e no alcance do *princípio*. Para tanto, ancoramo-nos nos pressupostos teóricos de Robert Alexy (2008), que afirma que os princípios, mesmo quando em “colisão”, não expurgam o outro princípio do ordenamento jurídico, já que os princípios são “mandamentos de otimização”. Ademais, para Dworkin (2002), em conflitos de princípios há preservação da sua relevância e ponderação à luz dos fundamentos que justificam sua aplicação. Nesse sentido, os princípios coexistem e fundamentam uns aos outros.

Dessa forma, o *princípio* tem como fundamento, na ordem interna brasileira, outros princípios, tais como: princípio da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana e da efetividade máxima dos direitos fundamentais (Prieur, 2012). Isso porque, segundo Canotilho (2003), os princípios constitucionais possuem natureza normativa e caráter vinculante, norteando a atuação estatal. Todavia, para que sua eficácia seja plenamente concretizada, tais princípios demandam densificação por meio de outros princípios, regras e decisões jurisprudenciais, garantindo assim a efetividade dos direitos e valores que consagram.

Nessa esteira, o *princípio* pode ser compreendido por diferentes facetas. Uma primeira possibilidade de análise repousa na concepção de que os direitos são resultados de processos

de lutas e conquistas. Assim, o direito, uma vez alcançando um determinado estágio e patamar, tanto no progresso material quanto legislativo, não admite retrocessos, dessa forma:

Sob a cobertura política dessa ideia-chave surge o *princípio jurídico da proibição de retrocesso*, que expressa uma “vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização da norma”, constitucional ou não, “que trate do núcleo essencial de um direito fundamental” e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar “a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios”. Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental (Benjamin, 2012, p. 57-58).

Outra faceta do *princípio* é no sentido de ser um importante instrumento para assegurar o “mínimo ecológico constitucional” (Benjamin, 2012, p. 58), entendido como um direito subjetivo constitucional (Barroso, 2011), já que é um direito fundamental, podendo ser pleiteado no âmbito judicial. A caracterização do *princípio* como o substrato de direitos subjetivos ambientais revela que é possível utilizá-lo como fundamento para pleitear medidas judiciais que visem tutelar o meio ambiente. Porém, esse direito subjetivo é agregador, pois não abarca apenas a esfera individual, projeta o direito subjetivo às gerações futuras, conforme prevê o art. 225 da Constituição Federal de 1988 ao determinar o dever “de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Ainda nessa perspectiva, o direito subjetivo ao meio ambiente é um direito indisponível. Não podendo ser incorporado apenas na esfera individual, não é possível calcular seu valor, é imaterial, sendo, desta forma, um direito que exige uma “dimensão de horizontalidade do dever de proteção e preservação”, conforme Molinaro (2012, p. 77). A horizontalidade destacada pelo autor deve ser interpretada no sentido de que os direitos e garantias fundamentais são aplicáveis tanto nas relações entre Estado e indivíduo, como nas relações interpessoais.

Nesse sentido, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é a base do *princípio*. Dessa maneira, Rothenburg (2012) assegura que esse direito fundamental não pode ser interpretado apenas como um direito social *lato sensu*, pois os direitos sociais dividem-se em direitos liberais (civis e políticos), que são direitos de defesa do indivíduo em face do Estado. Já os direitos sociais *stricto sensu* (econômicos, sociais e culturais), dependem de intervenção legislativa ou de recursos financeiros para sua aplicabilidade. Para o autor, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado consegue agregar as duas particularidades, ou seja, é um direito social e individual, permeado pelas dimensões prestacional e defensiva.

Nesse ínterim, sabe-se que o *princípio* tem íntima relação com o conceito de mínimo existencial. Entretanto, diversamente dos princípios que exigem uma prestação positiva do

Estado com repercussão orçamentária para sua concretude, aplicabilidade e efetividade, o *princípio* exige uma atuação estatal de “um *non facere*, representado, na proteção jurídica do *habitat*, sobretudo da flora, como um não desmatar ou não destruir”, conforme Benjamin (2012, p. 60).

Assegurar a observância do mínimo existencial em matéria ambiental não está restrito a um não fazer do Estado, exige deste um comprometimento em impedir que os mecanismos e instrumentos de defesa do meio ambiente sejam esvaziados, em outros termos:

A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.) (Benjamin, 2012, p. 67).

Nesse sentido, não se pode justificar retrocesso ambiental com base no princípio da reserva do possível, ainda que seja um fundamento jurídico, econômico e político utilizado de forma recorrente pelos poderes públicos para negar a implementação e efetividade de políticas públicas e outros princípios fundamentais. Assim, o *princípio* é uma exceção à aplicação da teoria da reserva do possível, já que sua efetividade enquanto direito fundamental não pode ser negada sob o argumento orçamentário-financeiro do Estado, de forma que “a relativização do princípio, todavia, pode se dar por circunstâncias de meios técnicos, sociais ou geofísicos, nunca por (meios de) ordem financeira” (Molinari, 2012, p. 93).

As normas, incluindo os princípios, operam em alguns planos, sobretudo nos planos de existência e eficácia. “A existência de uma norma jurídica depende dos requisitos legais considerados como básicos para que essa norma possa incidir no mundo fático” (Calsing, 2012, p. 291). Além disso, o plano da eficácia da norma é considerado eficaz quando está apta para ser aplicada, exigida e executada.

O *princípio* atua em limitar flexibilizações ou revogações de normas na seara ambiental, já que o retrocesso se manifesta com diferentes roupagens. O esvaziamento dos instrumentos legais é uma forma de operacionalizar o retrocesso em direito ambiental, mas também se identifica o retrocesso no plano da existência, eficácia e eficiência. Ao revogar legislação mais protetiva ao meio ambiente, há uma ofensa ao *princípio*, pois aquele instrumento deixa concretizar o direito; já no plano da eficácia, ocorre quando há um “debilitamento da força coativa da norma”, conforme Benjamin (2012, p. 67-98).

O caráter impeditivo do esvaziamento do *princípio* pode ser interpretado na perspectiva do plano do conteúdo mínimo, do que se infere que a densidade normativa do *princípio* está estritamente vinculada à teoria geral dos direitos fundamentais. Dito de outra forma, os direitos fundamentais possuem um conteúdo mínimo, que mesmo diante de alterações, não cabe retrocesso, assim “o princípio do não retrocesso apanha as sucessivas reelaborações do conteúdo mínimo e impede que ele seja amesquinhado ou volte a padrões anteriores, quando menos desenvolvidos” (Rothenburg, 2012, p. 257)

Assim, o *princípio* atua como um princípio geral do direito ambiental, especialmente no controle *a priori* das atividades legislativas (Benjamin, 2012). Nesse sentido, as conquistas ambientais que asseguram a integridade ecológica, a biodiversidade e os processos naturais essenciais para a vida no planeta não podem retroceder, bem como que as alterações legislativas necessitam reforçar a proteção ao meio ambiente.

No entanto, é importante ressaltar que nem sempre retroceder implicará a inobservância do *princípio*, uma vez que a aplicabilidade deste exige uma análise pormenorizada de cada caso individualizado. O pressuposto do *princípio* é evitar que haja um retrocesso nas condições ecossistêmicas e no direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Porém, em circunstâncias específicas e pontuais, retroceder pode implicar uma busca por melhorias das condições ambientais. Molinaro (2012, p. 97-98) explica que “transformação de áreas degradadas (atuais, portanto) em reservas reflorestadas, ou reconversão com planejamento industrial ou outro tipo de exploração sustentada. Aí, em nada se ofende o princípio de vedação da retrogradação ambiental. Não há recuo físico”.

Como aponta Benjamin (2012), o *princípio* não é freio apenas às flexibilizações promovidas pela atividade legislativa, mas exige um agir positivo e ativo do Estado, na perspectiva de adoção de práticas administrativas e executivas, para efetividade de políticas públicas para atingir um melhoramento da qualidade ambiental. Nesse sentido, o *princípio* permite a proteção ambiental e um “progresso material e o rumo do progresso (inclusive legislativo) da proteção dos processos ecológicos essenciais, bases naturais da vida” (Benjamin, 2012, p. 66).

Todos esses fundamentos permitem considerar que o *princípio* constitui um princípio fundamental, um direito subjetivo constitucional, consagrado em normas de Direito Internacional e na Constituição Federal de 1988, podendo servir como parâmetro no controle de constitucionalidade<sup>9</sup>. Dessa forma, existindo ofensas a elementos normativos e fáticos que

---

<sup>9</sup> Controle de constitucionalidade é um instrumento para verificar se determinada emenda à constituição, tratado, leis, decretos e atos normativos do ordenamento tem constitucionalidade. Em síntese, há dois modelos de

estão sob o manto do *princípio*, é possível, observando as regras processuais existentes e em vigor, submeter tais atos ao controle de constitucionalidade, ou seja, “percebe-se claramente, assim, a importância do princípio do não retrocesso como argumento para a fiscalização da constitucionalidade” (Rothenburg, 2012, p. 264). Ademais, quando o parâmetro do controle de constitucionalidade for o *princípio*, exigirá do intérprete à aplicação que observe e impeça retrocesso na seara ambiental. Dito de outra forma, ainda que o ente subnacional detenha a competência para legislar sobre aquela matéria, sua legislação não prevalecerá, quando sua aplicabilidade ofender o *princípio*.

De igual modo, Sarlet e Leal (2020) buscam demonstrar o delineamento, o fundamento, o conteúdo e o alcance do *princípio*, ao defenderem que sua função é exercer, no ordenamento jurídico brasileiro, o papel de parâmetro de controle de legitimidade jurídica. Assim, as intervenções legislativas ou administrativas que tenham por objeto a redução dos níveis de proteção ambiental podem ser freadas com base nesse parâmetro de controle, ancorado no *princípio*.

Destarte, o controle de constitucionalidade, tendo como fundamento jurídico o *princípio* e os direitos ambientais dele decorrentes, revela a viabilidade e aplicação prática daquele no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, há, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), inúmeros julgados sobre a temática, sendo utilizados diferentes instrumentos jurídicos, como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), conforme é possível verificar:

EMENTA: ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional e ambiental. Lei complementar nº 38, do estado de Mato Grosso. Requisitos para o licenciamento ambiental de obras hidrelétricas. Federalismo. Respeito às regras de distribuição de competência legislativa concorrente. Alegada violação dos artigos 24, VI, § 1º, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República. Criação de hipótese de dispensa de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. Invasão da competência da União para editar normas gerais sobre proteção ambiental. Inconstitucionalidade formal. Flexibilização indevida das hipóteses de licenciamento. Violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República), do princípio da proibição do retrocesso ambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Precedentes. Procedência do pedido. (ADI 4529, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 22 nov. 2022. Publicação: 01 dez. 2022).

---

controle de constitucionalidade: difuso e concentrado. No controle difuso, a constitucionalidade das normas é realizada por qualquer juiz ou tribunal; no controle concentrado, o controle é realizado por um tribunal específico. O Brasil adota os dois métodos de controle de constitucionalidade, “a função do controle de constitucionalidade é a salvaguarda da Constituição, para retirar do sistema (do direito positivo) todos as leis e atos normativos que violem a supremacia/soberania do texto constitucional” (Braga, 2023, p. 192).

Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito constitucional ambiental. Medida cautelar. Decreto presidencial n. 10.224, de 5.2.2020. Exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Decreto presidencial n. 10.239, de 11.2.2020. Exclusão dos governadores do Conselho Nacional da Amazônia. Decreto presidencial n. 10.223, de 5.2.2020. Extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Alegada afronta à proteção ao meio ambiente e proibição ao retrocesso ambiental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente (ADPF 651. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 28 abr. 2022. Publicado em: 29 ago. 2022).

Portanto, o princípio da proibição de retrocesso ambiental é um direito fundamental, que assegura a tutela do meio ambiente tanto na perspectiva individual, como coletiva. Sua função é dúplice, na medida em que age de forma antecipada na atividade legislativa do Estado, no sentido de proibir inovações legislativas que diminuam o grau de proteção ao meio ambiente; além disso, exige do Estado uma atuação ativa, positiva, no sentido de promover novos instrumentos legais e fáticos a ampliação da proteção ambiental. Assim, em eventual descumprimento ou inobservância do *princípio* é possível recorrer ao judiciário para assegurar a observância da norma, pelo controle de constitucionalidade difuso ou abstrato.

## **2 COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS**

Para cumprir os objetivos propostos neste trabalho, aborda-se, nesta seção, as competências dos entes subnacionais em matéria ambiental. Para discorrer sobre competências, é necessário definir a concepção de Estado, e o modelo de estado adotado no Brasil; para isso, parte-se dos pressupostos de Scuro Neto (2004), que define Estado como materialização do Direito. Na sequência, considerando os preceitos de Silva (2005) apresentam-se as diversas modalidades e características das competências que cada ente possui, centrando a análise na competência para legislar.

O fundamento da seção é demonstrar como a competência para legislar em matéria de direito ambiental não pode ser interpretada de forma irrestrita, devendo, os entes regionais, observar a competência geral da União. Ao analisar as competências legislativas concorrentes, busca-se situar teoricamente a pesquisa e discutir os mecanismos a serem utilizados para compreender como o princípio de vedação de retrocesso ambiental se articula com Direito agrário e com a questão da insegurança jurídica.

Considerando o escopo deste trabalho, e mais especificamente desta seção, nosso objetivo é compreender as competências dos entes subnacionais previstas no texto constitucional. Para isso, abordamos o modelo adotado na Constituição vigente, explorando seus principais conceitos. Não trataremos, portanto, do histórico dos modelos adotados ao longo da história e nas constituições pretéritas, delimitando nossa análise aos modelos e conceitos previstos no ordenamento atual.

### **2.1 Estado, federalismo e forma de governo**

Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (Brasil, 1988). O artigo primeiro da Constituição é infundido por conceitos fundamentais à compreensão da organização do Estado, especialmente como ocorre a divisão de competências entre os entes federativos, como cada ente subnacional se relaciona com os poderes instituídos e constituídos. A delimitação desses conceitos, prevista nesse dispositivo constitucional, constitui etapa indispensável do processo investigativo e interpretativo (Ávila, 2004), pois define, do ponto de vista teórico e epistemológico, o objeto de estudo e orienta o percurso da pesquisa.

Dessa forma, o primeiro conceito previsto no texto constitucional refere-se às formas de governo. Segundo Dallari (1995), a República é uma forma de governo que se contrapõe à Monarquia; sendo marcada pela possibilidade de limitação dos poderes, pela alternância no poder por meio de eleições periódicas, pela existência de responsabilização política dos governantes e pela proteção ao exercício de liberdades individuais. Assim, a forma de governo é um mecanismo interno de organização do Estado, como o poder e o povo se relacionam. Considerando a Constituição brasileira, o Brasil é uma república, incorporando os princípios apontados por Dallari (1995), como soberania popular, legalidade, responsabilidade política e respeito aos direitos fundamentais.

O excerto constitucional adjetivou a república brasileira, indicando que o Brasil é uma república *federativa*, ou seja, a definição do Estado brasileiro e a das competências dos entes requer a compreensão dos dois conceitos. Consoante Antunes (2007, p. 10-11), “a teoria do Estado reconhece três modelos básicos de Estados que, em apertada síntese, podem assim ser divididos: (i) Confederação, (ii) Federação e (iii) Unitário”. Esses arquétipos de Estado viabilizam compreender como os poderes político e administrativo podem ser organizados dentro de limites geográficos, físicos e territorialmente dentro de um país. São três formas diversas de organizar o território e distribuir o poder político; a adoção de um dos modelos é resultado do processo histórico de cada povo.

Para Dallari (1995), o Estado unitário é caracterizado pela centralização do poder em uma única autoridade política, responsável por legislar e administrar todo o território. Nesse modelo, as divisões territoriais (como regiões ou províncias) existem apenas para fins administrativos e não possuem autonomia política ou legislativa. Por outro lado, as confederações são a união de Estados soberanos que se associam por meio de tratados, mantendo sua autonomia e independência. Dessa forma, as decisões são tomadas por consenso e a autoridade central tem poderes bastante limitados.

O outro conceito que é preciso esmiuçar é o do Estado federal, ou federação, expressamente escolhido pelo legislador originário pátrio. O federalismo é uma forma de organização do poder político, caracterizado pela repartição de poderes em diversos níveis dos entes que constituem o Estado nacional. Para Saldanha (2009), são elementos comuns dos estados federados: a autonomia dos entes subnacionais, as decisões emanadas do poder central vinculam os demais entes, o poder central divide-se em executivo, legislativo e judiciário, não há viabilidade de secessão e a unidade é perpétua.

Em outra perspectiva, Mohn (2010) argumenta que o federalismo consiste em uma divisão dos poderes; no caso brasileiro, essa divisão de poder ocorre de forma tripartida entre

o ente central (União), os Estados-membros e os municípios. A forma de Estado implica, portanto, a divisão do poder entre os entes, os quais detêm competências legislativas, administrativas e financeiras próprias, asseguradas pela Constituição Federal.

Comparando os dois autores, Saldanha (2009) e Mohn (2010), quanto ao conceito de federação, embora pareça estar diante de duas correntes teóricas aparentemente em contradição, uma espécie de antinomia sobre o conceito de federação, ambas se mostram compatíveis, lógicas e verossímeis. Nesse sentido, Antunes (2007, p. 27) explica que, nos estados modernos, há uma diversidade considerável de federações, não sendo possível estabelecer um modelo hegemônico e universal, opinando que “não seria exagerado afirmar que existem quase tantas formas de federação quantos são os países que adotam o federalismo”.

Dessa forma, ocorre que um elemento intrínseco ao conceito de federação envolve a compreensão da divisão de poderes. As origens dessa divisão remetem à Antiguidade Clássica, quando Aristóteles (2007) já discutia as diferentes formas de governo e a divisão do poder. Na era moderna, Locke (1978, 1994) também abordou conceitos relativos à separação de poderes, mas foi Montesquieu, no conjunto das suas obras *Considerações sobre as causas da Grandeza dos Romanos e sua decadência* (2002); *Cartas Persas* (1960) e, sobretudo, em *Espírito das Leis* (2005), que estabeleceu e sistematizou parâmetros para a separação dos poderes.

Nesse sentido, o estado federado apresenta uma natureza dialética, pois centraliza e descentraliza o poder estatal. Embora exista uma separação entre os três poderes, a autoridade estatal continua sendo una e coesa. Como destaca Pelicioli (2006), o poder não se fragmenta, permanece único. A repartição das funções estatais visa promover o equilíbrio entre elas.

Nessa perspectiva, segundo Antunes (2007), existem diferentes modalidades de federalismo, destacando-se dois modelos: o federalismo dualista e o federalismo cooperativo. O federalismo dualista, característico dos Estados Unidos, apresenta uma separação rígida das competências entre os entes federativos, com pouca interdependência entre União e Estados. Já o federalismo cooperativo, adotado no Brasil a partir de 1946 e consolidado na Constituição de 1988, valoriza a interdependência e a coordenação entre os níveis de governo, promovendo uma atuação conjunta.

O modelo adotado na Constituição Federal de 1988, federalismo cooperativo, estabelece competências comuns, previstas no parágrafo único do Art. 23 da Constituição, e as competências concorrentes, estabelecidas pelo Art. 24, que permitem aos entes federativos legislar conjuntamente sobre determinadas matérias. Além disso, o federalismo cooperativo

confere preferência às normas federais sobre as normas locais, promovendo coordenação e uniformidade. Há ainda o federalismo em três níveis, no qual os municípios são reconhecidos como integrantes da federação. Antunes (2007, p. 32) esclarece que “vários países, dentre os quais se inclui o Brasil, têm adotado a opção político-constitucional de atribuir aos municípios e às comunidades locais a dignidade de ente federativo”.

Outrossim, mostra-se pertinente destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do poder judiciário pátrio, é competente, entre outras matérias, para julgar os conflitos de competência e o controle de constitucionalidade (Mendes; Branco, 2012). Nesse contexto, conforme exposto na ACO 3.451, o STF reconheceu que o Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo.

Dessa maneira, considerando as diferentes perspectivas teóricas apresentadas, é possível, para fins desta dissertação, sustentar que o Brasil adotou como forma de governo uma república, como forma de Estado o federalismo cooperativo e de três níveis. Porém, do enunciado constitucional, podemos ainda extrair que o Brasil é uma democracia, conceito fundamental para compreender como as competências dos entes subnacionais se justificam.

Nessa esteira, é importante apresentar o conceito de democracia, sem a pretensão de esgotar o tema, já que os primeiros textos teóricos sobre a temática remetem à Antiguidade Clássica. De acordo com o dicionário *online* de língua portuguesa Priberam (2025), a etimologia da palavra é grega, que significa governo do povo. O glossário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também reconhece a mesma etimologia da palavra, além disso, conceitua o termo como “governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um Estado” (Brasil, 2023).

Em termos teóricos, Rousseau (2010) apresentou distintas modalidades de governo: democracia, monarquia, aristocracia, governos mistos, compreendidos como diferentes arranjos institucionais que o Estado poderá adotar na sua organização. Para o autor, “quem faz a lei sabe melhor do que ninguém como ela deve ser executada e interpretada” (Rousseau, 2010, p. 80). Entretanto, para este, na democracia, o poder executivo e legislativo é uno, não há uma separação desses poderes, como ocorre no modelo adotado na Constituição brasileira, que expressamente estabelece que o Brasil é uma democracia com separação de poderes, incluindo a separação do legislativo e executivo.

Por outro lado, Bobbio (1986) conceitua a democracia como um conjunto de regras, primárias e fundamentais, destinadas a viabilizar a tomada de decisões coletivas, alicerçada em uma norma superior que permite que uma parcela considerável de seus membros exerça o

poder, a maioria. Nesse modelo, o governo se organiza no pressuposto da legalidade formal, ou seja, estruturado no fundamento da lei, em latente oposição às demais formas de governo autocrática. Nesse sentido, a democracia é processo em contínua construção e transformação, considerando as peculiaridades de cada estado.

Na obra *Democracia e Segredo*, Bobbio (2015) teoriza que a democracia é um governo que não comporta o poder invisível, pois a forma de governo preconizada exige que os atos ocorram na esfera pública e sobre a observância e vigilância da opinião pública, é pressuposto inerente à democracia a publicidade, visibilidade dos atos públicos, sendo inclusive um contraponto das demais formas de governo. Portanto, para efeitos desse trabalho, adotamos o conceito de democracia estabelecido por Bobbio (1997, 2015), pois acreditamos, conforme preconiza Cretella Jr. (2012), que o direito é lógico e coordenado, a democracia exige o poder visível, além disso, a ênfase do nosso trabalho é compreender as competências dos entes subnacionais e sua compatibilidade com a lei fundamental, a Constituição Federal.

Assim, o legislador, ao escolher<sup>10</sup> para o Brasil um regime democrático de direito, há uma subsunção da democracia brasileira à observância do direito. O estabelecimento de um estado de direito, implica reconhecer a força normativa da constituição (Hesse, 2001) e que o estado é alicerçado no império da Lei. Nessa perspectiva, há submissão do poder político às normas jurídicas e à Constituição, assegurando a soberania popular, a separação dos poderes, a repartição de competências e a proteção dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Constituição estabelece que o país é um Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Conforme Scuro Neto (2004, p. 236), “o Estado (instituição do subsistema político) é, portanto, corporificação das regras do Direito, que não reagem nem se impõe por si mesmas, mas somente por intermédio de quem na prática as executa”. Dessa forma, o Estado se concretiza por meio de seus órgãos e agentes, viabilizando sua existência fática, ou seja, o Estado funciona por meio do direito posto (Grau, 2011), ganhando concretização e efetividade no mundo concreto.

Portanto, a Constituição brasileira, ao delimitar a forma de Estado e de governo, bem como a escolha por um Estado Democrático de direito, estabeleceu parâmetros que precisam ser observados por todos os entes subnacionais, sobretudo na esfera das competências previstas no texto constitucional, sob pena de macular os próprios conceitos que constituem o Estado brasileiro.

---

<sup>10</sup> O Brasil já teve diferentes formas de governo no seu curso histórico. Ao empregarmos o verbo escolher, não estamos negando o processo histórico e social que resultou na constituição do Estado brasileiro, mas referindo-se ao legislador constituinte, que adotou o Regime Democrático de direito.

## 2.2 As modalidades de competências

O debate acerca da competência dos entes subnacionais somente se sustenta quando fundamentado na existência de um Estado Democrático de Direito, o que, conforme exposto, foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Assim, a Constituição estabelece, sobretudo, nos artigos 21, 22, 23, 24 e 30 (Brasil, 1988), as distintas modalidades de competência atribuídas aos entes da Federação, objetivando assegurar o equilíbrio e a autonomia, observando as premissas instituídas no texto constitucional.

O introito desta seção perpassa pelo conceito de competência. Nesse sentido, Silva (2005, p. 496) afirma que “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Considerando tais premissas, podemos sustentar que a competência está atrelada ao poder e à autoridade que os entes subnacionais detêm para criar e executar os mandamentos ou comandos previstos em dispositivos legais. Porém, os entes, no exercício das suas competências, devem observar os limites do Estado Federal e da Constituição, respeitando as atividades que podem realizar dentro de sua esfera de atuação. Nesse sentido, abordamos as características e classificações das competências previstas na Constituição Federal de 1988, pois, conforme Antunes (2007), cada estado federado tem peculiaridades.

Segundo Braga (2023), as competências podem ser classificadas como originárias ou delegadas. As originárias são aquelas atribuídas pelo legislador constituinte originário, com previsão expressa no texto constitucional, enquanto as delegadas são derivadas das originárias, cabendo a delegação. O autor ainda sustenta que as competências, sob a perspectiva da sua extensão, podem ser classificadas em exclusivas, privativas, comuns e concorrentes. As exclusivas e privativas são competências que pertencem a um único ente federado; entretanto, as exclusivas são indelegáveis, enquanto as privativas admitem delegação. As competências comuns e concorrentes compartilham a característica de serem atribuídas a mais de um ente. Todavia, nas competências comuns, os poderes e deveres dos entes são mais isonômicos, enquanto na concorrente, um ente detém a capacidade de atuar de forma mais geral e o outro de forma mais regional ou local.

As competências ainda podem ser classificadas quanto ao seu objeto em materiais ou legislativas. A competência material consiste no dever dos entes de realizar e prover atividades e funções práticas, “são executivas e não legislativas” (Mohn, 2010, p. 221). Ela pode ser fracionada em exclusiva, pertencente a um único ente federado, como a previsão para a União executar determinada atividade. Braga (2023) exemplifica como competência

material exclusiva da União, a emissão de moeda, e como comum, exercida por todos os entes, o dever de garantir o acesso à saúde.

Para Silva (2005), as competências podem ainda ser classificadas quanto à forma em três categorias: enumerada ou expressa; remanescente, reservada e residual; e implícita. As enumeradas são aquelas previstas de forma direta e taxativa na Constituição. Por conseguinte, as competências não previstas em um rol fixo são denominadas de remanescente, reversada e residual. Há, ainda, a competência implícita, que decorre de uma interpretação do texto constitucional, ou seja, se determinada atividade ou função é de competência de determinado ente, por decorrência o ente tem competência para efetivá-la.

Além dessa primeira classificação, Silva (2005) propõe que a análise da repartição das competências pode ser seccionada em dois grupos: o primeiro grupo é da competência legislativa, a qual comporta a exclusiva, a privativa, a concorrente e a suplementar; o segundo grupo é a competência material, composta pela exclusiva ou comum.

Entretanto, apesar da consolidação da classificação da competência nesses dois grupos, não há consenso na doutrina quanto à subdivisão da competência legislativa. Isso porque “uma parte da doutrina distingue competência privativa de competência exclusiva — a diferença entre ambas residindo no fato de esta última não poder ser delegada” (Mendes; Branco, 2012, p. 710). Por outro lado, a categorização quadripartida é mais difundida, assim, para Baracho Júnior *et al.* (2010, p. 156), “o segundo é o da competência legislativa, que se traduz na possibilidade de regulamentar determinada matéria pela expedição de leis, dividindo-se em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar”.

Para fins deste trabalho, adota-se a distinção das competências legislativas em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, o que se justifica pelo fato de o STF ter consolidado nos últimos anos essa classificação. Pesquisando no *site* da corte, com o recorte temporal de aproximadamente 20 (vinte) anos, nesse período identifica-se um acervo significativo de decisões sobre competência legislativa, reconhecendo a competência exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, tais como na recente decisão proferida na ADI 7569 (Brasil, 2024), bem como na ADI 2101 MC (Brasil, 2000). Ademais, a escolha dessa classificação justifica-se considerando o escopo desse trabalho, para compreender os limites e alcances da competência normativa ambiental em um sistema constitucional que consagra a repartição de competências.

No entanto, considerando o modelo de repartição de competências adotado na Constituição, Fernandes (2011, p. 600) afirma que há “um sistema complexo de repartição de competências, trabalhando tanto a repartição horizontal (de competências enumeradas e

remanescentes) quanto à repartição vertical (de competências concorrentes e comuns)”. A repartição horizontal ocorre quando os entes federativos atuam de forma autônoma e independente, não existindo sobreposição de um ente sobre o outro, mas observando a separação e a delimitação de poderes estabelecidos no texto constitucional. Por outro lado, na repartição vertical, há uma sobreposição, em decorrência de uma hierarquização prevista na Constituição. Nesse caso, embora todos os entes possam intervir em determinada matéria, há uma coordenação entre as competências, de forma a garantir coerência e efetividade na atuação estatal.

Nesse contexto, para Ferraz Júnior (1995), a distribuição vertical de atribuições pode ser compreendida e subdividida em dois métodos distintos: o cumulativo e não cumulativo. No primeiro caso, aos entes federativos é outorgada a autorização para atuar até que sobrevenha a edição de norma pelo ente competente. No segundo, o texto constitucional já prescreve a abrangência e a extensão, dentro dos quais cada ente federativo pode atuar, havendo uma separação entre normas gerais e particulares.

Dessa forma, o texto constitucional estabelece a repartição de competências, alicerçado na ideia de atribuir aos entes as funções normativas e administrativas conforme critérios de interesse, resolutividade, proximidade, efetividade e coesão da federação. Assim, ao definir a competência para um determinado ente, o constituinte almejou viabilizar que o Estado cumpra suas funções, compreendendo que determinadas matérias (material ou legislativa) precisam ser exercidas por quem tem maiores e melhores condições de concretização de direitos e obrigações estatais. Nesse sentido,

o princípio geral que norteia a repartição constitucional de competências entre os entes federativos é o princípio da predominância do interesse. Caberá à União as matérias de interesse nacional, aos Estados as matérias em que prevalecerem o interesse regional e aos Municípios os assuntos de interesse local. Já o Distrito Federal acumula as matérias de interesses regional e local (Souza, 2021, p. 116).

Nesse viés, Souza (2021) apresenta um conjunto de julgados do STF que reforçam o pressuposto utilizado pela Constituição ao disciplinar a repartição de competências, fundamentando-se no princípio da predominância do interesse. As decisões proferidas no Recurso Extraordinário nº 1.247.930-AgR/SP e na ADI 5358 confirmam que esse princípio atua como diretriz central para a organização das competências entre os entes federativos.

Contudo, apesar da centralidade do princípio da predominância do interesse na repartição de competências, a análise da matéria não poderá ficar subordinada apenas a esse princípio. A compreensão coerente da repartição de competência exige considerar que, sendo o país um Estado Federado, o constituinte estabeleceu que determinadas matérias exigem um

tratamento uniforme no âmbito nacional (Braga, 2023), assegurando a coesão e evitando conflitos entre os entes federativos. O critério do tratamento uniforme no território nacional implica também o reconhecimento da força normativa da Constituição (Hesse, 2001), na medida em que o texto constitucional designa a União como responsável por determinadas matérias.

Portanto, a multiplicidade de classificações e espécies de competências prevista no ordenamento jurídico brasileiro decorre, diretamente, do modelo de federação adotado no Brasil. Nesse modelo, compreender a repartição de competências é primordial, pois, no federalismo brasileiro, temos diferentes fontes de poder político (Braga, 2023). Assim, é essencial conhecer as competências materiais ou legislativas.

### **2.3 Competência ambiental**

A repartição de competência na matéria ambiental está disciplinada nos art. 23, inciso VI, que estabelece que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;” (Brasil, 1988). Nos termos da Constituição, existe uma competência comum para proteger o meio ambiente.

Ademais, no art. 24, inciso VI, a Constituição estabelece que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;” (Brasil, 1988). Além disso, ressaltamos que a competência em direito ambiental não fica adstrito aos artigos 23 e 24 da Constituição, uma vez que, ao longo do texto, há fixação de princípios e regras que impactam diretamente na repartição das competências e, no caso de matéria ambiental, podemos destacar dois artigos: o 170, inciso VI, e 225 da Constituição.

O art. 23 da Constituição estabelece a competência material comum ou administrativa. Segundo Fernandes (2011), o objetivo de fixar no texto constitucional as competências administrativas comuns decorre do anseio do constituinte em evitar que as matérias passíveis de atuação de forma cooperada sejam fonte de conflitos entre os entes. Assim, buscando preservar a separação de poderes, a autonomia dos entes federativos, o constituinte estabeleceu parâmetros para viabilizar o alcance dos seus fins, fixando a repartição das competências.

Acrescenta Silva (2005), que a competência material comum consiste em uma previsão expressa no texto constitucional, que visa evitar a exclusividade de determinado ente na execução de determinadas matérias. O legislador constituinte optou por partilhar entre os entes algumas atividades de cunho prestacional, material no sentido estrito, ou seja, o legislador fixou na Constituição, sobretudo no art. 23, atividades que todos os entes devem exercer de forma compartilhada, maximizando a prestação estatal.

Nesse sentido, para Mohn (2010), a competência comum perpassa pela compreensão de que, no estado federativo, os entes subnacionais se sub-rogam em corresponsabilidade. Extraí-se dessa definição dois elementos caracterizadores e definidores da competência comum: primeiro, a atuação cooperada, ou seja, é intrínseco à existência da competência comum a cooperação entre os entes nos deveres prestacionais do Estado. Segundo a cooperação fundamenta-se em encargos e deveres pré-definidos, a junção coordenada desses elementos constitui a competência comum. Assim, competência comum implica a capacidade de atuar em simbiose com os demais entes, circunscritos aos limites estabelecidos na constituição.

Carvalho Filho (2016), ao escrever sobre atos administrativos, explica que o fundamento da competência reside na imperiosidade que recai sobre o Estado no dever de cumprir suas funções. Tal circunstância exige a divisão das funções estatais, o que resulta na vinculação entre competência e capacidade. Nesse mesmo sentido, Mohn (2010) e Carvalho Filho (2016) associam a competência à capacidade administrativa, interpretação que decorre da aplicação do princípio da preponderância do interesse, o qual norteia a repartição de competências.

Outrossim, Souza (2021) destaca que a competência comum provém diretamente da Constituição, a qual outorga a todos os entes federativos a responsabilidade por seu exercício. O direito à saúde é apresentado pelo autor como exemplo da tarefa atribuída aos entes federativos de planejar e executar políticas públicas, no âmbito da competência comum. Nesse contexto, a viabilidade de todos os entes atuarem em determinada matéria administrativa comum deve obedecer a balizas mínimas, evitando conflitos. Nesse sentido,

obviamente que a competência comum administrativa não significa que todos podem fazer tudo. Isso gera bagunça. Significa que a partir da predominância do interesse, a União deve editar normas de interesse nacional, os estados, regional e os municípios visando o seu interesse local. Não é possível que ao mesmo tempo a União queira ter monopólio da condução normativa da pandemia sobre estados e municípios. Isso não é razoável. Como não é possível que os municípios queiram se tornar repúblicas autônomas dentro do Brasil (São Paulo, 2020, *apud* Souza, 2021, p. 118).

Nessa perspectiva, identifica-se que a citação está em consonância com os pressupostos apresentados por Mohn (2010). A competência comum administrativa exige uma atuação coordenada, ela não autoriza uma atuação indiscriminada de todos os entes em determinadas matérias. O agir coordenado, observando o princípio da preponderância do interesse, mostra-se fundamental, pois circunscreve a atuação, prevenindo eventuais conflitos e evita sobreposição que prejudique aos fins do Estado.

No entanto, para Cunha Junior (2021), em um Estado de Direito, o exercício das atividades administrativas, compreendidas o exercício das competências materiais comuns ou administrativas, exigem a observância da lei, em sentido estrito, já que a administração pública é alicerçada no princípio da legalidade. Assim, é inerente ao exercício das atividades administrativas a sujeição irrestrita à norma legal, pois é uma decorrência do princípio da legalidade.

Considerando esse panorama, o exercício da competência material comum está imbricado à competência legislativa concorrente, pois esta estabelece os parâmetros que aquela irá desempenhar. Nesse sentido, Almeida (2015), *apud* Mohn (2010), afirma que a execução das competências materiais está associada, em observância ao princípio da legalidade, à normatização regulada pela competência concorrente.

Assim, a competência legislativa concorrente em matéria ambiental está estabelecida no art. 24, incisos VI, VII e VIII (Brasil, 1988), conforme se verifica:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;  
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;  
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Para Fernandes (2011), o modelo fixado pela Carta Magna é classificado como concorrente não cumulativo, assim, à União cabe a edição de normas gerais, sendo uma prerrogativa dos Estados e do Distrito Federal suplementar. A inexistência de norma geral elaborada pela União faculta aos entes regionais o exercício pleno da competência legislativa.

Nesse cenário, ganha relevo a noção de norma geral, cuja compreensão é fundamental para se distinguir a competência legislativa geral reservada à União daquele atribuída aos demais entes federativos. Para Carvalho Pinto (1949) *apud* Ferraz Júnior (1995), o conceito de norma geral pode ser extraído através de uma técnica de interpretação negativa. Esse método consiste em estabelecer conjunto de normas, criando categorias específicas, tipologia

próprias. Assim, tudo aquilo que não se enquadrar nesses parâmetros, por exclusão, seria norma geral, ou seja, é norma geral o que não se configura como norma específica.

Nessa perspectiva, para Ferraz Júnior (1995), o conceito de norma geral pode ser analisado sob a perspectiva do conteúdo. Nesse caso, ela é equiparada a um princípio ou diretriz, ou seja, aborda todo um assunto ou matéria. Por outro lado, defende que a análise do conceito pela sua finalidade é mais apropriada. Para isso, é preciso partir do modelo de federalismo adotado no Brasil, o qual é caracterizado como um federalismo cooperativo, impondo ao Estado um dever de atuar não apenas para assegurar que as políticas públicas sejam implementadas, mas também para garantir que exista uma equidade social, política e econômica entre os entes. Dessa forma, o federalismo cooperativo exige um tratamento uniforme em todo o território nacional. Assim, com a finalidade de evitar conflitos normativos e assegurar a continuidade da própria Federação, essa necessidade de padronização constitui o fundamento para a conceituação de norma geral.

A definição de norma geral como instrumento de uniformização normativa também é defendida por Rezende (2013), que assevera que o conceito de norma geral é mais bem extraído quando se compreende que a matéria exige uma legislação padronizada. Ademais, para o autor, o conceito de norma geral não pode ser definido exclusivamente considerando o grau de abstração da norma, exige-se uma conjunção, nesse sentido:

Bem por isso, Luís Roberto Barroso afirma que, no exercício da competência para editar normas gerais sobre meio ambiente, cabe à União não apenas instituir linhas orientadoras para a atividade legislativa dos Estados, mas também dispor diretamente sobre as matérias que exijam logicamente a instituição de regramento uniforme, pois, no caso de atividades que devam ser desenvolvidas nacionalmente, de forma contínua e interligada, as exigências impostas pelo Poder Público em matéria ambiental devem ser naturalmente homogêneas (Barroso, *apud* Rezende 2013, p. 19).

Essa compreensão já encontrava respaldo em Farias (1999), que, ao se debruçar sobre normas gerais em matérias ambientais, considerando a competência legislativa concorrente, concluiu que as normas podem ser normas-princípios, regulações mais amplas, ou podem ser uma norma regulamentadora, normas-regras, especificando o tratamento de determinada matéria de forma detalhada. No entanto, as normas gerais estariam condicionadas a uma parametrização uniforme no país, em decorrência do federalismo cooperativo.

A partir desse panorama, torna-se indispensável delimitar como se dá a repartição de competências concorrentes legislativas atribuídas à União, aos Estados e ao Distrito Federal<sup>11</sup>. A Constituição, no art. 24, inciso IV (Brasil, 1988), tutelou à União a edição das normas gerais em legislação ambiental. Inicialmente, revela-se necessário balizar os contornos sobre o conceito de Meio Ambiente. Assim, parte-se da definição legal estabelecida na Lei Federal nº 6.938, de 1981, que conceitua “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981).

Destarte, de acordo com Mendes e Branco (2012, p. 709), “cabe à União editar normas gerais — i. é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores”. Contudo, em matéria ambiental, essas premissas são afastadas. Nesse sentido, para Antunes (2007), cabe à União estabelecer princípios gerais, os quais deverão ser observados pelos estados e municípios. Quanto à competência legislativa concorrente dos Estados e do Distrito Federal, a esses competem suplementar a legislação federal. Nessa perspectiva, os Estados podem especificar a legislação federal, adentrando os aspectos e peculiaridades conforme as realidades locais (Antunes, 2007).

Em síntese, filiar-se aos preceitos de que a competência legislativa concorrente e o conceito de norma geral, segundo Ferraz Júnior (1995), exige uma análise conjunta do conteúdo e da finalidade. Isso permitirá consolidar um conceito alicerçado no tratamento uniforme no âmbito nacional. Ademais, em termos de legislação ambiental, para Farias (1999), esse poder de editar normas gerais atribuída a União poderá resultar em normas-regras, ou seja, a lei geral é atípica, pois poderá detalhar institutos e conceitos. Para Antunes (2007), as normas gerais precisam ser observadas pelos Estados e Distrito Federal.

Por fim, para fins desta dissertação, adotamos o pressuposto de que a competência comum está prevista e é oriunda do texto constitucional (Souza, 2021). Essa competência consiste na execução de atividades de cunho material e prestacional (Silva, 2005), ou seja, é

---

<sup>11</sup> O escopo desta pesquisa abrange a análise de leis federais e estaduais, razão pela qual o estudo específico das competências municipais não constitui objeto central de investigação. Todavia, faz-se necessário contextualizar o papel do Município no pacto federativo brasileiro. Conforme explica Silva (2005, p. 639) “Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro”.

Nesse sentido, as competências atribuídas aos Municípios encontram-se, sobretudo, delineadas no art. 30 da Constituição Federal. Ademais, Braga (2023) ressalta que, no âmbito das competências materiais comuns previstas nos arts. 23 e 24 da Constituição, também há atribuições conferidas aos entes municipais. Assim, compete aos Municípios, entre outras funções, proteger o meio ambiente e combater a poluição. Além disso, ancorados em previsão expressa no texto constitucional, os Municípios podem legislar sobre temas de interesse local, inclusive preenchendo as omissões existentes na legislação dos demais entes federativos.

uma competência que transcende a atividade legislativa, e exige um agir fático dos entes. Assim, a competência comum exige uma atuação cooperada, e os contornos do exercício dessas competências estão fixados na Constituição (Mohn, 2010).

### 3 ANÁLISE DA LEI FEDERAL Nº 15.190/2025 E DA LEI ESTADUAL Nº 20.694/2019 À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL

#### 3.1 Contextualização da Lei Federal nº 15.190/2025

A presente seção inicia-se com a contextualização da Lei 15.190/2025, com o objetivo de apresentar um breve histórico sobre sua origem e tramitação no Congresso Nacional até a promulgação e publicação.

Sob tal ótica, tem-se que a proposição da lei ora examinada surgiu no ano de 2004; à época, o projeto de lei foi numerado e registrado na Câmara dos Deputados com Projeto de Lei nº 3729/2004, sendo proposto por 15 (quinze) deputados federais<sup>12</sup> filiados ao Partido dos Trabalhadores, legenda que, na época, também estava presente na Presidência da República<sup>13</sup>.

O texto inaugural do Projeto de Lei nº 3.729/2004 foi apresentado na Câmara dos Deputados em 08/06/2004, foi autuado em 18/06/2004, sendo colocado em regime de tramitação prioritário. Quanto a sua estrutura, compunha-se de 31 (trinta e um) artigos, 1 (um) anexo e a justificativa. Na sua ementa constava que a intenção era dispor sobre o licenciamento ambiental e regulamentar o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal. Além disso, a justificativa do projeto fundamentava-se no fato de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o referido dispositivo permanecia sem regulamentação, o que gerava insegurança jurídica nos atos de licenciamento (Brasil, 2004).

Nessa perspectiva, as justificativas oficiais que permeavam o projeto (Brasil, 2004) sustentavam que o licenciamento ambiental constitui um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que as licenças não se encontravam regulamentadas em lei *stricto sensu* e que havia a necessidade de estabelecer uma base jurídica estável e sólida para o licenciamento ambiental.

Os registros da Câmara do Deputados constam que, no curso tramitação do projeto de lei, houve 11 (onze) destaques, 4 (quatro) despachos, 55 (cinquenta e cinco) mensagens,

---

<sup>12</sup> Luciano Zica - PT/SP, Walter Pinheiro - PT/BA, Zezéu Ribeiro - PT/BA, Iriny Lopes - PT/ES, João Grandão - PT/MS, Nazareno Fonteles - PT/PI, Luci Choinacki - PT/SC, Vignatti - PT/SC, Mauro Passos - PT/SC, Iara Bernardi - PT/SP, Ivan Valente - PT/SP, Luiz Eduardo Greenhalgh - PT/SP, Luiz Alberto - PT/BA, Ivo José - PT/MG e João Alfredo - PT/CE. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_autores.jsessionid=node01b1wegsu3w3qkze6uicdihyor212939\\_node0?idProposicao=257161](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_autores.jsessionid=node01b1wegsu3w3qkze6uicdihyor212939_node0?idProposicao=257161) Acesso em 17/10/2025

<sup>13</sup> Em 2004, a presidência da República era exercida pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Apesar do projeto ter sido apresentado por deputados do Partido do Trabalhadores, no curso da sua tramitação, ocorreram inúmeras alterações proposta por deputados de diversos partidos.

ofícios e requerimentos, 1 (uma) emenda ao substitutivo<sup>14</sup>, 102 (cento e duas) emendas ao projeto e 122 (cento e vinte e dois) substitutivos e votos.

Nesse caso, a tramitação na casa iniciadora delongou-se por quase 17 (dezessete) anos; após a votação, o projeto foi remetido<sup>15</sup> ao Senado Federal, sendo recebido em 11/06/2021 e autuado em 12/06/2021, momento em que foi numerado como Projeto de Lei nº 2.159, de 2021<sup>16</sup>.

Os dados do Senado Federal comprovam que, no curso da tramitação do referido projeto de lei, foram apresentadas 199<sup>17</sup> (cento e noventa e nove) emendas, 2 (duas) proposições, 13 (treze) pareceres, 30 (trinta) requerimentos, 31 (trinta e uma) manifestações e 9 (nove) outras movimentações, que correspondem a ofícios, listagem ou relatório descritivo, autógrafo e minuta. O projeto tramitou no Senado Federal por quase 4 (quatro) anos, sendo votado em plenário em 21/05/2025, conforme consta nos registros oficiais<sup>18</sup>, posteriormente o processo foi devolvido à casa iniciadora e encaminhado para a Presidência da República.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021<sup>19</sup> foi encaminhado para a Presidência da República, que sancionou o projeto, tornando-se a Lei nº 15.190, de 08 de agosto de 2025. Contudo, foram um total de 63 (sessenta e três) vetos, conforme expresso na Mensagem nº 1.097 exarada na mesma data.

Nessa perspectiva, a Lei nº 15.190, de 2025 foi promulgada e publicada em 08 de agosto de 2025, isso implica que a Lei foi oficialmente reconhecida no plano da existência na data aprazada, sendo conferida publicidade, porém seu artigo 67 (sessenta e sete) estabeleceu

---

<sup>14</sup> O artigo 118, parágrafo 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados disciplina que: “Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se ‘substitutivo’ quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa”. (Brasil, 1989, art. 118, §º4).

<sup>15</sup> Em 18 de maio de 2021, conforme Ofício nº 407/2021/SGM-P, disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2012693&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20PL%203729/2004\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2012693&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20PL%203729/2004)). Acesso em: 30 out. 2025.

<sup>16</sup> Conforme consta no site do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 30 out. de 2025.

Considerando a nova numeração do projeto no Senado Federal, para os fins dessa pesquisa e para facilitar a compreensão do leitor, adotar-se essa última numeração registrada.

<sup>17</sup> Os dados oficiais do Senado Federal apontam que o projeto teve um total de 174 (cento e setenta e quatro) emendas. Contudo, ao verificar a totalidade das emendas registradas na tramitação, há uma divergência, no campo específico das “emendas”, constam que o projeto teve 58 (cinquenta e oito) emendas no Plenário do Senado Federal, 120 (cento e vinte) na comissão de Meio Ambiente e 21 (vinte e uma) na comissão de Agricultura e Reforma Agrária, totalizando 199 (cento e noventa e nove) emendas. A respeito da divergência, após questionamento à Ouvidoria do Senado Federal, foi apresentada explicação que as divergências decorrem da forma como cada comissão cadastra as emendas de relator (Anexo 1).

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785/votacoes#votacao\\_6935](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785/votacoes#votacao_6935). Acesso em: 30 out. 2025.

<sup>19</sup> Encaminhado para a Presidência da República por meio do Ofício nº 462/2025/OS-GSE em 18/07/2025.

que a lei só entrará em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação, ou seja, a eficácia da norma não foi concretizada.

Portanto, após esta contextualização, que culminou no surgimento da Lei nº 15.190, de 2025, pode-se inferir que o Projeto de Lei apresentado inicialmente fora substituído e incorporado por inúmeras alterações no curso da tramitação. Dessa maneira, na próxima seção realiza-se o estudo crítico e comparativo da Lei 15.190 de 2025 à luz do *princípio*.

### 3.1.1 Avaliação de potenciais conflitos com o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental

Nesta subseção, identifica-se e avalia-se as previsões normativas disciplinadas na Lei nº 15.190/2025<sup>20</sup> que são contrárias ao Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental<sup>21</sup>, resultando em insegurança jurídica. Dessa forma, analise-se a *Lei* por eixos temáticos, isso porque viabiliza melhor organização textual e metodológica. Ademais, permite identificar padrões normativos de flexibilização, esvaziamento, afastamento de uma atuação estatal proativa na tutela do meio ambiente e demonstra a insegurança jurídica, superando uma leitura fragmentada e isolada dos artigos.

Assim, a partir da leitura e análise dos artigos, elencaram-se os seguintes eixos temáticos:

- a) Conceito de licença;
- b) Modalidades das licenças;
- c) Flexibilização e esvaziamento do licenciamento;
- d) Discricionariedade do EIA/RIMA;
- e) Esvaziamento de competências e participação institucional.

Dessa forma, ao agrupar os dispositivos conforme seus efeitos sobre instrumentos centrais da tutela ambiental, permite evidenciar que o retrocesso não é episódico, mas estrutural e transversal, inobservado o *princípio*, atingindo o núcleo essencial do art. 225 da Constituição Federal. A escolha demonstra que a violação ao *princípio* decorre do conjunto normativo, que rebaixa salvaguardas consolidadas, e promove insegurança jurídica no setor rural.

---

<sup>20</sup> Para evitar repetição, melhorar a fluidez e a organização dessa seção, utilizaremos a palavra *Lei*, em itálico, em referência à Lei nº 15.190/2025.

<sup>21</sup> Conforme indicado na introdução, utiliza-se *princípio* em itálico para indicar o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.

Inicialmente, destaca-se que a *Lei* dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamentando o inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 2025), além de alterar dispositivos normativos de outras leis. Nesse sentido, se o *princípio* tivesse sido observado na fase do processo legislativo, como um mecanismo impeditivo do surgimento de normas que esvaziavam o direito fundamental ao meio ambiente (Benjamin, 2012), a norma não teria sido aprovada no Congresso Nacional.

Entretanto, identificam-se inúmeros dispositivos da nova *Lei* que, ainda na fase legislativa, não observaram o *princípio*, ocasionado retrocesso e insegurança jurídica. Dentre eles:

a) Conceito de licença

Neste tópico, identifica-se e avalia-se o conceito de licença, considerando-o como o primeiro dispositivo da *Lei* em contrariedade ao *princípio* e a outras leis. Inicialmente, compara-se os conceitos de licenças na Resolução nº 237/97 e na *Lei*. Na sequência, aponta-se a incompatibilidade com o *princípio* e com leis correlatas.

Dessa forma, os argumentos e apontamentos aqui desenvolvidos partem do pressuposto teórico que o *princípio* é um direito fundamental, que assegura a tutela individual e coletiva, com função dúplice, não-fazer e na obrigação de melhorar, conforme Sarlet e Fensterseifer (2012). Os contornos da análise crítica partem do pressuposto de que as normas infraconstitucionais precisam ser interpretadas sob o fundamento dos princípios que lhe dão guarida (Guastini, 2005).

Nesse sentido, a *Lei* assim estabeleceu, no Capítulo I, das Disposições Preliminares no artigo 3º, inciso XXV:

XXV - licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, consideradas as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis; (Brasil, 2025).

Por sua vez, a definição de licença ambiental, no âmbito federal, estava disciplinada na Resolução nº 237/97 do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 1º, inciso II, onde disciplinou o conceito de licença ambiental:

Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos

ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (Brasil, 1997).

Identifica-se que o conceito de licença estabelecido na *Lei* é de ato administrativo, um instrumento que viabiliza ao Estado, no exercício dos poderes constituídos e em observância das normas, certificar o direito subjetivo de concessão da licença.

Apesar dos dois diplomas normativos, Resolução n° 237/97 do Conama e *Lei*, possuírem naturezas e *status* distintos, a análise de uma norma, conforme Bittar e Almeida (2012), exige a compreensão do sistema jurídico como um todo e de seu valor deôntico. Nesse contexto, embora o conceito de licença ambiental previsto na Resolução n° 237/97 não detenha o mesmo *status* formal daquele estabelecido em lei, ele possuía igual relevância no ordenamento jurídico, na medida em que assegurava um grau efetivo de proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, comparando os dois conceitos de licença previstos nos excertos acima, verifica-se que o pressuposto de não-fazer que compõe o *princípio*, conforme asseveram Sarlet e Fensterseifer (2012), o qual consiste na obrigação do Estado em não reduzir o grau de proteção por novos instrumentos normativos, não foi observado. No conceito estabelecido na Resolução, havia quatro verbos que resultavam no dever de licenciar, quais sejam: localizar, instalar, ampliar e operar; já no conceito da *Lei*, os verbos foram substituídos pelos substantivos: instalação, ampliação e operação, precedida do verbo atestar. Essa troca, conhecida como substantivação, pode gerar alguns efeitos de sentido, dentre eles a possibilidade de transformar um fato dinâmico em algo estático, mas, além disso, neste caso em específico, um efeito de generalização e abstração, ou seja, uma ação específica torna-se uma ideia geral e abstrata.

A exemplo disso, tem-se a inserção do verbo *atestar* que esvazia a possibilidade de manifestação de outros órgãos, em afronta ao disposto no §1° do art. 13 da Lei Complementar n° 140/2011, sobretudo porque o art. 47 da *Lei* estabelece prazos exíguos para a liberação da licença, o que, em termos práticos, inviabiliza a participação de outros entes e órgãos.

Além disso, enquanto na Resolução havia um dever de obediência do solicitante ao órgão ambiental, na *Lei*, observa-se uma inversão dessa lógica, ficando a autoridade circunscrita a atestar ou não o direito subjetivo à licença. Além disso, na resolução, há o comando “obedecer”, considerando que o descumprimento das condicionantes estabelecidos poderia ensejar uma sanção. Outrossim, destacava uma preocupação expressa com a degradação ambiental.

Já na *Lei*, o termo “órgão ambiental” foi substituído por “autoridade licenciadora”. A alteração, apesar de sutil (Priour, 2012), revela o interesse subjacente de desinstitucionalizar o ato de concessão e, simultaneamente, pessoalizá-la.

Nessa perspectiva, o próprio conceito de licença ambiental estabelecido na *Lei*, quando comparado ao previsto na Resolução, revela-se menos protetivo e, portanto, contrário ao *princípio*. Observa-se que as atividades e os empreendimentos rurais dependem das licenças ambientais, e licenças menos protetivas podem gerar impactos negativos ao meio ambiente, considerando que os fluxos ecossistêmicos são interconectados e podem afetar a produção no setor rural.

Dessa forma, as alterações do conceito de licença, além de revelarem-se contrárias ao *princípio*, afrontam outros dispositivos legais. Assim, um conceito de licença menos protetivo é contrário ao pressuposto previsto na Lei da Política Agrícola (Lei nº 8.171/1991), que estabelece no seu art. 2º, inciso I:

a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade (Brasil, 1991).

Ademais, a Lei nº 8.171/1991 disciplina, no seu art. 3º, inciso IV, que um dos objetivos da política agrícola é “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (Brasil, 1991). Dessa forma, o conceito de licença previsto no art. 3º, inciso XXV da *Lei*, não observa o objetivo da política agrícola, já que a licença passa a adotar o critério de apenas de “atestar” as etapas da atividade e ou empreendimento, sem considerar a necessidade de que os processos ecológicos exigem recuperação.

Nesse sentido, contrariam também o art. 2º, *caput*, da Lei nº 6.938/1991, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, impõe como objetivo da política pública a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (Brasil, 1991). Ademais, o inciso I do art. 2º, da Lei 6.638/1981, estabeleceu o meio ambiente como um patrimônio que requer proteção, considerando a coletividade. Assim, não basta apenas atestar a viabilidade, é necessário observar se os interesses de uso coletivo foram atendidos.

O conceito de licença ambiental deveria congrega esses preceitos, sendo esta o instrumento para efetivação das políticas públicas em matéria agrícola e ambiental. No entanto, o conceito de licença fixado na *Lei* afronta não só o *princípio*, como as leis nacionais que regulamentam as políticas agrícolas e ambientais.

## b) Modalidades das licenças

Neste tópico, examinam-se as modalidades de licenças previstas no art. 3º da *Lei*, que alterou conceitos já existentes na Resolução nº 237/97 e instituiu novas modalidades. A análise organiza-se em duas etapas: inicialmente, avaliam-se as modalidades alteradas; e, em seguida, analisa-se as novas modalidades, identificando os retrocessos e as inseguranças jurídicas no setor rural.

A Resolução nº 237/97, em seu art. 8º, inciso I, II e III, assim definia Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), respectivamente:

Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; (Resolução nº 237/97, Conama, art. 8º, inciso I. - Licença Prévia).

Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; (Resolução nº 237/97, Conama, art. 8º, inciso I. - Licença de Instalação).

Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação; (Resolução nº 237/97, Conama, art. 8º, inciso I. - Licença de Operação).

Já a Lei Nº 15.190/2025, art. 3º, inciso XXIX, define:

Licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou de empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais; (Licença Prévia), (Brasil, 2025).

Licença que permite a instalação de atividade ou de empreendimento, aprova os planos, os programas e os projetos de prevenção, de mitigação ou de compensação dos impactos ambientais negativos e estabelece condicionantes ambientais; (Licença de Instalação), (Brasil, 2025).

Licença que permite a operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a operação e, quando necessário, para a sua desativação; (Licença de Operação), (Brasil, 2025).

Por meio de uma análise comparativa das licenças, previstas em ambos os normativos, identifica-se alterações aparentemente de estrutura formal e morfológica não significativas. Nesse sentido, como assevera Prieur (2012), as alterações legislativas em matéria ambiental e,

nesse caso, em inobservância ao *princípio*, são continuamente sutis e veladas, de modo que passe despercebida, para atender interesses econômicos ou políticos, diminuindo a proteção ambiental.

Em relação à Licença Prévia (LP), umas das modificações importantes é a inclusão do verbo *atestar*, restringindo o espaço de atuação (discricionariedade) da autoridade licenciadora, na medida em que incumbe a essa apenas a tutela de conceder a licença caso preenchidos os requisitos legais. Porém, assevera Prieur (2012) que a mutabilidade das normas ambientais exige observância do seu núcleo essencial, pois retrocessos comprometem os fluxos ecossistêmicos das gerações presentes e futuras.

Outrossim, ainda comparando a definição legal da LP, identifica-se que, na *Lei*, houve supressão do adjetivo “básico”, na expressão “requisitos básicos”, bem como supressão da oração “a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”, prevista na Resolução nº 237/97. A extinção da expressão está diretamente associada à criação de outras modalidades de licença. O modelo anterior era alicerçado em um procedimento trifásico, ao menos em nível federal e, para Sirvinskas (2018), a licença prévia era concedida em caráter preliminar; ademais, pela sistemática da Resolução nº 237/97 (Conama), a licença prévia era obrigatória em todos os procedimentos de licenciamento, logo a supressão da expressão reduz o grau de proteção. É possível perceber, conforme Benjamin (2012), que a *Lei* esvaziou o alcance da Licença Prévia, sobretudo no campo da eficácia, pois ocorreu enfraquecimento do poder coercitivo da norma.

De modo semelhante, as alterações na Licença Instalação (LI) fixadas no art. 3º, inciso XXX, da *Lei*, ao substituir o verbo “autorizar” por “permitir” e ao incorporar o instituto da “aprovação” dos planos, programas e projetos, modifica significativamente o regime jurídico anteriormente delineado pelo art. 8º, II, da Resolução nº 237/97 do Conama. A alteração realizada na *Lei* confere à licença uma natureza qualificada, já que estabelece autolimitações, criando prazos e condições de revogabilidade, cuja discricionariedade passa a ter limitações expressas.

Assim, a permissão será cassada apenas se não observada as condições iniciais, mitigando a possibilidade de revisão e revogação administrativa diante de novos dados ambientais ou da constatação de impactos adversos, sendo contrária ao fundamento das licenças ambientais, de que, para Sirvinskas (2018), não existe definitividade em licenças ambientais. Nessa perspectiva, o uso do verbo “aprovar” cria uma permissão qualificada, exigindo da Administração previsão de danos futuros, o que é impraticável devido à dinâmica dos fluxos ecossistêmicos.

Ademais, com a inclusão da expressão “compensação dos impactos ambientais negativos” (Brasil, 2025), a norma incorporou ao significado de licença de instalação o conceito de compensação, estabelecido na Lei 9.958/2000 e na ADI 3.378/DF. Essa inserção, sem a devida delimitação de sua natureza preventiva ou reparatória (Bechara, 2009) revela a admissão normativa do dano como pressuposto do licenciamento, em detrimento da primazia das medidas preventivas e mitigadoras, pilares do direito ambiental. Essa opção legislativa enfraquece o caráter da precaução e prevenção do licenciamento e desloca a centralidade da tutela ambiental para a lógica compensatória, em desacordo com o nível de proteção anteriormente consolidado.

Por sua vez, a Licença de Operação (LO) também evidencia um retrocesso quando cotejada com o estabelecido na Resolução Conama nº 237/97. Isso porque, no modelo anterior, a LO estava diretamente atrelada à verificação do cumprimento efetivo das condicionantes fixadas nas licenças precedentes, funcionando como instrumento de reavaliação contínua do empreendimento ou atividade à luz das condições ambientais vigentes. Para Sarlet e Fensterseifer (2012), a possibilidade de revisitar as licenças anteriores no momento da concessão da LO comprova a incidência do *princípio*. Em outras palavras, trata-se do Estado atuando de forma proativa, no sentido de “melhorar”, no plano fático, o cumprimento do *princípio*.

A nova disciplina legal, ao adotar os verbos “permitir” e “aprovar”, fragiliza os mecanismos de revisão, adequação e eventual suspensão ou cassação das licenças anteriores, comprometendo a função dinâmica do licenciamento como política pública de controle ambiental ao longo do tempo.

Assim, identifica-se que as alterações introduzidas pela *Lei*, quando comparadas à sistemática da Resolução Conama nº 237/97, diminuem a proteção ambiental então assegurada, privilegiando a estabilidade dos atos administrativos e os interesses individuais dos empreendedores em detrimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, configurando, portanto, violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.

As novas modalidades de licenças estabelecidas no art. 3º, incisos XXVI, XXVII, XXVIII e XXXII, da Lei Nº 15.190/2025, são, respectivamente Licença Ambiental Especial (LAE)<sup>22</sup>, Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), Licença Ambiental Única

---

<sup>22</sup> A LAE está regulamentada na Medida Provisória 1308, de 08 de agosto de 2025, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/169777>. Acesso em: 17 de novembro de 2025.

(LAU) e Licença de Operação Corretiva (LOC). A análise das licenças segue a ordem descrita acima. Assim, tem-se:

#### Licença Ambiental Especial (LAE)

Ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes a ser observadas e cumpridas pelo empreendedor para localização, instalação e operação de atividade ou de empreendimento estratégico, ainda que utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente; (Brasil, 2025).

Distintamente das demais modalidades de licença previstas na norma, nas quais o legislador expressamente declara ser uma licença, na LAE, o legislador não definiu a espécie<sup>23</sup>, conceituando-a e circunstanciando-a apenas como “ato administrativo” (Brasil, 2025). A qualificação adotada pelo legislador representa relevante alteração no regime jurídico do licenciamento, com ampliação da discricionariedade da autoridade licenciadora.

A escolha normativa não é neutra, pois a qualificação jurídica (Guastini, 2005) dos institutos decorre de opção legislativa consciente, produzindo efeitos diretos na intensidade do controle ambiental. Ao concentrar, em um único ato, as etapas de localização, instalação e operação de empreendimentos estratégicos, inclusive aqueles potencial ou efetivamente causadores de significativa degradação ambiental, a LAE esvazia o modelo progressivo consagrado no art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997, reduzindo as possibilidades de reavaliação técnica, revisão de condicionantes e atuação preventiva do Estado.

Além disso, a ausência de definição legal do que se compreende por empreendimentos estratégicos amplia a margem decisória administrativa e fragiliza a segurança jurídica. Embora a criação de uma nova modalidade típica para atividades de elevado impacto pudesse, em tese, reforçar a tutela ambiental, a simplificação procedimental e a centralização decisória adotadas afastam-se dos princípios da prevenção e da precaução, não potencializando a proteção ambiental, bem como, revela-se contrária a intangibilidade das normas ambientais definida por Prieur (2012).

Para o Observatório do Clima (2025), a escolha do legislador é importante alteração pragmática, a fim de substituir uma análise técnica por uma política. Nesse sentido, segundo Molinaro (2012), é possível a relativização do *princípio* quando baseada em critérios técnicos, sociais ou geofísicos. Contudo, a Lei e a MP fundamentam a LAE em razões políticas e

---

<sup>23</sup> Carvalho Filho (2016) apresenta uma classificação extensa sobre os atos administrativos, as licenças são classificadas quanto ao conteúdo, das quais são espécies: licença, permissão, autorização, admissão, aprovação, homologação, visto, atos sancionatórios e funcionais.

econômicas, subvertendo os pressupostos legais da relativização, podendo comprometer sua constitucionalidade. Nesse contexto, a LAE, conforme disciplinada, não consolida o patamar de tutela previamente alcançado, mas reduz o grau de controle estatal, configurando violação ao *princípio*.

No que concerne à Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), a *Lei* assim disciplina:

Licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora (Brasil, 2025).

A legislação não é imutável, porém, para Prieur (2012), no direito ambiental, é necessário observar o núcleo essencial já assente. De forma equivalente ao previsto na LP, identifica-se na LAC a adoção do verbo atestar, ou seja, o legislador buscou limitar a atuação da autoridade licenciadora.

A LAC, definida como procedimento simplificado (art. 18), ao “atestar” a viabilidade da instalação, ampliação e operação mediante mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, concentra etapas do licenciamento em um único ato e esvazia o controle técnico prévio exercido pela autoridade licenciadora, flexibilizando o modelo trifásico previsto no art. 8º, da Resolução Conama nº 237/1997.

A ausência de critérios legais objetivos para sua aplicação transfere ao particular a escolha da modalidade de licenciamento, permitindo a substituição do procedimento ordinário por um rito autodeclaratório, em descompasso com os princípios da prevenção e do planejamento ambiental, consagrados no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 6.938/1981, além de priorizar a celeridade e a economia processual previstas no art. 1º, §2º, da Lei nº 15.190/2025 em detrimento da tutela ambiental.

Para Benjamin (2012), a existência do *princípio* e sua observância no processo legislativo impediria o ímpeto do legislador em flexibilizar as normas ambientais. A instituição da LAC, nos termos postos, representa um esvaziamento da proteção ambiental e a operacionalização do retrocesso no direito ambiental.

Apesar da norma ter passado pelos trâmites do processo legislativo, seu descompasso com o *princípio* é latente e, por decorrência, sua constitucionalidade é duvidosa, sobretudo porque, para Zagrebelsky (2011), há uma “ductilidade” constitucional que exige uma observância não apenas das normas internas, mas também dos preceitos não prescritos no

texto constitucional, que precisam ser observados, incluído os instrumentos advindos de tratado e acordos internacionais internalizados.

Por sua vez, a Licença Ambiental Única (LAU), disciplinada no art. 3º, inciso XXVIII, da *Lei*, assim disciplina:

Licença que, em uma única etapa, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação; (Brasil, 2025)

A LAU constituiu mais uma novidade estabelecida na *Lei*. Estabelece que essa modalidade será em fase única, maximizando os preceitos de “celeridade e economia processual,” estabelecidos no art. 1º, inciso II da *Lei* (Brasil, 2025).

O legislador suprimiu a exigência da LP e aglutinou, na LAU, duas modalidades de licença: a licença de instalação e a de operação e ampliação. Ademais, o emprego simultâneo dos verbos “atestar” e “aprovar” revela contradição normativa, pois, ao certificar previamente a viabilidade de eventos futuros, a LAU gera direitos subjetivos ao empreendedor e mitiga o poder de revisão, suspensão ou revogação administrativa, esvaziando o caráter dinâmico e contínuo do licenciamento ambiental. Assim, a contradição e a insegurança jurídica residem em criar um direito ao requisitante, que poderá estar em contrariedade aos preceitos ambientais, e que exigirá sua suspensão ou mesmo revogação, pois, somente com a efetiva instalação e operação de determinada atividade, será possível averiguar e certificar os efeitos ao meio ambiente.

É importante verificar que o agrupamento das licenças em fase única diminui o escopo de atuação da autoridade licenciadora. No modelo trifásico, ou mesmo bifásico, a autoridade pode atuar nas diferentes etapas, exigindo adequações e permitindo a reanálise das licenças. Nesse sentido, o preceito da mutabilidade mitigada dos direitos ambientais, defendido por Prieur (2012), não foi atendido na LAU.

A última modalidade de licença disciplina na *Lei* é a Licença de Operação Corretiva (LOC), art. 3º, inciso XXXII:

Licença que, observadas as condições previstas nesta Lei, regulariza atividade ou empreendimento que esteja operando sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais; (Brasil, 2025).

A compreensão da LOC requer uma análise crítica do conceito fixado no artigo 3º, inciso XXXII, e o regramento estabelecido nos artigos 26 e 27 da *Lei* de forma conjunta.

Art. 26. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º No caso de atividade ou de empreendimento cujo início da operação tenha ocorrido quando a legislação em vigor exigia licenciamento ambiental, a autoridade licenciadora deve definir medidas compensatórias pelos impactos causados pela ausência de licença, caso existentes.

§ 5º (VETADO).

§ 6º A atividade ou o empreendimento que estiver com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei pode adequar-se às disposições desta Seção.

§ 7º Verificada a inviabilidade da regularização da atividade ou do empreendimento pela autoridade licenciadora em face das normas ambientais e de outras normas aplicáveis, ou pelos impactos ambientais verificados, deve-se determinar o descomissionamento da atividade ou do empreendimento ou outra medida cabível, bem como a recuperação ambiental da área impactada, sujeito o empreendedor às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 8º Nos procedimentos de regularização, a autoridade licenciadora considerará, no que couber, eventuais estudos e licenças expedidas para a atividade ou para o empreendimento.

§ 9º A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no *caput* deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada, hipótese em que não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.

§ 10. Durante a vigência da LOC, o empreendedor deverá solicitar a emissão de LO, conforme os prazos e os procedimentos definidos pela autoridade licenciadora.

Art. 27. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento de utilidade pública que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida terá seu rito de regularização definido em regulamento próprio. (Brasil, 2025).

A LOC, de forma ampla, promove a instituição de um regime mais favorável àqueles que descumpriram o regramento anterior, configura a relativização injustificada do *princípio* e afronta o princípio da isonomia (art. 5º da CF/88). O *caput* do art. 26 esclarece que a LOC se destina a regularizar atividades ou empreendimentos que não realizaram o licenciamento ao

tempo da sua promulgação. Identifica-se que uma condição para requer à LOC é de natureza temporal mitigada<sup>24</sup>.

Outrossim, o parágrafo 7º, do art. 26, estabelece que “verificada a inviabilidade da regularização da atividade ou do empreendimento pela autoridade licenciadora”, a concessão da LOC deverá ser negada. Prescreve ainda a necessidade de “determinar o descomissionamento da atividade ou do empreendimento ou outra medida cabível” (Brasil, 2025). A previsão configura-se como uma anistia ambiental implícita, ao esvaziar a função dissuasória das sanções penais e administrativas e estimular a prática de ilegalidade estratégica, na medida em que o agente econômico passa a internalizar a infração como etapa ordinária do processo produtivo.

Por outro lado, o parágrafo 9º, do art. 26, amplia a discricionariedade da autoridade licenciadora, ao permitir a aplicação excepcional da LOC mediante decisão motivada. Essa previsão mostra-se incompatível com o *princípio*, com a natureza vinculada do licenciamento ambiental e com a exigência de critérios técnicos, sociais e geofísicos para eventual relativização do princípio (Molinari, 2012). Ao criar a LOC, o legislador flexibiliza os parâmetros anteriores, incorrendo em um “debilitamento da força coativa da norma” (Benjamin, 2012, p. 67-98), o que se revela, por si só, incompatível com o *princípio*.

Há uma relativização do *princípio* sem um critério relevante e justificador. A LOC acabou beneficiando aqueles que não seguiram o regramento anterior e, indiretamente, penalizando aqueles que seguiram o rito ordinário do licenciamento, já que a superveniência da LOC não abrange os processos de licenciamento em curso. A centralidade conferida à continuidade da atividade econômica na LOC, inclusive nos casos de inviabilidade ambiental, revela a inversão do pressuposto constitucional estabelecido no art. 170, inciso VI, da Constituição Federal, segundo o qual a defesa do meio ambiente constitui fundamento da ordem econômica.

Assim, verifica-se que a disciplina legal das licenças evidencia uma oscilação na atribuição do poder discricionário conferido pelo legislador à autoridade licenciadora. Nas licenças que exigiram um controle mais efetivo e técnico da autoridade licenciadora, o legislador mitiga a atuação, evidenciada com a inserção de verbos como “atestar, aprovar”, prescrevendo uma atuação mais vinculada. Por outro lado, nas modalidades em que a norma

---

<sup>24</sup> Conforme estabelece o art. 26, a LOC é destinada a regularizar atividades e ou empreendimentos sem licenciamento até a data da publicação; a Lei foi publicada em 08 de agosto de 2025. Até essa data, poderão requer a LOC.

apresenta maior grau de vagueza e, em tese, demandaria maior atuação da autoridade licenciadora, há mitigação da discricionariedade, limitando a amplitude de atuação.

As novas modalidades de licença (LAE, LAC, LAU e LOC) não observam o estabelecido no art. 225, inciso IV, da CF/88, que exige o estudo prévio de impacto ambiental (EIA). O art. 19, da *Lei*, disciplina que “atividade ou de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico requer a apresentação de EIA na fase de LP”; como analisado, essas novas modalidades não estabelecem a necessidade da Licença Prévia, pois aglutinam as fases.

Para solucionar a antinomia, o legislador fixou no art. 20, §3º a viabilidade de exigir no licenciamento bifásico a apresentação de EIA para a emissão de LP ou de LP/LI. Apesar do legislador ter aparentemente solucionado a antinomia e a inconstitucionalidade latente em razão da inobservância do art. 225, inciso IV, da CF/88, não observou o *princípio*. Isso porque, ao menos na fase de aglutinação da LI com a LP, há uma flexibilização do *princípio* sem um critério técnico (Molinari, 2012) fundante, revelando-se uma opção legislativa que objetivou maximizar critérios temporais e políticos.

Verifica-se que a insegurança jurídica advém da inconstitucionalidade em razão da inobservância ao *princípio*. Ao priorizar a agilidade processual e a continuidade da atividade econômica em detrimento de uma análise ambiental mais robusta, os novos modelos de licenças criam um sistema legalmente frágil. Essa fragilidade se manifesta na constante possibilidade de controvérsias judiciais, onde cada licença concedida com base em critérios flexibilizados estará sujeita a impugnação sob o argumento de violação ao núcleo essencial de proteção ambiental.

Realizadas as análises acerca das licenças e considerados os pressupostos teóricos de Sarlet (2012; 2020), Molinari (2012), Prieur (2012), Benjamin (2012) e Rothenburg (2012), constatou-se a inobservância do referido *princípio*, uma vez que este não atuou como mecanismo preventivo de proteção das conquistas já consolidadas. Ademais, verifica-se que a *Lei* não promove uma atuação estatal proativa, no sentido de melhorar o alcance e efetividade da proteção ambiental.

#### c) Flexibilização e esvaziamento do licenciamento

O processo de flexibilização do licenciamento ambiental é caracterizado, sobretudo, pela maximização das hipóteses de dispensas e isenção de licenciamento e renovação automática de licenças. Assim, identifica-se os seguintes dispositivos:

Art. 7º Quando requerida a renovação da licença ambiental com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficará este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 4º A licença ambiental de atividade ou de empreendimento caracterizado como de baixo ou médio potencial poluidor e pequeno ou médio porte, por ato próprio da autoridade licenciadora, pode ser renovada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração eletrônica do empreendedor que ateste o atendimento simultâneo das seguintes condições: [...]

Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos:

I - cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;

II - pecuária extensiva e semi-intensiva;

III - pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei;

IV - pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. (Brasil, 2025).

Os dispositivos elencados acima promovem a substituição do controle ambiental prévio por presunções genéricas de baixo impacto, afastando a análise do caso concreto, comprometendo a reavaliação periódica das atividades ou empreendimentos, inclusive em setores tradicionalmente reconhecidos como potencialmente degradadores, como o agropecuário.

O *caput* do art. 7º e seu §4º estabelecem a viabilidade de renovações automáticas das licenças ambientais, enquanto o art. 9º isenta/dispensa o licenciamento para inúmeras atividades vinculadas especialmente ao setor rural. Essas previsões normativas efetivamente relativizam o *princípio* sem a observância de circunstâncias de ordem técnica, social e geofísicas, as quais, conforme defende Molinaro (2012), são relativizações contrárias ao *princípio*.

A alteração normativa destacada representa violação ao *princípio* por diminuir o grau de tutela juridicamente garantido, eliminar instrumentos de caráter preventivo já consolidados e mitigar a efetividade dos princípios da precaução e da prevenção. Identifica-se, portanto, um esvaziamento do licenciamento ambiental como procedimento basilar de controle, promovendo não só um regresso legislativo, mas institucional, comprometendo a salvaguarda do patrimônio ecológico, potencializando danos socioambientais de natureza irreversível.

Constata-se ainda que a flexibilização e o esvaziamento identificados são contrários aos fundamentos da Lei nº 8.171/1991, sobretudo os art. 2º, inciso II, e art. 3º, inciso IV, os quais estabelecem parâmetros integrativos das atividades e dos empreendimentos

agropecuários ao meio ambiente; bem como, relativizam inúmeros princípios da política nacional do meio ambiente, fixados no art. 2º, da Lei nº 6.938/1991, sobretudo a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, racionalização do uso dos recursos ambientais e proteção dos ecossistemas.

d) Discricionariedade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima)

No ordenamento jurídico brasileiro, a instituição do EIA/RIMA foi disciplinada pela Resolução Conama nº 01/1986, tendo sido posteriormente incorporada à Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o art. 225, §1º, inciso IV estabelece a obrigatoriedade de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Brasil, 1988).

Por sua vez, o art. 18, §4º da *Lei* assim estabelece:

Art. 18. O licenciamento ambiental pode ocorrer: [...]  
§ 4º Não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. (Brasil, 2025).

O dispositivo instituiu uma discricionariedade injustificada para dispensa do EIA/RIMA, promovendo um esvaziamento dos institutos e uma inversão da sistemática fixada pelo art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, segundo o qual o estudo prévio de impacto ambiental constitui requisito indispensável para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Essa inversão opera uma alteração significativa na natureza do EIA/RIMA, convertendo-os de instrumento normativo obrigatório em procedimento excepcional. A subordinação do EIA/RIMA a critérios exclusivamente discricionários revela-se incompatível com o *princípio*, uma vez que tal previsão, segundo Benjamin (2012), enquadra-se em um processo velado de impedimento da concretização da norma, esvaziando sua finalidade precípua de evitar retrocesso. Ademais, a discricionária na dispensa do EIA/RIMA passa a ser fundamentada em interesses políticos ou conveniências circunstanciais, substituindo a necessária base técnico-científica por juízos meramente oportunistas.

Essa lógica de excepcionalização do EIA/RIMA também se manifesta nas novas modalidades de licenciamento instituídas pela *Lei*. Em processos bifásicos ou únicos, a

exigência do EIA também se tornou excepcional. Para LAC, por exemplo, a *Lei* exige o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), documento que detalha a instalação e a operação conforme o art. 5º, §1º, inciso V da *Lei* (Brasil, 2025). Contudo, é importante observar que o estudo prévio e o relatório são conceitos diversos, além disso, identifica-se que o RCE é aplicável para as fases de instalação e operação, omitindo-se quanto à fase prévia.

Verifica-se o retrocesso normativo no dispositivo, uma vez que a Resolução Conama nº 01/1986 previa, ainda que de forma exemplificativa, um rol de atividades sujeitas obrigatoriamente à elaboração do EIA/RIMA, ao passo que a *Lei* passou a admitir sua dispensa com base na conveniência administrativa. Esta flexibilização mostra-se incompatível com a jurisprudência do STF, que, ao julgar a ADI nº 6.618, firmou o entendimento de que o legislador não pode dispensar ou flexibilizar o licenciamento ambiental de maneira automática, corroborando os pressupostos de Molinaro (2012), segundo os quais a relativização do princípio somente se justifica mediante critérios técnicos, sociais ou geofísicos.

O arcabouço instituído no art. 18, §4º da *Lei* gera insegurança jurídica para o setor rural, sobretudo por oportunizar a concorrência interfederativa na dispensa do licenciamento ambiental. Ademais, a concessão desordenada dessas dispensas compromete os fluxos ecossistêmicos e afeta, de forma significativa, o pressuposto de que a atividade agrícola envolve processos físicos, químicos e biológicos, bem como o objetivo de “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura” (Brasil, 2025), previstos art. 2º, I e no art. 3º, incisos III e IV da Lei 8.171/91, respectivamente.

#### e) Esvaziamento de competências e participação institucional

Ao longo da *Lei*, o legislador estabeleceu dispositivos que impactam diretamente a competência dos demais entes federativos na concessão das licenças ambientais. Identifica-se um esvaziamento das competências e uma inobservância ao art. 23, inciso VI da Constituição Federal 1988, a qual estipula a competência comum dos entes para proteger o meio ambiente e combater a poluição (Brasil, 2025), conforme verifica-se em:

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 (Brasil, 2025).

Dessa forma, o art. 17 configura um retrocesso, já que enfraquece o arcabouço de controle já consolidado, retirando dos Municípios a competência para atuar na proteção do meio ambiente, infringindo diretamente o *princípio*. Ademais, o STF (Tema 145) fixou a tese que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados” (STF, 2015).

Registra-se ainda, a inconstitucionalidade da norma, já que usurpou a competência dos municípios de proteger o meio ambiente, de suplementar e legislar sobre o interesse local, além da competência de promover o controle, parcelamento e ocupação do solo, conforme fixado no art. 30, inciso VIII da CF/88. Além da inconstitucionalidade, o art. 17 não observa a disciplina do art. 13, §1º, inciso III, da LC 140/2011, a qual fixa a necessidade de observância das normas de uso e ocupação do solo no processo de licenciamento. Além disso, o art. 2º da Lei Nº 6.766 de 1979 (parcelamento do solo urbano) que disciplina sobre a competência para legislar sobre parcelamento do solo urbano.

No que tange ao enfraquecimento da participação institucional, os arts. 42, 43 e 44 da *Lei* dispõem sobre a participação das autoridades envolvidas:

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: [...]

II - deve ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 43 e 44 desta Lei; [...]

IV - deve ater-se às suas competências institucionais estabelecidas em lei; e  
Art. 43. Observadas as premissas estabelecidas no art. 42 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:

§ 1º As autoridades envolvidas têm o prazo máximo de 30 (trinta) dias para se manifestarem sobre o TR, a partir do recebimento de solicitação da autoridade licenciadora, podendo ser prorrogado por 15 (quinze) dias, se devidamente justificado.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos no § 1º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição do TR definitivo, e o órgão licenciador deve utilizar o termo de referência padrão disponibilizado pela autoridade envolvida.

Art. 44. Observadas as premissas estabelecidas no art. 42 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o EIA/Rima e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

§ 1º A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado do recebimento do EIA/Rima e dos demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental.

§ 2º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias, nos casos de manifestação sobre o EIA/Rima, e de até 30 (trinta) dias, nos

demais casos, contados da data do recebimento da solicitação prevista no § 1º deste artigo.

§ 3º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 2º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de manifestação sobre o EIA/RIMA, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.

§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental.

§ 5º Recebida a manifestação da autoridade envolvida fora do prazo estabelecido, ela será avaliada na fase em que estiver o processo de licenciamento ambiental. (Brasil, 2025).

O art. 42, inciso IV limita a atuação dos órgãos ambientais às suas áreas de atuação, vedando manifestações amplas sobre os impactos e efeitos ambientais no licenciamento, em contraste com o regramento anterior. No que tange aos artigos 43 e 44, estabelecem prazos para a manifestações dos órgãos envolvidos. Entre as mudanças promovidas, destaca-se a redução dos prazos, com a fixação de prazos exíguos e impositivos. Os dispositivos tornam as manifestações não vinculantes e admitem o silêncio administrativo como forma de anuência tácita, não obstando o licenciamento.

Assim, tais alterações são latentemente contrárias ao *princípio*, pois reduzem o nível de proteção já alcançado e o poder de participação dos diferentes atores, o que se enquadra, para Sarlet e Fensterseifer (2012) no descumprindo da obrigação de não-fazer imposta ao Estado, que se traduz no impedimento de legislar com a finalidade de reduzir o grau de proteção já alcançado. O retrocesso consolida-se com a fragilização dos mecanismos de participação e redução das garantias consolidadas, o que representa uma diminuição de direitos previamente adquiridos.

Dessa maneira, os dispositivos analisados, além de inobservar o *princípio*, mostram-se incompatíveis com normas constitucionais e infraconstitucionais. Com efeito, o art. 187 da CF/88 e o art. 3º, inciso IX da Lei 8.171/91 asseguram a execução da política agrícola mediante a participação efetiva de diferentes agentes, enquanto o art. 2º, inciso X da Lei 6.938/81 estabelece como princípio uma educação ambiental que promova uma participação efetiva na defesa do meio ambiente. Todavia, as normas examinadas fragilizam e esvaziam as instâncias e os processos de participação institucional, podendo gerar judicializações e promover a insegurança jurídica no meio rural.

Portanto, a partir dos eixos elencados, foi possível compreender que houve uma remodelagem do conceito de licença, alteração e instituição de novas modalidades de licenças, um aumento das hipóteses de dispensas e isenção de licenciamento, implementação de renovações de licenças automáticas. Além disso, identificou-se a viabilidade de exigência

do EIA/RIMA ser alicerçada na discricionariedade política/administrativa e, por fim, o esvaziamento de competências dos entes subnacionais e da participação institucional nos processos de licenciamento ambiental.

### 3.1.2 Repercussões jurídicas e ambientais

Na presente subseção, analisou-se as repercussões jurídicas e ambientais. Assim, os vetos, por si só, já representam repercussões jurídicas e ambientais. A análise dos vetos não é feita pelos dispositivos isoladamente, mas se observa os fundamentos exteriorizados, e isso se justifica em detrimento que um mesmo dispositivo foi vetado por distintos fundamentos.

O veto faz parte do processo legislativo (Silva, 2005), e representa a atuação do poder executivo na atividade legislativa. Dessa forma, a ocorrência de vetos implica reconhecer que, antes da produção de efeitos e da eficácia da norma, houve atuação dos poderes constituídos com o propósito de impedir a geração de efeitos jurídicos.

No caso específico do Projeto de Lei nº 2.190/2021, a Presidência da República exarou um total de 63 vetos<sup>25</sup>. Na análise crítica dos vetos, exteriorizada na Mensagem nº 1.097, de 08 de agosto de 2025<sup>26</sup>, identifica-se que os dispositivos foram vetados pelos fundamentos do interesse público e inconstitucionalidade isolados ou cumulativamente, bem como sob o fundamento da inobservância de julgados já consolidados no âmbito do STF e em razão de insegurança jurídica.

Os dois fundamentos expressos na Constituição para motivar os vetos, interesse público e inconstitucionalidade, são dois conceitos amplos e genéricos. Dessa forma, os dois conceitos comportam o *princípio* enquanto parâmetro para justificar o veto. As legislações que objetivam reduzir o grau de proteção já alcançado (Sarlet; Fensterseifer, 2012), podem ser vetadas com fundamento no *princípio* por inconstitucionalidade e por interesse público.

Os dispositivos vetados sob o fundamento do interesse público, de forma geral, congregam a justificativa de não observarem o desenvolvimento sustentável, o bem-estar coletivo e a eficácia das políticas públicas.

O legislador, ao longo do texto do Projeto de Lei, estabeleceu inúmeros dispositivos que ofendem as competências dos entes federados. Entre os dispositivos vetados (art. 3º,

---

<sup>25</sup> Conforme o art. 66 da CF/88, o veto pode ocorrer sob o fundamento de inconstitucionalidade ou interesse público (Brasil, 1988). Ademais, o veto poderá ser total, quando todo o texto normativo é vetado; ou parcial, nesse caso, o veto incidirá no inteiro teor do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, ou seja, não é permitido vetar apenas trecho ou palavras.

<sup>26</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/Msg/Vep/VEP-1097-25.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Msg/Vep/VEP-1097-25.htm). Acesso em: 20 nov. 2025.

Incisos XXXV e XXXVI, Art. 4º, § 1º, art. 18, §1º e art. 65) sob o fundamento do interesse público e inconstitucionalidade estão aqueles que alteram as atribuições do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, por decorrência, geram uma concorrência interfederativa.

Os vetos ocorreram também em razão da tentativa de limitar as atividades sujeitas ao licenciamento (art. 8, inciso III, VII, art. 42, incisos I e III), bem como de construções ambíguas que poderiam implicar a dispensa do licenciamento. Assim, os vetos captaram as repercussões jurídicas e ambientais que as inovações poderiam causar na esfera jurídica e ambiental.

Ademais, os vetos ocorreram em dispositivos que buscavam implementar a simplificação, relativização (Caput do art. 10, parágrafos § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º, art. 25) e esvaziamento (art. 42, incisos I e III, art. 54, parágrafos §1º e 2º) do procedimento de licenciamento. Para Sánchez e Fonseca (2025) o Projeto de Lei buscou legitimar as modalidades de licenças ambientais simplistas já adotada nos entes federativos e convalidar hipóteses de isenções de licenciamento. Dessa forma, os vetos encontram guarida no *princípio*, pois, conforme Prieur (2012), há uma mitigação na atuação do legislador, no sentido que Sirvinskas (2018) nomeia como uma vedação ao retorno, ou seja, a legislação não pode sofrer processos de simplificação, relativização e esvaziamento aos níveis de proteção já foram alcançados, incidindo a premissa do não retorno.

Outrossim, identifica-se a incidência dos vetos nas normas que objetivam esvaziar a atuação do poder público na proteção de unidades de conservação (art. 42, incisos I e III), na desqualificação dos pareceres técnicos (art. 44, § 6º) e na restrição da atuação supletiva (art. 65) dos órgãos ambientais.

Para além do interesse público, a inconstitucionalidade também é fundamento para o veto. Dessa forma, o *princípio* respalda os vetos por inconstitucionalidade, já que, para Sarlet e Leal (2020), o *princípio* está internalizado no ordenamento jurídico. Além disso, a aplicabilidade da ductilidade de Zagrebelsky (2011) permite a utilização do *princípio* como parâmetro de constitucionalidade.

Dessa maneira, os vetos por inconstitucionalidade decorrem sobretudo de violação direta a artigos do texto constitucional, a princípios e ao pacto federativo. Os vetos resultantes da inconstitucionalidade ocorreram em razão de ofensa ao art. 225 da CF/88, ao pacto federativo (art. 3º, incisos XXXV e XXXVI, art. 4º, § 1º, art. 18, § 1º art. 22, art. 65), às competências exclusivas da União, tais como legislar sobre normas gerais. Além disso, a União, por previsão expressa no texto constitucional, tem a competência para legislar e emitir o licenciamento para as terras indígenas e quilombolas (art. 43, Incisos I, "a" e "c" e art. 44,

Incisos I, "a" e "c") e da Mata Atlântica (art. 66, Inciso III). Assim, para Sánchez e Fonseca (2025) as consequências do projeto são:

No caso dos povos e comunidades tradicionais, por exemplo, o PL restringe a participação dos órgãos às terras indígenas homologadas e aos territórios quilombolas titulados. Mas com a histórica omissão do Estado brasileiro em relação à conclusão dos processos de demarcação, todas as terras tradicionais pendentes de homologação ou titulação seriam desconsideradas para fins de licenciamento ambiental (Sánchez; Fonseca, 2025, p. 31).

No que tange à insegurança jurídica, os vetos (art. 9º, Alínea "a" do inciso II do § 1º e art. 58) ocorreram sob a justificativa das ambiguidades, contradições, e a possível instabilidade que a promulgação, nos termos aprovados no parlamento, poderia causar. O Projeto de Lei fixou dispositivos conflitantes com o Código Florestal (Lei 12.651/2012), causando insegurança jurídica nos processos de licenciamento em curso. Além disso, a sistemática de responsabilização de poluidores indiretos (contratantes e financiadores) pode gerar insegurança e graves controvérsias jurídicas em casos de danos ambientais submetidos à apreciação judicial. Assim, alguns dispositivos foram vetados sob esse fundamento.

Segundo Molinaro (2012), a relativização do *princípio* não é permitida por questões de ordem econômica. Em consonância com essa perspectiva, a ADI 5312 fixou entendimento que é inconstitucional dispensar o licenciamento e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) com base exclusivamente em critério econômico, independentemente do potencial de degradação. Nesse sentido, o estabelecimento na *Lei* de tratamento diferenciado para o licenciamento com base em critérios econômicos é contrário ao princípio e à jurisprudência consolidada do STF, o que indica a assertividade dos vetos. Dessa forma, para Sánchez e Fonseca (2025), a proposta legislativa busca abrigar de maneira quase que exclusiva os anseios e as necessidades dos setores econômicos e políticos.

No que tange às modalidades de licenças, há vetos (art. 11) nos dispositivos que almejam ampliar indevidamente o Licenciamento por Adesão e Compromisso, contrariando a jurisprudência do STF e ao *princípio*. A *Lei* buscou esvaziar e limitar a atuação da autoridade licenciadora, contrariamente ao postulado por Benjamin (2012), que argumenta que o agir do Estado deverá ser positivo e ativo. Dessa forma, na ADPF 747, o STF fixou o entendimento de que o Estado deve adotar políticas eficazes de defesa do meio ambiente.

Segundo Antunes (2007), cabe à União estabelecer diretrizes gerais a serem obrigatoriamente observadas pelos estados e municípios. Para alcançar a proteção ambiental e a observância do *princípio*, é primordial um agir coletivo, no sentido de atuação cooperativa entre os entes federativos. Entretanto, verifica-se que o legislador, ao elaborar a norma,

contrariou não apenas o *princípio*, mas também o entendimento consolidado na ADI 4757, segundo o qual a competência do órgão licenciador não afasta a possibilidade de atuação supletiva de outro ente federativo diante de eventual omissão.

Portanto, a promulgação e a publicação do Projeto de Lei não sanaram as incompatibilidades com o *princípio*. As análises demonstram significativos impactos tanto na esfera jurídica como ambiental, instaurando um cenário de insegurança jurídica diante de suas inconsistências normativas e efeitos práticos, sobretudo para o setor rural, pois essas dependem dos fluxos ecossistêmicos para regularidade de suas atividades. Ao flexibilizar, simplificar e esvaziar garantias já conquistadas e reduzir níveis de proteção previamente assegurados, a norma se mostra incompatível com o *princípio*, fundamento indispensável para a efetividade das políticas públicas em direito agrário e ambiental.

### **3.2 Contextualização da Lei nº 20.694/2019, do Estado de Goiás**

Nesta subseção, a ênfase é a Lei Estadual nº 20.694/2019 do estado de Goiás, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no âmbito estadual. Assim, buscou-se preservar o mesmo escopo organizacional e estrutural realizado na subseção anterior, bem como os pressupostos teóricos.

A Constituição Federal de 1988, no Título III, “Da organização do Estado”, no Capítulo II, artigos 21, 22, 23, 24 e 30 fixou as competências dos entes federados, que são modalidades de poder (Silva, 2005) que viabilizam o exercício das funções estatais. O art. 23, inciso VI estabeleceu como competência comum dos entes proteger o meio ambiente e combater a poluição, já o art. 24 da CF/88 fixou a proteção ambiental como competência legislativa concorrente, ou seja, União, Estados e Distrito Federal podem legislar em matéria ambiental.

No exercício da competência atribuída pela própria Constituição, o Estado de Goiás editou a Lei nº 20.694 de 26 dezembro de 2019, sendo uma lei ordinária, oriunda do poder legislativo. Conforme histórico<sup>27</sup> de tramitação, a autoria da Lei estadual é de três deputados, dentre eles o presidente da assembleia legislativa à época. O projeto de lei foi numerado e

---

<sup>27</sup> Histórico legislativo da lei. Constam como coautores do projeto de lei os seguintes deputados: Bruno Peixoto – União Brasil, José Antônio Prado Nunes Carvalho - Pros e Lissauer Vieira - PSD. Disponível em: [https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=2045390&tipo=1001&ano\\_proposicao=2019&termo=licenciamento](https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=2045390&tipo=1001&ano_proposicao=2019&termo=licenciamento). Acesso em 02 dez. 2025.

registrado na Assembleia Legislativa de Goiás como Projeto de Lei N° 1104, de 19 de novembro de 2019<sup>28</sup>.

No cenário nacional, o ano de 2019 foi marcado pela ascensão, no âmbito nacional e estadual, de novos governos, que comungavam de posições equivalentes sobre o licenciamento ambiental. Na esfera federal, o presidente eleito<sup>29</sup> havia realizado inúmeras promessas no sentido de desburocratizar as licenças ambientais, tecendo duras críticas ao licenciamento. No campo estadual, constou expressamente no plano de governo<sup>30</sup> do governador eleito a necessidade de modernizar, dar maior celeridade, reduzindo custos, sob o manto de que o processo de licenciamento era extremamente longo e burocrático.

Dessa forma, o contexto de produção da norma (Nascimento, 2021) é significativo, pois reverbera, ao menos no espectro político institucional, uma aquiescência para produção normativa que atenda aos anseios dos vencedores. Isso reverberou no trâmite legislativo na assembleia estadual. Assim, durante o seu curso, o projeto teve apenas uma emenda modificativa, apresentada pelo próprio relator. Entre a apresentação do projeto e sua aprovação em primeira votação, decorreram apenas 9 (nove) dias, ou seja, em 28 de novembro de 2019 o projeto foi aprovado, sendo sua aprovação em segunda discussão, e votação em 03 de dezembro de 2019. Em 04 de dezembro de 2019, o projeto foi encaminhado ao governador, para autógrafo, sendo que em 26 de dezembro de 2019 a lei entrou em vigor com a publicação e sanção do governador.

Dessa forma, a título de comparação, enquanto a Lei n° 15.190/2025 tramitou no Congresso Nacional por mais de 20 anos, a Lei Estadual n° 20.694/2019 teve uma tramitação de 37 dias. Ainda que os processos legislativos no âmbito federal e estadual tenham nuances próprias, a diferença de tempo de tramitação e número de emendas são gritantes. Para Nascimento (2021), o intérprete da norma não tem a tarefa apenas de revelar a vontade do legislador, como apregoava a Escola da Exegese, mas cabe ao pesquisador averiguar a visão

---

<sup>28</sup> Projeto de Lei N° 1104, de 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://alegodigital.al.go.leg.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=2045390&arquivo=Arquivo/Documents/Migracao/SGPD/45390-2019007036-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf&identificador=32003000340035003300390030003A005000&tipoId=PRA2150154#PRA2150154>. Acesso em: 01 dez. 2025.

<sup>29</sup> Em 2018, foi eleito para presidência Jair Messias Bolsonaro. Durante campanha, o então candidato fez duras críticas ao licenciamento no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>. Acesso em: 01 dez. 2025.

<sup>30</sup> Em 2018 foi eleito como governador do Estado de Goiás Ronaldo Caiado. Em seu plano de campanha, havia tópico específico para o licenciamento (p. 72), com as promessas a serem implementadas. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Goias\\_Caiado.pdf](http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Goias_Caiado.pdf). Acesso em 01 dez. 2025.

institucional que lastreia a intenção do legislador. Dessa forma, umas das justificativas<sup>31</sup> do projeto de lei é o tempo de tramitação dos pedidos de licenciamento e o excessivo pedido de estudos técnicos, conforme se verifica na justificativa do projeto:

A demora na análise dos pedidos de licenciamento ambiental pelo Estado de Goiás tem sido alvo de críticas nos meios de comunicação. Processos paralisados por um longo período sem qualquer impulso oficial, o demasiado número de notificações para complementações de informações e estudos técnicos, a falta de clareza dos atos normativos vigentes são as principais reclamações (Projeto de Lei 1104, de 19 de novembro de 2019).

Isto posto, realizando uma análise crítica do contexto institucional, conforme ensina Nascimento (2021), a eclosão da Lei n° 20.694, de 2019, é oriunda de contexto político que dava suporte para o surgimento de uma nova legislação. Além disso, a visão institucional que orientou sua criação explicita os campos, grupos envolvidos e a finalidade que norma deveria alcançar.

### 3.2.1 Avaliação de potenciais conflitos com o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental

Nesta subseção, examinou-se as normas previstas na Lei do Estado de Goiás n° 20.694/2019<sup>32</sup>, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental na esfera estadual, com ênfase nas modalidades de licenças ambientais. Identificou-se as normas contrárias ao *princípio*, as competências fixadas na CF/88, os retrocessos e a insegurança jurídica.

Seguindo a sistemática da subseção referente a Lei Federal, a análise da Lei Estadual foi feita por eixo temáticos, elencando os seguintes eixos:

- a) Modalidades das licenças
- b) Fragilização do licenciamento
- c) Enfraquecimento das garantias materiais de proteção ambiental

<sup>31</sup> Justificativa no projeto de lei. Disponível em: <https://alegodigital.al.go.leg.br/Arquivo/Documents/Migracao/SGPD/45390-2019007036-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf?identificador=32003000340035003300390030003A005000>. Acesso em: 01 dez. 2025.

<sup>32</sup> Para melhor organização do texto e evitar repetições, ao fazer referência a Lei n° 20.694/2019 do Estado de Goiás escreve-se Lei n° 20.694/2019 e ou Lei Estadual.

Até o advento da Lei nº 20.694/2019, o licenciamento ambiental no Estado de Goiás era regido pela Lei nº 8.544<sup>33</sup>, de 17 de outubro de 1978 que dispunha sobre o controle de poluição ambiental. A lei de 1978 não tipificava as modalidades licenças em seu texto, o art. 5º assim disciplinava:

Art. 5º. - A instalação, a construção ou ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento desta lei, ficam sujeitas à prévia autorização do órgão estadual de controle de poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e de funcionamento.

Parágrafo único - Considera-se fonte de poluição qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinário, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no regulamento desta lei, que cause ou possa vir a causar a emissão de poluentes (Goiás, 1978)

Já o artigo 6º estabelecia que:

Art. 6º. - Os órgãos da administração direta ou indireta do Estado e dos Municípios deverão exigir a apresentação das licenças de que trata o artigo anterior, antes de aprovarem projetos de ampliação, instalação ou construção de fontes de poluição que forem enumeradas em regulamento, ou de autorizarem a operação ou funcionamento dessas fontes, sob pena de nulidade de seus atos.

Dessa forma, a Lei nº 8.544/1978 não estratificava modalidades de licenças de acordo com as atividades ou os empreendimentos por si só. A lei anterior criou parâmetros considerando as etapas, com foco no controle de poluição, buscando atuar de forma preventiva. No artigo 5º, a lei estabelece a existência de duas modalidades de licenças de forma expressa, quais sejam: licença de instalação e de funcionamento. Porém, é possível extrair do texto a existência da licença prévia, quando o legislador prescreve a necessidade de prévia autorização, conforme o art. 5º.

Nesse panorama, no regramento fixado na Lei nº 8.544/1978, existiam três modalidades de licenças, duas expressamente prevista no texto e uma extraída da interpretação sistemática (Guastini, 2005) do normativo. Por outro lado, o art. 3º da Lei 20.694/2019, estabeleceu 7 (sete) modalidades de licenças:

VI - licença de ampliação ou alteração – LA; VII - licença ambiental por adesão e compromisso – LAC; VIII - licença ambiental única – LAU; IX - licença corretiva – LC; X - licença de instalação – LI; XI - licença de operação – LO; e, XII - licença prévia – LP. (Goiás, 2019).

---

<sup>33</sup> Para melhor organização do texto e evitar repetições, ao citar a Lei nº 8.544/1978 do Estado de Goiás escreveremos apenas Lei nº 8.544/1978.

Identifica-se que, na legislação anterior, a licença ambiental tinha o propósito de controlar a poluição. Contudo, a legislação não é estática (Grau, 2011), o que permitiu ao legislador estadual editar uma nova lei. Entretanto, em matéria ambiental exige-se a preservação do núcleo mínimo já consolidado (Benjamin, 2012), o que não ocorreu com a edição da Lei Estadual.

Passa-se, então, à análise das modalidades de licenças prevista na Lei 20.694/2019. Inicia-se as análises com aquelas modalidades que tinham previsão na legislação anterior: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O art. 3º assim disciplina:

X - licença de instalação - LI: ato administrativo que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

XI - licença de operação - LO: ato administrativo que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XII - licença prévia - LP: ato administrativo associado à fase de planejamento da atividade ou empreendimento que atesta a viabilidade ambiental de sua concepção e localização e estabelece requisitos e condicionantes ambientais; (Goiás, 2019).

A licença prévia não estava expressamente prevista na Lei de 1978. Contudo, a interpretação sistemática da referida Lei, conjugada com os imperativos do ordenamento jurídico nacional, torna a licença prévia necessária. Isso porque, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um novo modelo de competências entre os entes federativos. Nesse sentido, o art. 24, §4º estabelece que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (Brasil, 1988).

Assim, com o surgimento da Lei 6.938/1981, recepcionada pela CF/88, e da Resolução 237/1997 do Conama, tais diplomas passaram a orientar a interpretação da Lei estadual de 1978, impondo a necessidade de licenciamento ambiental prévio para atividades potencialmente poluidoras. Desse modo, o art. 10 da Lei 6.938/1981 estabeleceu de forma expressa a necessidade de prévio licenciamento para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Brasil, 1981).

Observa-se que a Lei n.º 20.694/2019 antecipou inúmeros institutos jurídicos que constituiriam a Lei Federal n.º 15.190/2025. Nessa perspectiva, identifica-se que, no conceito

da LP o legislador estadual, quando adotou o verbo “atestar”, transformando-o em ato vinculado e limitando a atuação da autoridade licenciadora, esvazia a participação de outros órgãos, configurando inobservância ao *princípio*.

Ademais, exige-se uma análise crítica da estrutura organizacional da nova lei, o que se justifica pela importância atribuída à licença prévia nesta nova sistemática. O legislador estadual esvazia a necessidade da licença prévia em inúmeros casos. Além disso, na estrutura da lei, a licença prévia foi inserida e normatizada por último, demonstrando uma inversão da lógica até então vigente.

Embora a escolha e a estrutura organizacional adotada pelo legislador sejam um aspecto formal, não interferindo diretamente na natureza jurídica da licença, tal fato demonstra a importância atribuída a essa modalidade na nova legislação. A licença prévia, que constituía o primeiro instrumento para assegurar a observância de inúmeros princípios aplicáveis ao Direito Ambiental, como os princípios da precaução, da prevenção e do *princípio*, na medida em que se acautelava o meio ambiente antes de qualquer implementação de atividade ou empreendimento, passou a ser dispensável, em algumas hipóteses, e sua densidade normativa, pressuposto para demais licenças, foi esvaziado.

Assim, o modelo até então vigente, trifásico, alicerçado na Lei Estadual 8.544/1978, Lei Federal 6.938/1981 e da Resolução do Conama 237/97, precisava ser superado, invertendo-se a estrutura, consolidando na norma as predileções do direito sobreposto, iniciando-se pela própria disposição dessa modalidade de licença na nova legislação.

A Lei Estadual 8.544/1978, no final do caput, estabelece as duas modalidades de licença, instalação e funcionamento, com os mesmos conceitos e fundamentos. Assim, entende-se necessário uma análise em conjunto das duas modalidades no que couber. O artigo 5º da Lei de 1978 disciplina que será exigível as licenças para instalação, construção, ampliação ou para operação ou funcionamento. Identifica-se que a concessão de ambas depende de autorização. Assim, observa-se que o órgão licenciador possuía uma discricionariedade mais alargada, isso implica que a concessão da licença exigia o cumprimento das condicionantes estipuladas.

Por sua vez, a Lei 20.694/2019, ao conceituar as licenças de instalação e operação como ato administrativo, inseriu o verbo “aprovar” e, como já analisado, isso representa inobservância ao *princípio*, já que limita a atuação da autoridade administrativa e aduz corresponsabilidade ao ente público na aprovação das licenças.

Assim, as alterações estabelecidas na Lei 20.694/2019, nos institutos da licença de instalação e operação, quando comparada à Lei 8.544/1978, revelam-se menos protetivos ao

meio ambiente, contrariando diretamente ao caput do artigo 225 da CF e o *princípio*, constituindo um retrocesso. Ademais, contrariam igualmente o art. 3º, inciso IV da Lei Federal 8.171/1991, que dispõe como objetivo da política agrícola a proteção do meio ambiente, garantia do seu uso racional, almejando estimular a recuperação dos recursos naturais (Brasil, 1991).

Desse modo, estabelecer mecanismos que enfraquecem a atuação da autoridade administrativa no controle sobre atividades danosas ao meio ambiente, flexibilizando processos técnicos e diminuindo as garantias ambientais revela-se inconstitucional, ilegal e contrário ao *princípio*.

No que tange as demais modalidades de licença, a Lei Estadual assim disciplinou no art. 3º:

VI - licença de ampliação ou alteração - LA: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora declara a viabilidade ambiental da ampliação ou alteração de empreendimento já licenciado, cuja alteração tenha potencial de modificar ou ampliar os impactos ambientais relacionados a sua operação ou instalação;

VII - licença ambiental por adesão e compromisso - LAC: ato administrativo que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora;

VIII - licença ambiental única - LAU: ato administrativo que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

IX - licença corretiva - LC: ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento em instalação ou operação, sem a prévia licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais; (Goiás, 2019).

No que tange a Licença de Ampliação ou Alteração – LA, a Lei Estadual alterou a qualificação do fenômeno jurídico (Guastini, 2005), quando comparada com a sistemática da Lei de 1978. Isso porque a ampliação da atividade ou empreendimento em funcionamento estava enquadrada como licença de instalação, exigindo o cumprimento das condições estabelecidas no curso do funcionamento.

Essa modalidade está em consonância com as justificativas expostas no Projeto de Lei, as quais visam flexibilizar e agilizar os processos de licenciamento. Observa-se que o legislador adotou o verbo “declarar”, reduzindo a possibilidade de intervenção da autoridade licenciadora. Além disso, depreende-se do texto normativo que a análise do órgão licenciador

se restringe ao novo pedido, fragmentando o processo de licenciamento, na medida em que, na sistemática anterior, ao solicitar a ampliação ou alteração, o órgão licenciador poderia verificar o conjunto da atividade ou empreendimento de forma macro, analisando, no caso concreto, se, com a alteração ou ampliação, seria necessário um novo licenciamento. Todavia, o instituto da LA, na forma adotada, circunscreve a atuação da autoridade ao pedido pleiteado, atendendo aos imperativos da flexibilidade e da celeridade.

Dessa forma, identifica-se que a nova modalidade de licença é incompatível com o *princípio* e com a Constituição Federal. Isso porque o STF, na ADI n. 6.618/RS<sup>34</sup>, declarou como inconstitucionais normas estaduais que flexibilizam o licenciamento ambiental, por incompatibilidade com o art. 225 da Constituição. Para o STF, é necessária a discriminação das atividades que poderão se submeter a processo simplificado. A Lei 20.694/2019, ao disciplinar sobre a LA, não elencou as hipóteses de incidência, inobservado o texto constitucional.

Ademais, os princípios constitucionais concretizam o direito constitucional (Zagrebelsky, 2011). Nesse sentido, a criação da LA deve observância ao *princípio*, não podendo ensejar retrocessos na proteção jurídica e material. Contudo, a LA dicotomiza o processo de licenciamento, ao possibilitar a concessão de uma nova licença, sem análise integrada da atividade ou empreendimento. Dessa forma, a LA é contrária ao art. 24 da CF/88 e à Lei Complementar n° 140/2011, uma vez que, conforme decidido pelo STF na ADI n° 5312, a competência suplementar dos Estados destina-se ao atendimento das peculiaridades regionais, devendo, contudo, assegurar maior proteção ambiental, sendo que a LA, nos moldes fixados, revela-se menos protetiva.

Em relação a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), de modo análogo ao disposto nas demais modalidades de licença estabelecida na Lei Estadual, o legislador conceituou como um ato administrativo, porém sem utilizar verbos que limitem expressamente a atuação do órgão ambiental. Entretanto, as terminologias empregadas na LAC são permeadas de meandros, os quais aparentam ser de baixa densidade, mas comprometer os direitos ambientais sem que isso seja facilmente percebido (Prieur, 2012).

Isso ocorre porque a LAC faculta ao solicitante “mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor” (Brasil, 2025), conseguir o licenciamento a partir de uma

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6062192>. Acesso em: 06 fev. 2026.

autodeclaração alicerçada em “critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes” já estabelecidos, conforme estabelece o artigo 18 da lei:

Art. 18. Sempre que a tipologia e o potencial poluidor do empreendimento possibilitarem a determinação prévia de seus efeitos ao meio ambiente, o órgão ambiental licenciador adotará a LAC, que fixará os critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais, aos quais o empreendedor prestará declaração de adesão e compromisso.

Contudo, o art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 140 disciplina que o licenciamento ambiental é procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos (Brasil, 2011). Com a LAC, há uma inversão na sistemática do licenciamento, pois seu objetivo deixa priorizar a tutela do meio ambiente, para focar nas atividades ou empreendimentos em si. Assim, identifica-se que LAC esvazia o processo de licenciamento, pois torna possível a concessão do licenciamento sem uma análise técnica, contrariando a sistemática fixada na lei complementar, caracterizando um retrocesso e a inobservância ao *princípio*.

Ademais, conforme estabelecido no art. 24 da CF/88, os Estados têm competência para suplementar a legislação federal. O STF em inúmeras ações (ADI 4615/CE; ADI 5.014/BA; ADI 6288/CE) reconheceu a competência dos Estados para adotarem modelos simplificados de licenciamento. Entretanto, não autoriza aos Estados criarem legislações menos protetiva, ou seja, os procedimentos simplificados são possíveis, desde que aplicáveis às atividades e empreendimentos com baixo potencial de impacto ambiental.

Na LAC, considerando a redação da Lei Estadual, não está expresso que sua aplicação será no âmbito das atividades ou empreendimentos de pequeno potencial ambiental. Ao contrário, a lei fixou como parâmetro de sua aplicabilidade a possibilidade de determinação prévia dos efeitos ambientais, ampliando o espectro de aplicação da LAC. Além disso, estabelece o parâmetro da tipologia das atividades ou empreendimentos como critério para sua aplicabilidade. Assim, o Decreto Estadual Nº 9.710, de 03 de setembro de 2020, que regula a Lei Estadual, estabelece três portes do empreendimento, pequeno, médio e grande, e seis classes, mas sem delimitar o uso da LAC às atividades e empreendimentos com baixo potencial de impacto ambiental, contrariando a jurisprudência do STF.

Na seara ambiental, diversamente de outras áreas da administração pública, a padronização de processos pré-formulados nem sempre será necessário e suficiente para assegurar a proteção ambiental fixada no art. 225 da CF. Ademais, o legislador impõe a LAC como uma norma cogente, pois determina que o órgão ambiental “adotará” essa modalidade. Assim, há uma limitação na atuação do órgão ambiental, o que é contrário ao art. 225 da CF e

ao *princípio*. Por fim, a LAC simplifica o processo de licenciamento, quando comparado com o regramento da Lei de 1978, ocorrendo um indevido retrocesso ambiental.

Já a Licença Ambiental Única (LAU) buscou congregiar todas as demais etapas do processo de licenciamento em uma única licença. A escolha do legislador estadual propositadamente reduz o papel do órgão ambiental, limitando sua atuação. Isso se revela contrário ao *princípio*, na medida em que as inovações promovidas pela LAU, quando comparadas com a Lei Estadual de 1978, promove inovações, sem conversar o núcleo essencial dos direitos já consolidados (Prieur, 2012).

A Lei 20.694/2019 não restringiu a aplicação da norma a um rol específico de atividades ou empreendimentos, esvaziando as outras modalidades de licenças. O legislador priorizou o critério temporal em detrimento aos critérios técnicos, uma vez que a ênfase recai na celeridade processual, na concessão de uma única licença, independentemente da complexidade e do potencial poluidor da atividade ou empreendimento. Esses aspectos caracterizam um retrocesso normativo e a inobservância ao *princípio*.

Ademais, a *Lei* adotou os verbos “aprovar e estabelecer”, o uso do verbo “aprovar”, promove antinomia (Guastini, 2005) considerando o texto normativo, enquanto o verbo “estabelecer” cria faculdade ao solicitante de cumprir ou não as condicionantes previstas. O licenciamento é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, Lei nº 6.938/1981, contudo a LAU esvazia o licenciamento, o que é contrário à sistemática estabelecida na Complementar 140/201, ao *princípio* e ao art. 225 da CF/88. Assim, a LAU, nos moldes fixado na Lei Estadual, corporifica o retrocesso na seara ambiental, promovendo insegurança jurídica.

A Licença Corretiva é a modalidade que traduz e prescreve o sentido mais profícuo da Lei Estadual, na medida que sintetiza as premissas fundantes da norma. A hermenêutica e a linguagem dos conceitos (Gadamer, 1997) fixados na LC revelam a intenção do legislador, tais como: desburocratização, celeridade e flexibilização da legislação ambiental em matéria de licenciamento.

O objetivo da LC é regularizar atividades ou empreendimentos já instalados e em operação que não tenham licenciamento ambiental. Por decorrência interpretativa e lógica, identifica-se que a LC afeta diretamente as fases da licença de instalação e ou operação, bem como torna desnecessária a licença prévia.

Ademais, a norma assevera a continuidade das operações e atividades enquanto o órgão ambiental estiver analisando a concessão do licenciamento. Assim, a ausência de licença não é apta a impedir a continuidade das atividades e dos empreendimentos, mesmo

que não tenham cumprido todos os requisitos previstos na Lei. Identifica-se uma incompatibilidade da LC com as demais modalidades de licença previstas na Lei Estadual, portanto há antinomia decorrente da incompatibilidade e das consequências jurídicas diversas dentro de um mesmo instrumento normativo (Guastini, 2005).

Isso ocorre porque a LC promove o esfacelamento das demais modalidades, na medida em que a inexistência de uma licença para uma determinada atividade ou empreendimento, ainda que exigível e enquadrada na nova sistemática prevista na Lei Estadual, faculta o uso da dessa modalidade a qualquer tempo. Nesse sentido:

Art. 30. O licenciamento ambiental corretivo ocorrerá pela expedição da LC e será adotado para empreendimentos ou atividades em instalação ou operação sem prévia licença ambiental válida, bem como nas hipóteses de supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, sem licença.

§ 1º O órgão ambiental licenciador poderá, por meio de programas especiais aplicados a conjunto de empreendimentos ou atividades, adotar política de incentivo à regularização de empreendimentos instalados ou em operação sem a prévia licença, inclusive oferecendo descontos, em até 100% (cem por cento), sobre o valor de penalidades passíveis de serem aplicadas ou que já tenham sido aplicadas, com ou sem julgamento final, inclusive as inscritas em dívida ativa ou em execução fiscal, desde que atendidos os requisitos previstos (Goiás, 2019).

A LC funciona como um “salvo-conduto”, permitindo que as atividades que não obtiveram a licença necessária continuem em operação até que consigam a licença de instalação ou de funcionamento. Ademais, a legislação reforça a necessidade de oportunizar o uso da LC, uma vez que o art. 31 da Lei Estadual, ao disciplinar a possibilidade de o órgão ambiental de celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), estabelece como pré-requisito o dever de o órgão ambiental oferecer a LC, conforme se verifica:

Art. 31. O órgão ambiental competente fica autorizado a celebrar TAC, com força de título executivo extrajudicial, com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades ou empreendimentos sem licença ambiental. [...]

§ 2º O TAC de que trata o *caput* deverá preceder a eventual concessão de LC, constituindo-se em documento hábil de regularização ambiental até que a licença seja expedida, inclusive no que se refere a acesso a crédito e programas de incentivo e financiamento (Goiás, 2019).

Assim, as previsões para o uso da LC e regularização de atividades ilícitas, com remissão ou mitigação de sanções, esvaziam a função dissuasória do direito ambiental sancionador. A justificativa formal do projeto de Lei coaduna-se com as previsões para uso da LC. O cerne da norma é viabilizar que a atividade ou empreendimento continuem

funcionando, independentemente da existência de danos ambientais passados, presentes e futuros. Identifica-se, uma preponderância dos interesses econômicos e financeiros à proteção ao meio ambiente, sendo incompatível com o *princípio* (Molinari, 2012).

Nesse contexto, a LC não atende aos pressupostos do art. 170 da CF/88, que fixa como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente. A LC inverte a sistemática da norma constitucional, já que expressamente estabelece prevalência do econômico sobre a proteção ambiental, viabilizando o licenciamento, independente da observância das normas constitucionais. Além disso, o art. 225 da CF/88 não é atendido, pois o licenciamento ambiental é um instrumento jurídico e técnico que almeja assegurar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

No mesmo sentido, a LC contraria os princípios que norteiam a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Nº 6.938/1981, sobretudo os princípios que determinam o uso racional dos recursos ambientais e a proteção do meio ambiente. Ademais, o art. 4º fixa como um dos objetivos da política agregar desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Brasil, 1981). Entretanto, a LC afasta-se desses postulados ao valorar o funcionamento de atividades e empreendimentos em detrimento dos princípios e objetivos que norteiam a política ambiental no país.

Além do mais, a LC não atende ao objetivo expresso da Política Agrícola, instituída pela Lei nº 8.171/1991, o de “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (Brasil, 1991). Isso porque, ao priorizar o funcionamento das atividades ou empreendimentos, há uma flexibilização dos processos e fluxos que asseguram a recuperação dos recursos naturais, os quais exigem a observância do licenciamento e das variadas modalidades de licença definidas conforme o grau/nível de impacto da atividade ou empreendimento.

Outrossim, o art. 4º da Lei nº 8.171/1991 estabelece como ação e instrumento da política agrícola nacional o planejamento agrícola, a proteção ao meio ambiente, a conservação e a recuperação dos recursos naturais (Brasil, 1991). A criação da LC mostra-se etérea (Prieur, 2012), porém suas disposições causam retrocesso e promovem insegurança jurídica no setor rural, já que viabilizam o início de atividade ou empreendimento sem a exigência de licenciamento. A LC inaugura e institucionaliza a dispensa dos processos ordinários de licenciamento, facultando a solicitação da LC em qualquer etapa.

Portanto, a LC promove mudanças significativas no âmbito estadual, viabilizando retrocesso quando comparado com a legislação anterior, promovendo insegurança jurídica no meio rural, já que não observou o postulado de que o *princípio* “é uma conquista já

sedimentada da teoria dos direitos fundamentais (Rothenburg, 2012), sendo norma cogente e de observância obrigatória no uso das competências fixadas no art. 24 da CF.

#### b) Fragilização do licenciamento

A inobservância do *princípio* não se restringe à alteração ou à criação de novas modalidades de licenças. O enfraquecimento do direito ambiental ocorre de forma sutil (Prieur, 2012) e manifesta-se sob diferentes prismas e aspectos. Nesse sentido, identifica-se que a fragilização é estrutural, reduzindo os controles prévios, suprimindo a reavaliação periódica dos impactos e substituindo uma atuação técnica por mecanismos automatizados ou meramente declaratórios. Nesse sentido, o art. 16, incisos, IV, §4º e 5º assim estabelecem:

Art. 16. A renovação da licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora, observados os seguintes critérios: [...]

IV - a LAC será renovada em processo eletrônico e não dependerá de prévia análise e vistoria, de acordo com o previsto em regulamento.

§ 4º Na hipótese de o empreendedor requerer LI na vigência da LP, esta ficará automaticamente prorrogada até a conclusão da análise e emissão da LI ou LI/LO.

§ 5º Na hipótese de a instalação do empreendimento ser iniciada durante a vigência da LI, esta ficará automaticamente prorrogada, devendo o empreendedor informar ao órgão licenciador o início das obras (Goiás, 2019).

Observa-se que o artigo e os incisos destacados estabelecem mecanismos automático de renovação e prorrogações tácitas. A continuidade das atividades ou empreendimento, ainda que devidamente licenciada inicialmente, não significa que não tenha ocorrido modificações fáticas que inviabiliza a continuidade de atividades.

Verifica-se a preponderância da continuidade das atividades, bem como uma relativização do *princípio* sem a devida justificativa de ordem técnica (Molinari, 2012). Dessa forma, nota-se um esvaziamento do processo, na medida em que se transfere ao órgão licenciador a responsabilidade pela liberação da licença, sem considerar a ausência de estrutura de pessoal, financeira e material no atendimento das demandas ambientais.

Assim, os dispositivos promovem um retrocesso incompatível com o *princípio* e com o princípio da precaução, ao rebaixarem o patamar historicamente consolidado de controle estatal sobre atividades potencialmente poluidoras.

c) Enfraquecimento das garantias materiais de proteção ambiental

Verifica-se, ainda, que determinados dispositivos da Lei Estadual promovem o enfraquecimento das garantias materiais de proteção ambiental, bem como comprometem a eficácia do licenciamento, sendo, portanto, contrários ao *princípio*, na perspectiva que o legislador é impedido de reduzir o patamar de proteção já alcançado.

Nessa linha, o art. 32, §§ 1º e 2º, assim disciplinam:

Art. 32. O gerenciamento dos impactos 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:

§ 1º As condicionantes de compensação de impactos ambientais negativos e não mitigáveis deverão ser, preferencialmente, dirigidas a projetos de recuperação ambiental que oportunizem ganhos ambientais em maior escala quando comparados com ações individuais de compensação de empreendimentos caso a caso.

§ 2º O estabelecimento de condicionantes deverá ser proporcional à dimensão dos impactos ambientais do empreendimento, notadamente compatíveis com o porte e potencial poluidor.

Nessa perspectiva, constata-se a priorização de compensações ambientais em “maior escala” e dissociadas do local do impacto. Essa escolha configura retrocesso e afronta ao *princípio*, na medida em que rompe o nexo causal entre dano e reparação, priorizando-se uma lógica de eficiência financeira em detrimento da restauração ecológica. Essa mudança enfraquece o núcleo essencial do licenciamento, cuja finalidade é assegurar a neutralização concreta dos impactos gerados, além de desconsiderar o princípio do poluidor-pagador e a justiça ambiental.

### 3.2.2 Repercussões jurídicas e ambientais

Na última subseção, analisa-se as repercussões jurídicas e ambientais da Lei Estadual. Observa-se inicialmente que, diversamente da Lei Federal nº 15.190/2025, a Lei Estadual 20.692/2019 foi sancionada pelo governador do Estado de Goiás sem vetos, o que demonstra uma aquiescência ao projeto de lei aprovado pelo legislativo.

Dessa maneira, para o Poder Executivo Estadual, a nova Lei Estadual não afrontou o referido *princípio*. Assim, houve a observância ao que Sarlet e Fensterseifer (2012) descreveram como obrigação de não-fazer, ou seja, inexistiu a redução do grau de proteção já alcançado.

Entretanto, após a promulgação e publicação da Lei Estadual, o Ministério Público do Estado de Goiás - MPRO, por meio do Procurador Geral de Justiça do Estado de Goiás propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>35</sup> em face de inúmeros dispositivos. Para o MPRO, as novas modalidades de licença previstas na Lei Estadual não encontravam amparo na legislação federal, extrapolando a competência estabelecida na Constituição Federal para legislar sobre a matéria.

Assim, considerando a vigência da Resolução Conama n° 237/97, as novas modalidades de licenças criadas na Lei Estadual no ano de 2019 além de inconstitucionais, representariam retrocesso no âmbito ambiental contrariando o *princípio*.

Apesar disso, no âmbito do Tribunal de Justiça de Goiás, as Ações 5533859-38.2020.8.09.0000 e 5138209-66.2022.8.09.0000 foram julgadas improcedentes, já a ação n° 5533886-21.2020.8.09.0000 teve a medida cautelar deferida, mas foi extinta sem resolução de mérito devido à perda superveniente do objeto. Porém, quanto a ação 5533859-38.2020.8.09.0000, houve o ajuizamento no STF do Recurso Extraordinário com Agravo 1.414.442 Goiás, de relatoria do Ministro Nunes Marques, não acolhendo a tese do MPRO, sob o fundamento que a legislação estadual albergava a proteção do meio ambiente, observando os limites da competência concorrente.

Assim, nota-se que a Lei Estadual teve repercussões jurídicas, pois a criação de novas modalidades representava retrocesso e era perpetrada de inconstitucionalidades, por inobservância às regras de competência. No que tange às repercussões ambientais, conforme identificado e analisado, algumas modalidades de licenças criadas atendem aos imperativos da ordem econômica em face à proteção ambiental. Assim, reitera-se o pressuposto defendido por Molinaro (2012), de que a relativização do *princípio* não é permitida por questões de ordem econômica.

Portanto, a Lei Estadual revela-se incompatível com o *princípio*. Os recortes analisados demonstram expressivos impactos tanto na esfera jurídica como ambiental, inaugurando conceitos e fundamentos que seriam incorporados na Lei Federal 15.190/2025, que, de igual modo, geram instabilidade no ordenamento jurídico em razão de fragilidades estruturais e de seus reflexos concretos, especialmente no âmbito das atividades no setor rural, que exigem continuidade e previsibilidade para o adequado funcionamento dos processos ambientais. Ao promover a mitigação de mecanismos protetivos indispensáveis, bem como ao

---

<sup>35</sup> O MPRO propôs as seguintes ações 5533859-38.2020.8.09.0000, 5533886-21.2020.8.09.0000, 5138209-66.2022.8.09.0000 e 5394735-06.2021.8.09.0000. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em: 02 jan. 2026.

atenuar patamares de tutela anteriormente consolidados, o diploma normativo revela-se dissonante do princípio em questão, o qual constitui pressuposto essencial à implementação eficaz de políticas públicas voltadas à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa realizou-se um estudo crítico da Lei Federal nº 15.190/2025 e da Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás, que disciplinam o licenciamento ambiental nos âmbitos nacional e estadual. O exame dessas normas revela-se pertinente, pois permite verificar em que medida os novos diplomas se compatibilizam com o princípio da proibição de retrocesso ambiental. A abordagem da temática mostra-se atual e relevante, haja vista a grande repercussão junto à sociedade civil, à mídia e ao Poder Legislativo, especialmente em decorrência da aprovação da Lei 15.190/2025.

Assim, na primeira seção, definiu-se as diversas concepções de direito, situando esta pesquisa a partir dos pressupostos teóricos de Dworkin (1999), Cretella Jr. (2012), Dimoulis (2007) e Grau (2011). Além disso, buscou-se definir os conceitos de princípios e regras, filiando-se aos fundamentos teóricos de Alexy (2008) e Dworkin (2002). Ademais, apresentou-se o surgimento do princípio da proibição de retrocesso social, considerando-o como pressuposto histórico e jurídico que antecede o princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Ainda na primeira seção, apresentou-se um histórico do surgimento do princípio da proibição de retrocesso ambiental, apresentando-o como um princípio de atuação múltipla. Esse princípio opera, sobretudo, na vedação de retrocessos legislativos e, simultaneamente, impõe a exigência de atuação proativa do Estado na concretização efetiva das políticas públicas voltadas à proteção ambiental. Nesse contexto, expôs-se um panorama de instrumentos normativos internacionais que preveem o *princípio*, almejando demonstrar que é um princípio fundamental no ordenamento jurídico pátrio e que se encontra interconectado com outros princípios, atuando de forma intrínseca ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, o que resulta na viabilidade da tutela jurídica do direito subjetivo no âmbito individual e coletivo.

Na sequência, na segunda seção, dedicou-se a apresentar uma concepção de Estado, do federalismo e das formas de governo, buscando circunscrever o modelo adotado no Brasil. De igual forma, buscou-se compreender como o modelo adotado na Constituição Federal de 1988 atribuiu a competência para legislar em matéria de direito ambiental, estruturando-a sobre dois pilares complementares no âmbito federal e estadual: a competência material comum, para a execução de políticas (art. 23, VI), e a competência legislativa concorrente, para a edição de normas (art. 24, VI-VIII). Esta arquitetura constitucional reflete um federalismo cooperativo, no qual a repartição de competências administrativas comuns e legislativas

concorrentes impõe atuação coordenada entre os entes federativos. Desse modo, a efetividade da tutela ambiental depende da harmoniosa e coordenada atuação de todos os entes federativos, cabendo a edição de normais gerais pela União e a atuação suplementar dos Estados e do Distrito Federal, em consonância com o princípio da preponderância do interesse, evitando tanto a centralização excessiva quanto a fragmentação prejudicial.

Na terceira seção, realizou-se, respectivamente, um estudo crítico da Lei Federal 15.190/2025 e da Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás, com foco nas novas modalidades de licenças criadas nesses instrumentos normativos. Nesse sentido, as análises, ainda que individualizadas por lei, procuraram identificar e apresentar o contexto de surgimento dessas legislações, sobretudo os aspectos institucionais e legislativos. Ademais, avaliou-se a existência de potenciais conflitos com o princípio da proibição de retrocesso ambiental e, por fim, buscou-se identificar e analisar as repercussões jurídicas e ambientais.

Assim, no estudo crítico da Lei 15.190/2025, realizou-se um histórico legislativo do Projeto de Lei N° 3729/2004, convertido no Projeto de Lei n° 2.159, de 2021, que deu origem à lei federal, buscando analisar criticamente suas origens, tramitação e sua conversão em lei. Posteriormente, realizou-se um estudo crítico comparativo com os normativos que antecederam a nova lei, buscando identificar e avaliar os potenciais conflitos da *Lei* com o *princípio* e as repercussões jurídicas e ambientais.

Ainda na terceira seção, replicou-se a estrutura do estudo crítico realizado na Lei 15.90/2025 à Lei Estadual 20.694/2019, realizando a contextualização da lei, buscando identificar, conforme os fundamentos teóricos de Nascimento (2021), os interesses subjacentes ao projeto de lei que culminou na lei goiana. De igual modo, avaliou-se os potenciais conflitos da lei com o *princípio* e a existência de repercussões jurídicas e ambientais.

No início desta pesquisa, o objetivo geral era avaliar se as alterações legislativas no âmbito nacional e estadual (goiano), sobre o licenciamento ambiental violavam o *princípio* e se afetavam a insegurança jurídica no setor rural. Desse estudo, ancorados nos pressupostos teóricos da interpretação jurídica de Ávila (2004) e Guastini (2005), e nas definições e conceituações do *princípio* estabelecidos por Sarlet Fensterseifer (2012), Molinaro (2012), Prieur (2012), Benjamin (2012) e Rothenburg (2012), pode-se extrair que tanto a lei federal quanto a estadual não observam o *princípio*, pois estabelecem novas modalidades de licenças que diminuem a proteção ambiental já alçada. Além disso, pela aplicação do *princípio*, o Estado deveria atuar fática e legislativamente para avançar nos níveis de proteção ambiental, porém as inovações legislativas optaram pelo caminho inverso.

Em atenção aos objetivos específicos elencados neste trabalho, mapeou-se que a principal alteração legislativa no licenciamento ambiental na esfera federal ocorreu com a edição da Lei 15.190/2025, enquanto no estado de Goiás com a Lei 20.694/2019. As justificativas oficiais para a criação de novas legislações foram diversas. No Projeto de Lei N° 3.729/2004, as justificativas oficiais eram no sentido de regulamentar o inciso IV do art. 225 da CF/88 e, sobretudo, alcançar segurança jurídica e regulamentar o licenciamento ambiental. Já a justificativa oficial no âmbito estadual residiu na necessidade de atualização da legislação, desburocratizar, dar agilidade às concessões das licenças e reduzir o excesso de notificações para complementação de informações exigidas no processo de licenciamento.

Também se constatou que as mudanças normativas foram orientadas, predominantemente, por fundamentos de natureza econômica e administrativa, tais como a busca por celeridade, desburocratização e estímulo à atividade produtiva. Tais diretrizes, contudo, revelam-se problemáticas quando analisadas sob o fundamento do *princípio*, especialmente por deslocarem o eixo da tutela ambiental para a priorização da continuidade da atividade econômica.

Outrossim, ao analisar os conteúdos normativos das novas legislações sob a ótica do *princípio*, identificou-se que as novas leis aprovadas na instância federal e estadual, quando comparada à legislação vigente, implicaram, de forma geral, em retrocessos na proteção ambiental, sendo contrárias ao *princípio*. Tal retrocesso decorre, sobretudo, da introdução de flexibilizações e supressões das garantias anteriormente existentes, incluindo a criação de novas modalidades de licenças, que promovem o esvaziamento e o enfraquecimento do licenciamento ambiental. Além disso, verificou-se que diversas inovações legais, como a criação de novas modalidades de licenças, resultam na diminuição do nível de proteção ambiental previamente consolidado. A substituição de critérios técnicos por mecanismos simplificados e a ampliação da discricionariedade administrativa configuraram, nesse contexto, hipóteses concretas de retrocesso ambiental, vedadas pelo ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Por outro lado, identificou-se que o cerne das novas legislações reside na busca pela uniformização, redução da litigiosidade por meio da padronização e aumento da eficiência administrativa, embora haja uma latente inobservância do *princípio*. A jurisprudência analisada, por sua vez, parece relevar a tese de inconstitucionalidade.

No que tange aos efeitos jurídicos das mudanças legislativa e a insegurança no setor rural, identificou-se que o esvaziamento do processo de licenciamento ambiental gera um cenário de instabilidade normativa. A flexibilização, desburocratização e agilização nas

concessões ou dispensas das licenças ambientais ampliam o risco de controvérsias administrativas e judiciais, expondo o setor rural à insegurança jurídica. Dessa forma, verificou-se que as normas que se apresentam como instrumentos de simplificação acabam por comprometer a previsibilidade e a estabilidade necessárias ao desenvolvimento das atividades rurais, que dependem diretamente do equilíbrio dos fluxos ecossistêmicos.

Ademais, nessa pesquisa, ao avaliar a compatibilidade das alterações e inovações legislativas instituídas com os princípios constitucionais do Direito Ambiental, constatou-se que os trechos das normas analisado não encontram amparo no *princípio* e nos princípios do desenvolvimento sustentável, da função socioambiental da propriedade e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, observou-se a ocorrência de conflitos com o pacto federativo e com a repartição constitucional de competências ambientais, especialmente no que se refere à atuação supletiva dos entes federativos e ao papel do Estado na proteção ambiental.

O problema de pesquisa consistiu em verificar se as novas leis relativas ao licenciamento ambiental continham dispositivos que violavam o *princípio* e seriam aptas a causar insegurança jurídica no setor rural. A partir do cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos, evidenciou-se que o legislador, em comparação com a legislação anterior, relegou referido *princípio*, incorrendo em retrocessos. Verificou-se que, nas modalidades de licenciamento mais flexíveis, condensadas e esvaziadas, foi atribuído maior grau de discricionariedade à autoridade ou ao órgão ambiental, enquanto nas modalidades mais complexas e densas, houve a vinculação da atuação administrativa. Tal assimetria amplia as controvérsias judiciais e administrativas, contribuindo para o aumento da insegurança jurídica, especialmente no setor rural. Ademais, conclui-se que essa insegurança jurídica é agravada pelo comprometimento dos fluxos ecossistêmicos. As alterações legislativas analisadas, ao priorizarem a simplificação procedimental e a lógica econômica em detrimento da tutela ambiental, comprometem tanto a proteção do meio ambiente quanto a segurança jurídica que pretendem assegurar.

Compreende-se, por fim, que seria necessário, em um primeiro momento, revisitar ou rever, alterar ou modificar essas legislações em âmbito federal e estadual, de modo a assegurar a observância do *princípio* como parâmetro de constitucionalidade das alterações e inovações legislativas, de modo a preservar, no mínimo, o nível de proteção ambiental já alcançado, admitindo-se apenas mudanças que resultem em aprimoramento qualitativo da tutela. Ademais, as modalidades de licenças excessivamente simplificadoras que esvaziam a atuação dos órgãos ambientais precisam ser revogadas ou declaradas inconstitucionais por

ofensa ao *princípio*. A celeridade procedimental não pode se sobrepor à análise técnica, sob pena de comprometer a efetividade do controle ambiental e gerar insegurança jurídica.

Também se conclui que a ampliação exponencial do poder discricionário da autoridade, sobretudo em modalidades de licenças autodeclaratórias, fragiliza a segurança jurídica e potencializa a judicialização. Assim, o regime de licenciamento ambiental deve observar o modelo cooperativo federativo, assegurando a atuação supletiva e articulada dos entes federativos, em consonância com as competências fixadas no texto constitucional e a jurisprudência já consolidada.

Portanto, o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental exige o fortalecimento da função socioambiental da propriedade rural, compreendendo o licenciamento não como obstáculo ao desenvolvimento, mas como instrumento de garantia da sustentabilidade das atividades econômicas e da previsibilidade normativa indispensável ao setor rural.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Ivy de Souza; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde e os conflitos de poder: uma análise do problema da poluição do ar por particulado de minério em Vitória-ES. **Revista DCS *Derecho y Cambio Social***, v. 12, n. 40, 2015. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/1876>. Acesso em: 05 fev. 2026. Acesso em: 18 maio 2025.
- ANDRADE, D. C.; ROMEIRO, A. R. Serviços Ecológicos e sua importância para o bem-estar humano. **Texto para Discussão, Instituto de Economia/UNICAMP**, nº 155, 2009. Disponível em: <https://www.avesmarinhas.com.br/Servi%C3%A7os%20ecossist%C3%AAmicos%20e%20su a%20import%C3%A2ncia%20econ%C3%B4mica.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2026.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- ASMANN, Sarah Bastos. Historicidade dos direitos fundamentais e seguridade social. **Revista DCS**, [S. l.], v. 22, n. 79, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i79.148. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/148>. Acesso em: 5 fev. 2026.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. São Paulo. Malheiros, 2004.
- AYALA, Patryck de Araújo. **Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira**. Brasília, 2012.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de; NASCIMENTO, Vinicius Gonçalves Porto; VILLAÇA, Ana Carolina Alves; LIMA, Marina Dayrell Brasil de. O Estado Democrático de Direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos Estados. Brasília-DF. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 186, p. 47-58, abr./jun. 2010. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/186/ril\\_v47\\_n186\\_p153.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/186/ril_v47_n186_p153.pdf). Acesso em: 05 fev. 2026.
- BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 83-105, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- BARCELOS, Tiago Soares; MOTA, Loyslène de Freitas; CAMARGO, Pedro Luiz Teixeira de; GUIMARÃES, Valmir Percival. Desengenharia: um desafio a ser pensado nos empreendimentos minerários do século XXI. **Revista Mundi Engenharia, Tecnologia e Gestão**, Paranaguá, PR, v. 7, n. 1, p. 392-01–392-28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21575/25254782rmetg2022vol7n11603>
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.) **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. p. 55-72. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2026.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Organização de Marco Revelli. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Francisco. **Direito Constitucional Grifado**. 3. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.729, de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Diário Oficial do Império do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 20 set. 1850. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 02 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, suplemento, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 02 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm). Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000.** Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9958.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9958.htm). Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Brasília, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm). Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.308, de 2025.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental especial, visando à consecução eficiente e eficaz de atividades e empreendimentos estratégicos, nos termos que especifica. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/169777>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=745](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745). Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a aprovação do licenciamento ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União,

Brasília, n. 247, Seção 1, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=237](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237). Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3.451 MC-Ref/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 24 fev. 2021. Publicado no DJe de 10 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6067919>. Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2101, Medida Cautelar**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 24 fev. 2000. Publicado em: 28 abr. 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100828/false>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3378**. Relatora: Min. Carlos Britto. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 09 abr. 2008. Publicado em: 20 jun. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2262000>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4529**. Relatora: Min. Rosa Weber. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 22 nov. 2022. Publicado em: 01 dez. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472857/false>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4615**. Relator: Min. Roberto Barroso. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 20 set. 2019. Publicado em: 28 out. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4092257>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4757**. Relatora: Min. Rosa Weber. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 13 dez. 2022. Publicado em: 17 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476197/false>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5014**. Relator: Min. Dias Toffoli. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 13 nov. 2023. Publicado em: 20 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5312**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2018. Publicado em: 11 fev. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6288**. Relatora: Min. Rosa Weber. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 23 nov. 2011. Publicado em: 03 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5834246>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6618**. Relator: Min. Cristiano Zanin. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 07 abr. 2025. Publicado em: 09 maio 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5834246>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7569, Medida Cautelar**. Relator: Min. Cristiano Zanin. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 4 abr. 2024. Publicado em: 10 abr. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur500089/false>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 651**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 28 abr. 2022. Publicado em: 29 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 747**. Relatora: Min. Rosa Weber. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 14 dez. 2021. Publicado em: 10 jan. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1247930 AgR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: 1ª Turma. Julgado em: 14 dez. 2021. Publicado em: 10 jan. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur421045/false>. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral destaca conceito de democracia. **Tribunal Superior Eleitoral**. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/glossario-eleitoral-destaca-conceito-de-democracia>. Acesso em: 04 maio 2025.

BRITO, Clara Rodrigues de; TROVÃO, Lidiana Costa de Sousa; MONTEIRO, Uendel Roger Galvão; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; SALGADO, Buenã Porto. Os princípios fundamentais como meio necessário para eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas: uma análise a luz da dignidade da pessoa humana e do princípio segurança jurídica no ordenamento brasileiro. **Revista DCS**, [S. l.], v. 22, n. 79, p. e172, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i79.172. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/172>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CALSING, Renata de Assis. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 32, n. 2, p. 289-300, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 27 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **PL 2159/2021 (Nº Anterior: PL 3729/2004)**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 06 fev. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 8. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. O direito “dúctil” de Gustavo Zagrebelsky: flexibilidade exegetica ou misticismo judiciário? **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 33, n. 63, p. 91-99, jan./jun. 2001. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73031/2001\\_junior\\_jose-direito-ductil.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73031/2001_junior_jose-direito-ductil.pdf?sequence=1). Acesso em 18 abril 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, nº. 138, abril/junho, 1998.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei (PL). **Glossário de termos legislativos** Brasília: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto\\_de\\_lei\\_pl](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto_de_lei_pl). Acesso em: 27 out. 2025.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Filosofia do Direito**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DERBLI, Felipe. A aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso social no Direito brasileiro. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 343-382.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 90, p. 245–251, 1995. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 17 maio 2025.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. **A Idade Média**: nascimento do Ocidente. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 1988.

GOIÁS. **Decreto nº 9.710, de 03 de setembro de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Estadual nº [20.694](#), de 26 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as normas gerais para o Licenciamento Ambiental no Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia, 2020. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103356/decreto-9710](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103356/decreto-9710). Acesso em: 06 fev. 2026.

GOIÁS. Goiás é o quarto maior produtor de grãos do país. **Governo de Goiás**, 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/agricultura/goias-e-o-quarto-maior-produtor-de-graos-do-pais/?repeat=w3tc>. Acesso em: 29 mar. 2025.

GOIÁS. **Lei nº 8.544, de 17 de outubro de 1978**. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiás, 10 out. 1978. Disponível em: <https://www.sempregoiias.go.gov.br/leis/leis-estaduais/lei-8544-1978>. Acesso em: 29 mar. 2025.

GOIÁS. **Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiás, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://www.sempregoiias.go.gov.br/leis/leis-complementares/lei-20694-2019>. Acesso em: 29 mar. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

GRISA, Jaqueline Gomes Demarchi; GRISA, Kleitson Telmo; ROESLER, Marli Renate von Borstel; FEIDEN, Armin; HAHN, Keitilanger Grisa; GRANDI, Adriana Maria de. Licenciamento ambiental para o desenvolvimento rural sustentável. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, Pombal, PB, v. 14, n. 5, Edição Especial, p. 612-616, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18378/rvads.v14i5.7511>

GUASTINI, Ricardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005.

GUERRA, A. de L. e R.; STROPARO, T. R.; COSTA, M. da; CASTRO JÚNIOR, F. P. de; LACERDA JÚNIOR, O. da S.; BRASIL, M. M.; CAMBA, M. Pesquisa qualitativa e seus fundamentos na investigação científica. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 15, n. 7, p. e4019, 2024. DOI: 10.7769/gesec.v15i7.4019. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4019>. Acesso em: 5 fev. 2026.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Batista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Livia Cristina Pinheiro; RIBEIRO, José Claudio Junqueira. O papel da avaliação de impacto ambiental para adoção de medidas compensatórias. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 2, n. 1, jan./jul. 2016. Publicado em: 31 out. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2016.v2i1.976>. Acesso em: 10 nov. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAQUINÉ, D. B.; LORENZETTO, B. M. A derrotabilidade dos princípios enquanto mandamentos de otimização. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 14, n. 1, p. 110, 2022. DOI: 10.32361/2022140113110.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Edis. Princípios fundamentais do Direito do Ambiente. **Justitia**, São Paulo, v. 59, n. 181/184, p. 134-151, jan./dez. 1998. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/23663>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 187, jul./set. 2010.

MOLINARO, Carlos Alberto. Interdição da retrogradação ambiental – Reflexões sobre um princípio. In: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.) **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. p. 73-120. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2026.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Considerações sobre as causas da Grandeza dos Romanos e de sua Decadência**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2002.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Cartas Persas**. Lisboa: Ed. Estampa, 1960.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo. Ed. Martins Fontes, 2005.

MUELLER, C. C. Economia, entropia e sustentabilidade: abordagem e visões de futuro da economia da sobrevivência. **Revista Estudos Econômicos**, v. 29, n. 4, p. 513-550, 1999.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril\\_v58\\_n232\\_p167](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p167). Acesso em: 05 fev. 2026.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nota técnica do Observatório do Clima sobre os vetos à Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. 2025. Disponível em: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/08/Nota\\_Tecnica\\_do\\_Observatorio\\_do\\_Clima\\_sobre\\_os\\_vetos\\_a\\_Lei\\_Geral\\_do\\_Licenciamento\\_Ambiental\\_consolidado-13-08-20251.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/08/Nota_Tecnica_do_Observatorio_do_Clima_sobre_os_vetos_a_Lei_Geral_do_Licenciamento_Ambiental_consolidado-13-08-20251.pdf). Acesso em: 05 fev. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago: ONU, 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 16 nov. 2024.

PELICIOLO, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista do Senado**, Brasília, DF, n. 169 jan./mar., 2006. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril\\_v43\\_n169\\_p21.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p21.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024.

PERTILLE, Thais Silveira. A formação do Estado de Direito Socioambiental brasileiro e a concretização dos direitos humanos: os danos de Belo Monte a partir da perspectiva de gênero. **REDESG / Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 73-93, 2019.

PIMENTA, P. R. L.; VERDIVAL, R. Distinções entre regras e princípios: análise crítica das teorias existentes a partir de Dworkin e Alexy. **Revista Direito UNIFACS**, v. 276, 2023.

PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Emergência climática. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. 2021. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/climate-emergency>. Acesso em: 19 abr. 2025.

PRIBERAM. Verbete: democracia. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/democracia>. Acesso em: 04 maio 2025.

PRIEUR, Michel. O Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.) **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. p. 11-

54. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2026.

RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza. O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 685–706, 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/481>. Acesso em: 9 fev. 2026.

RAMMÊ, Rogério Santos. Justiça ambiental, marxismo ecológico e suas relações com o direito socioambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 6, n. 1, p. 212-234, 2011. Disponível em: [https://scholar.google.com/citations?hl=pt-BR&user=C-khtx4AAAAJ&utm\\_source=chatgpt.com](https://scholar.google.com/citations?hl=pt-BR&user=C-khtx4AAAAJ&utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 23 mar. 2025.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Normas gerais revisitadas: a competência legislativa em matéria ambiental**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>. Acesso em: 18 maio 2025.

ROBERT, Alexy. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.) **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. p. 247-269. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2026.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Apresentação de João Carlos Brum Torres. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2010.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Seqüência**, n. 59, p. 327–360, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327/13600>. Acesso em: 18 maio 2025.

SÁNCHEZ, L. E.; Fonseca, A. **Polêmico e limitado: o projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Parecer técnico preliminar sobre o PL 2.159/2021 (originalmente 3.729/2004). São Paulo e Ouro Preto, 2025. Disponível em: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca\\_parecerPL2159.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca_parecerPL2159.pdf). Acesso em: 05 fev. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (Da Pessoa) Humana, Mínimo Existencial E Justiça Constitucional: Algumas Aproximações E Alguns Desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 1, n. 1, p. 29–44, 2013. DOI: 10.37497/revistacejur.v1i1.24. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. *In*: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.) **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. p. 121-206. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Proteção do ambiente na Constituição Federal de 1988 e proibição de retrocesso: o caso dos Programas de Regularização Ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 156-187, jan./abr. 2020. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27080

SCURO NETO, Pedro. **Sociologia geral e jurídica: manual dos cursos de direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, Emenda Constitucional n. 48, de 10 ago. 2005. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da. Os princípios constitucionais fundamentais. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 6, n. 4, p. 17-22, out./dez. 1994.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SOARES, M. Princípios: a regra do sopesamento de Robert Alexy como método de delimitação da competência legislativa do município. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, v. 25, n. 27, 2015.

SOUZA, Heron Abdon. A repartição constitucional de competências federativas em matéria de saúde em tempos de covid-19: cada um por si e todos contra o vírus. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 19, n. 1, p. 114-132, jan./jun. 2021. DOI: 10.24859/RID.2021v19n1.1086.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; SANTANA, Fábio Liberal Ferreira de. A dinâmica do processo legislativo: estudo sobre a elaboração das emendas à Constituição de 1988. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 27, n. 53, p. 213–240, 16 jul. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2024v27n53p213-240>

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. Tradução de Marina Gáscon. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

**ANEXOS**



MARCO ARIEL DA SILVA GALVÃO &lt;marcoariel@discente.ufg.br&gt;

**Ouvidoria - Senado Federal**

1 mensagem

ouvidoria@senado.leg.br <ouvidoria@senado.leg.br>  
Para: marcoariel@discente.ufg.br

7 de novembro de 2025 às 10:44

Brasília, 07 de novembro de 2025

**Ao Senhor Marco Ariel da Silva Galvão****Assunto:** Mensagem nº **25000316687**

Agradecemos o envio da sua mensagem à Ouvidoria do Senado Federal.

Em atenção à sua manifestação, informamos que a encaminhamos ao órgão, que nos retornou com a seguinte resposta:

*"Prezado Marco,*

*Esclarecemos que o total de emendas apresentadas ao Projeto de Lei (PL) 2159/2021, que dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências, foi de 223.*

*Ressaltamos que o número de 199 emendas constantes em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785#emendas>, na aba 'emendas', não estavam contemplando as 24 emendas apresentadas pela relatora, senadora Tereza Cristina, por ocasião da elaboração do relatório (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9956090&ts=1762201927327&disposition=inline&ts=1762201927327#Emenda149>) em, 20/05/2025, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), o que foi regularizado pela referida comissão após o questionamento de Vossa Senhoria.*

*No que se refere à quantidade de 174 emendas informadas em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785#documentos>, na aba 'documentos', a divergência em relação às 223 emendas ocorre porque, nessa aba específica, é considerado o documento.*

*Dado que, no PL em questão, houve 50 emendas apresentadas por relatores (26 na CMA e 24 na CRA), estas não estão separadas em vários documentos, mas constam apenas de um documento (o relatório), diferentemente do que ocorre com as demais emendas.*

*Assim, elas não estão registradas em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785#documentos>, na aba 'documentos'.*

*Portanto, orientamos que, sempre que houver a aba específica de emendas, esta seja considerada, e não a aba 'documentos', pois depende de como cada comissão cadastra as emendas de relator, o que pode causar divergências.*

*Por fim, agradecemos o contato, que foi essencial para verificarmos que, das 223 emendas apresentadas, somente 199 estavam cadastradas na página da matéria.*

*Esta assessoria permanece à disposição para prestar esclarecimentos adicionais, porventura necessários.*

*Atenciosamente,*

*Assessoria de Qualidade e de Gestão da Informação Legislativa (ASQUALI)"*

Agradecemos sua participação e reafirmamos nosso compromisso de trabalhar continuamente em busca de qualidade e excelência no atendimento aos usuários, de forma a contribuir efetivamente para a aproximação entre o Senado e os cidadãos.

A Ouvidoria do Senado permanece à disposição, por meio dos formulários eletrônicos disponíveis na internet, em [www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/](http://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/) e [www12.senado.leg.br/institucional/falecomosenado](http://www12.senado.leg.br/institucional/falecomosenado), e pelo telefone 0800 0612211, nos dias úteis, das 8h às 19h.

Atenciosamente,

Assessoria Técnica da Ouvidoria do Senado Federal