

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra as disposições dos arts. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º; 57; 64; 220, *caput* e § 1º, e 224 da Lei n. 15.434, de 9/1/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente; e, por arrastamento, a redação original do art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.961, de 13/12/2016, da mesma unidade federada, que dispõe sobre a política agrícola estadual para florestas plantadas e dá outras providências.

Aduz a PGR que as leis acima citadas violam os arts. 5º, LVI; 23, VI e VII; 24, VI e VIII, § 1º; e 225, *caput* e IV, da Constituição Federal.

Ressalta ter o Texto Constitucional previsto, no art. 225, IV, a exigência de estudo de impacto ambiental previamente à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

Em relação à competência para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diz haver a Constituição Federal fixado, nos arts. 23, VI e VII, e 24, VI, VII, e VIII, §§ 1º e 2º, respectivamente, a competência comum e concorrente entre os entes federativos:

Art. 23. 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;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24. 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.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Assim, em matéria de licenciamento ambiental, afirma a Procuradoria-Geral da República que a Lei n. 6.938/1981, na qual foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dispôs sobre as normas gerais voltadas a assegurar “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (art. 2º, *caput*).

A referida Lei, no art. 6º, *caput*, instituiu também o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”.

Na composição do Sisnama, foi criado, no art. 6º, II, da referida Lei, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, cuja função primordial é o assessoramento, o estudo e a propositura de “diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais” e de deliberação sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

Especificamente no que se refere ao licenciamento ambiental, a Lei n. 6.938/1981 o inseriu na Política Nacional do Meio Ambiente e no art. 9º, IV. Determinou, ainda, que toda “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” devem obrigatoriamente submeter-se ao licenciamento ambiental.

O art. 8º, I, da mencionada Lei estabeleceu que compete ao Conama fixar, por meio de proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), normas e critérios para o

licenciamento de atividades potencialmente agressoras ao meio ambiente.

O licenciamento foi regulado pelo Decreto n. 99.274/1990, o qual previu apenas três modalidades de licenças: a prévia (LP), a de instalação (LI) e a de operação (LO). Da mesma forma que a Lei n. 6.938/1981, o Decreto também direcionou ao Conama a atribuição de estabelecer normas e critérios para o licenciamento.

O Conama editou, então, a Resolução n. 237/1997, cujo art. 8º reproduziu o Decreto n. 99.274/1990 no que diz respeito às três mencionadas modalidades de licenças ambientais (LI, LP e LO), tendo, ainda, estabelecido as etapas para cada uma delas. A licença prévia e a licença de operação são etapas preliminares e, apenas após serem cumpridas, é possível habilitar-se para a última, a licença de operação.

Houve também, na Resolução referida, a previsão de um licenciamento por processo simplificado, quando as atividades a serem desenvolvidas tiverem pequeno potencial ofensivo ao meio ambiente. Essa licença, nos termos da legislação, deve ser aprovada pelo respectivo Conselho de Meio Ambiente.

No plano federal, a Lei Complementar n. 140/2011, que fixa a competência comum para questões ambientais e prevê a cooperação entre entes federativos, definiu o licenciamento no art. 2º, I, mais uma vez estabelecendo o instituto como obrigatório para licenciar atividades ou empreendimentos que tenham potencial de causar degradação ambiental.

Diante das diretrizes e regras constitucionais e infraconstitucionais apresentadas, a PGR afirma que a Resolução do Conama não permite o estabelecimento de novos tipos de licença ambiental e que as licenças previstas nesse normativo devem ser seguidas por todos os entes federativos, pois integram uma política nacional de proteção ambiental. E, complementa, sobre a competência dos entes federativos em relação às licenças ambientais, que:

É certo que, por não se tratar de tema de competência privativa ou exauriente da União, como visto, há espaço para que estados e municípios legislem de forma suplementar sobre o licenciamento ambiental.

Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981 previu que os “Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”; enquanto o art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997 permitiu os entes de estabelecerem procedimentos simplificados de licenciamento. Contudo, tal hipótese foi prevista tão somente para o licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (p. 15 do documento 1).

Ressalta a Procuradoria que, sendo a competência de atuação normativa dos entes federativos concorrente, nos termos do já citado art. 24, VI, da Constituição Federal, e em atenção ao princípio do Federalismo Cooperativo, os Estados e o Distrito Federal podem editar normativos que sejam mais protetivos do que os estabelecidos pela Federação, e não mais prejudiciais.

Apresento, a seguir, os dispositivos tidos como violados, objetos da ação direta de inconstitucionalidade, e os argumentos trazidos pela autora, em blocos, com a finalidade de facilitar a compreensão das várias controvérsias apresentadas.

Art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei n. 15.434/2020.

Transcrevo a Lei impugnada:

Lei 15.434/2020, do Rio Grande do Sul

Art. 54. O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle, expedirá, com base em manifestação técnica obrigatória, as seguintes licenças:

[...]

IV - Licença Única – LU –, a ;

V - Licença de Operação e Regularização – LOR –, regularizando o empreendimento ou a atividade que se encontra em operação e que não cumpriu o rito ordenado e sucessivo dos pedidos de licenciamento ambiental, ou, que por razão diversa, não obteve regularidade nos prazos adequados, avaliando suas condições de instalação e funcionamento e permitindo a continuidade de sua operação mediante

condicionantes de controle ambiental e sem prejuízo das penalidades previstas;

VI - Licença Ambiental por Compromisso – LAC –, procedimento eletrônico autorizando a localização, a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento, mediante Declaração de Adesão e Compromisso – DAC – do empreendedor aos critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 1º O Conselho Estadual do Meio Ambiente estabelecerá os empreendimentos e as atividades que serão licenciados na forma prevista nos incisos IV e VI do *caput* deste artigo.

[...]

§ 3º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. Li

§ 4º O Conselho Estadual do Meio Ambiente poderá estabelecer outras formas de licença, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou do empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. Art.

[...]

§ 8º Para a concessão da licença de que trata o inciso VI do *caput* deste artigo será exigido do solicitante que firme a DAC, documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e a caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, conforme definido pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 9º A licença indicada no inciso VI do “*caput*” não poderá ser expedida nas hipóteses que envolvam a conversão de áreas de remanescentes de ambientes naturais, a intervenção em Áreas de Preservação Permanente e atividades sujeitas a EIA/RIMA.

[...].

A PGR argumenta que a Lei estadual impugnada, nos arts. 54, IV, V, e VI e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9, instituiu novos tipos de licenciamento ambiental – licença única (LU), licença de operação e regularização (LOR) e licença ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) – não previstos pelo ente central da Federação.

O § 1º do normativo delegou ao Conselho Estadual do Meio Ambiente a fixação de quais empreendimentos e atividades poderão ser licenciados pelas novas modalidades criadas.

O § 3º, por sua vez, previu a possibilidade de realização de processo único de licenciamento, para casos de “pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente”.

O § 4º, por seu turno, instituiu que o órgão ambiental estadual pode, ainda, criar outras formas de licenciamento por ato infralegal.

Por fim, os §§ 8º e 9º detalharam o procedimento da LAC, no qual o solicitante, para conseguir o licenciamento ambiental, deve apresentar a **declaração de adesão e compromisso**. Nos termos da Lei, esse documento deve conter “informações técnicas sobre a instalação e a caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias”.

Aduz a Procuradoria que tais dispositivos inovaram indevidamente a disciplina de licenciamento ambiental ao criar tipos de licenças que não estão previstos no regramento geral nacional, contrariando a Lei Complementar n. 140/2011, a Lei n. 6.938/1981, o Decreto n. 99.274/1990 (art. 19) e a Resolução Conama n. 237/1997 (art. 8º).

Ademais, sendo instrumento de política ambiental, é vedada a supressão de etapas para a sua concessão. Assim, a simplificação da licença, já prevista na legislação federal, é medida excepcional, pois permitida apenas para atividades que tenham pequeno potencial de impacto ambiental, nos termos do art. 12, § 1º, da Resolução Conama n. 237/1997.

A Procuradoria-Geral da República enfatiza que o caso dos autos não se confunde com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.615/CE, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, pois, naquela, apesar de ter sido julgado constitucional o licenciamento simplificado por autodeclaração, o alcance das normas restringia-se a atividades de porte micro, com potencial poluidor degradador baixo. Nesta ação, complementa a PGR, além da criação de novas licenças às atividades de pequeno potencial degradador, “remeteram a definição das atividades a serem licenciadas pelos novos instrumentos ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (art. 54, § 1º)” (p. 21 do documento 1). Conclui, portanto, que a Licença Ambiental por Compromisso (LAC) pode gerar graves consequências ao meio ambiente.

- **Art. 224 da Lei n. 15.434/2020 e art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.961/2016**

As leis contestadas são:

Art. 224. Na Lei nº 14.961, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Política Agrícola Estadual para Florestas Plantadas e seus Produtos, altera a Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências, e a Lei nº 9.519, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências, altera o inciso I do § 1º, o § 2º e inclui o § 4º, ambos do art. 14, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§ 1º [...]

I - os empreendimentos constantes na alínea “a” dos incisos I e II do *caput* deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal;

Argumenta a PGR que, ainda que seja possível estabelecer licenciamentos em procedimentos simplificados, não pode a lei estadual definir quais atividades ou empreendimentos são potenciais poluidores ou capazes de causar degradação ambiental. Isso porque, para que seja alcançado o mandamento constitucional de manter o meio ambiente para as futuras gerações, o art. 10 da Lei n. 6.398/1981 dispôs que todas as atividades e empreendimentos “efetiva ou potencialmente poluidores ou

capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental' submetem-se, previamente, ao necessário e inafastável processo de licenciamento ambiental" (p. 24 do documento 1).

O rol dessas atividades e empreendimentos, previsto na Resolução n. 237/1997, anexo I, não pode ser alterado por legislação estadual, a não ser para incluir mais elementos, mas jamais para reduzir ou flexibilizar o que foi instituído pelo normativo federal, como ocorre no inciso I do § 1º do art. 14 da Lei n. 14.961, de 13/12/2016, ao dispor que "os empreendimentos constantes na alínea "a" dos incisos I e II do *caput* deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal".

No referido artigo, a legislação estadual tratou especificamente do licenciamento de silvicultura das florestas plantadas, estabelecendo, como critério, não existente na norma federal, o tamanho da área de plantio. No entanto, de acordo com a PGR, o tamanho da área não pode ser preditor do impacto ambiental que determinada atividade ou empreendimento causará no bioma. Enfatiza, ainda, que a norma federal prevê que:

os empreendimentos que explorem atividade de silvicultura sujeitam-se a licenciamento ambiental (anexo I da Resolução 237/1990) e classificam-se como de potencial poluidor ou degradador médio (anexo VIII da 6.938/1981, com redação da Lei 11.105, de 24.3.2005) (p. 27 do documento 1).

Nesse sentido, conclui a PGR que o art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.961/2016, na redação dada pelo art. 224 da Lei n. 15.434/2020, violou a competência da União para estabelecer as normas gerais sobre meio ambiente, o que afronta o art. 225 da Constituição da República. E complementa:

Ante a possibilidade de reentrada em vigor da redação original desse dispositivo, a partir da invalidação do art. 220 da Lei 15.434/2020, por conta do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, torna-se indispensável a sua impugnação nesta ação (ADI 2.574/AP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 29.8.2003).

No que se refere ao aspecto material, a Procuradoria afirma que as normas impugnadas afrontam o princípio da precaução e da prevenção,

pois a Constituição da República prevê, no art. 225, § 1º, IV, a determinação de que qualquer licença para qualquer obra ou empreendimento que seja potencialmente causador de significativa degradação ambiental esteja obrigatoriamente precedida de estudo prévio sobre o impacto ambiental (EPIA). Nesse sentido, complementa que esse estudo:

[...] é a concretização dos princípios da precaução e da prevenção e volta-se a identificar danos que possam ser causados por atividades que interferem no meio ambiente, razão pela qual o estudo é anterior ao licenciamento ambiental, devendo ser exigido sem qualquer exceção, conforme decidiu o STF no julgamento da ADI 1.086/SC [...] (p. 34 do documento 1).

- **Art. 57 da Lei n. 15.464/2020**

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 57. Para cumprimento dos prazos definidos neste Código, o órgão ambiental competente poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas capacitadas ou realizar convênios, parcerias ou outros instrumentos de cooperação, sendo sua a responsabilidade de ratificar os resultados obtidos dos objetos contratados.

A autora informa que a Lei Complementar 140/2020 permite a utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federativos e a formação de Comissão Tripartite Nacional, com representantes dos Poderes Executivos da União, estados, DF e municípios, com o “objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos” (art. 4º). Além disso, permite também a delegação, mediante convênio, da execução de ações administrativas a outro ente da Federação, com a ressalva de que disponha de “órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente” (art. 4º, § 2º), composto por técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número suficiente para suprir a demanda (pp. 35 e 36 do documento 1, art. 5º).

Nesse sentido, o art. 57 supracitado, de acordo com a PGR, é incompatível com a referida Lei Complementar, pois “amplia

indevidamente o alcance da delegação de ações ambientais, admitindo que as atribuições de competência do estado sejam desempenhadas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, por meio de convênios, parcerias ou instrumentos afins” (p. 37 do documento 37).

D) Art. 64 da Lei n. 15.434/2020

Dispõe a lei contestada:

Art. 64. Os empreendimentos que acarretarem no deslocamento de populações humanas apresentarão, para obtenção de LP, um programa de reassentamento, constando etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido.

§ 1º Para obtenção de LI, deverão ser apresentados os projetos relativos à execução do programa de reassentamento, com suas respectivas ARTs ou outro documento que venha a substituí-lo, se for o caso.

§ 2º Durante a vigência da LI, todas as questões relativas aos reassentamentos, deslocamentos e/ou desapropriações deverão ser validadas pelos envolvidos (empreendedor, populações afetadas e órgão licenciador), sendo essa condição determinante para emissão da LO.

Conforme asseverado pela PGR, o Código do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei n. 11.520, de 3/8/2000), revogado pela Lei n. 15.434/2020, estabelecia que o reassentamento das populações afetadas pelos empreendimentos era pré-requisito para a obtenção da licença prévia. No entanto, a nova lei passou a considerar a solução sobre o deslocamento das pessoas atingidas como condicionante para a concessão da licença de operação. Nesse sentido,

o art. 64 da Lei 15.434/2020 promoveu o adiamento do momento de resolução das questões relativas ao reassentamento humano, possibilitando a implantação da atividade ou do empreendimento, com a consequente remoção dos ocupantes da área, antes que sejam solucionados os problemas dos impactos provocados nos direitos das populações afetadas à moradia, ao trabalho, à identidade e ao território (p. 38 do documento 1).

Afirma a autora que, além de um retrocesso social, a nova lei afronta o princípio da proporcionalidade em sua acepção positiva, “como vedação à proteção insuficiente, que impõe ao Estado (no particular, ao Poder Legislativo) o dever de tutelar de maneira ótima os direitos fundamentais” (p. 40 do documento 1), ao impactar em questões como moradia, trabalho, identidade e território.

Havendo, portanto, proteção deficiente dos direitos fundamentais, o art. 64 da Lei n. 15.434/2020 é incompatível com o princípio da proporcionalidade, que, em sua dimensão substantiva, deriva do postulado do devido processo legal.

E) Art. 220, *caput* e § 1º, da Lei n. 15.434/2020

Transcrevo, por oportuno, o teor do art. 220 da Lei n. 15.434/2020:

Art. 220. No âmbito do exercício das competências ambientais estaduais, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

A Procuradoria-Geral da República aduz, em suas razões, que os artigos acima citados, ao limitarem a responsabilização subjetiva dos agentes públicos às hipóteses de dolo ou culpa qualificada, ofendem o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pois o dispositivo constitucional determina que agentes públicos respondam a danos que causem a terceiros por ação dolosa ou culposa no desempenho de suas funções.

Observa a autora que a responsabilização de agentes públicos foi também restringida pela Lei n. 13.655/2018, ao inserir o art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei n. 4.657, de 4/9/1942), e, posteriormente, foi pormenorizada no Decreto n. 9.830/2019 e na Medida Provisória 966/2020.

Tais normativos foram objeto das ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431/DF, todas da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que medida cautelar foi deferida, por maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para assentar importantes contornos sobre a responsabilização do agente público por erro grosseiro. Importante destacar que, no mencionado julgamento, optou-se por não analisar o art. 28 da LINDB. E conclui a PGR sobre a controvérsia:

De todo modo, diante do regramento vigente no plano nacional, não remanesce espaço para normatização da matéria no âmbito regional, da forma como o fez o art. 220 da Lei 15.434/2020 do Rio Grande do Sul.

Aponta a PGR que o Estado do Rio Grande do Sul, ao estabelecer nova regra relacionada à responsabilização de agentes públicos, afronta a Constituição Federal, pois os estados-membros apenas podem legislar sobre normas gerais quando inexistir lei federal sobre o assunto e houver necessidade de atendimento de alguma peculiaridade regional. Nos demais casos, a competência dos Estados é, em regra, suplementar à União, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição da República.

Ademais, não se vislumbra justificativa plausível para que o citado Estado tenha regras sobre a temática diferentes dos outros estados da Federação, motivo pelo qual deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do art. 220, *caput* e § 1º, da Lei n. 15.434/2020.

Caso o Supremo Tribunal entenda não haver usurpação da competência da União, requer a Procuradoria-Geral que seja dada interpretação conforme ao artigo, na linha do que foi decidido na cautelar proferida no julgamento das ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431/DF, tendo em vista que:

em face dos princípios da precaução e da prevenção, a responsabilização por atos praticados por agentes públicos estaduais no desempenho de competências ambientais há se se nortear pelo dever de “observar standards técnicos e evidências científicas sobre a matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas (p. 51 do documento 1).

Por fim, em resumo, a Procuradoria-Geral da República requer a inconstitucionalidade das normas que:

(i) instituem novas modalidades de licença e hipóteses de simplificação do licenciamento para atividades de médio e alto potencial de impacto ambiental, com substituição das licenças previstas em normas federais (art. 54, IV a VI, e §§ 1º, 4º, 8º e 9º);

(ii) delegam a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado o desempenho de competências de órgãos ambientais (art. 57);

(iii) retardam injustificadamente a resolução de questões de reassentamento de populações humanas na instalação de atividades e empreendimentos (art. 64);

(iv) limitam a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos culposos no exercício de competências ambientais (art. 220, caput e § 1º);

e (v) estabelecem hipótese de dispensa do processo de licenciamento ambiental (art. 224). (p. 51 do documento 1).

Aduz, ainda, a autora que estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, pois a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada, tendo sido, ainda, apresentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para amparar os argumentos expendidos. Também há perigo na demora (*periculum in mora*), tendo em vista que as normas atacadas alteram o regime jurídico de proteção ao meio ambiente, com a possibilidade concreta de danos irreparáveis ou de difícil reversão.

O Ministro Ricardo Lewandowski, dada a relevância da matéria e o seu especial papel para a ordem social e a segurança jurídica, adotou o procedimento previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (documento 13).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no documento 19, prestou informações ao processo, que serão em seguida relatadas.

Inicialmente, argumenta o Estado do Rio Grande do Sul que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que, inexistindo norma federal que discipline determinada matéria, os estados podem estabelecer normatização de caráter geral. Ademais, a

Constituição da República, ao inaugurar o Federalismo Cooperativo, tornou possível que os estados, municípios e Distrito Federal editem normas para o atendimento de interesses da respectiva região, sobretudo quando há vácuo legislativo nas normas gerais estabelecidas pela Federação.

Ademais, no caso de dúvida sobre a competência para regulamentação de determinado assunto, deve-se observar o princípio da predominância do interesse, com o fortalecimento da autonomia local e respeito às diversidades que compõem as diferentes regiões brasileiras.

No que se refere ao licenciamento ambiental, o Estado assevera que a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) “não prevê um padrão de licenças aplicáveis ao licenciamento ambiental, pois tal matéria ficou relegada ao poder regulamentar” (p. 7 do documento 19). Ressalta ainda que o Decreto n. 99.274/1990 não pode ser compreendido como norma geral, pois trata-se de ato administrativo que regulamenta a aplicação da lei em níveis de detalhamento que afrontam o art. 24, § 1º, da Constituição da República. Assim, complementa o Estado:

Em se tratando de Federalismo Cooperativo e em vista do princípio da predominância do interesse, a regulamentação do procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental deve observar as peculiaridades locais das diversas regiões do país, razão pela qual a Constituição Federal conferiu competência legislativa concorrente aos diferentes entes federativos, conforme dispõe o artigo 24, §§ 1º e 2º da Carta Magna.

Aduz, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já considerou que o licenciamento ambiental não configura norma geral, no julgamento da ADI 4.615/CE, da relatoria do Ministro Roberto Barroso. Assenta, ainda, que a própria Resolução n. 237/1997 do Conama prevê a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos com pequeno potencial de degradação ao meio ambiente, portanto não há vedação ao exercício da competência legislativa concorrente.

Acrescenta, em recente manifestação (documento 56), que essa

possibilidade foi reafirmada no julgamento da ADI 5.014/BA, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, em que o Estado da Bahia instituiu, por meio de lei estadual a Licença de Regularização (LR) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), as quais são similares às instituídas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Afirma, ainda, que, apesar de ambos os estados terem instituído a licença unificada, apenas a do Estado do Rio Grande do Sul foi contestada pela Procuradoria-Geral da República, “não sendo possível inferir dos textos legais que essa espécie de licença seja formal ou materialmente inconstitucional no Rio Grande do Sul, e não na Bahia” (p. 11 do documento 56).

Apresenta, ainda, quadro comparativo entre as leis impugnadas pela PGR e repisa que o Supremo Tribunal Federal, em relação ao licenciamento ambiental, considera que os estados da Federação ostentam competência suplementar, eis que objetivam preencher lacunas normativas que atendam às características e às necessidades regionais. Em conclusão, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul afirma que:

a ADI nº 5.014/BA foi julgada improcedente, compreendendo-se que as duas licenças impugnadas, constantes nos incisos VII e VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 (Licença de Regularização e Licença Ambiental por Adesão e Compromisso) situam-se no âmbito normativo concorrente e concretizam o dever constitucional de suplementar a legislação sobre licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos para as atividades e empreendimentos do Estado.

No que diz respeito à compatibilidade do art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º da Lei estadual n. 15.434/2020 com a Constituição da República, o Estado do Rio Grande do Sul argumenta que as atividades e o uso dos recursos naturais são diversos, motivo pelo qual as licenças ambientais devem estar adequadas a essa diversidade e guardar proporcionalidade no seu rito, com o intuito de que a atuação estatal seja eficiente. Complementa o argumento no seguinte sentido:

Estes comandos de proporcionalidade, racionalização e simplificação à atividade da administração pública são

aplicáveis também na seara ambiental, e não importam, *per se*, em menor proteção aos recursos naturais.

Ressalta, ainda, que é o Estado que conhece as particularidades e fragilidades do território; por isso, “algumas atividades já possuem normas prévias e gerais, em zoneamentos ambientais, cuja edição é precedida de estudos ambientais relativos às características do território e aos impactos da atividade nos recursos naturais.” (p. 16 do documento 19).

Apresenta as atividades licenciáveis pelo Estado do Rio Grande do Sul, expostas na Resolução n. 372/2018, do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), a exemplo de atividades das áreas agrosilvopastoris, a indústria, os serviços e algumas atividades correlatas ao comércio, as quais podem ser executadas por microempresas ou por agricultores familiares. Dessa forma, reitera que o licenciamento ambiental deve ajustar-se a cada uma delas, em prol de uma atuação mais efetiva para a preservação do meio ambiente. As atividades licenciáveis pelo estados e municípios do Rio Grande do Sul está disponível no sítio eletrônico <https://www.sema.rs.gov.br/resolucoes>, Anexo I.

Assevera também que deve haver o tipo de licenciamento adequado, que leve em consideração o local onde a atividade será exercida, ou seja, faz-se necessário conhecimento prévio do território. Cita, como exemplo, a Resolução Consema n. 227/2009, relativa ao Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura do estado e a Resolução Consema n. 388/2018, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e de Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs).

Repisa, a partir dos exemplos mencionados, que:

o procedimento do licenciamento ambiental não se revela o único instrumento para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. O conhecimento técnico do território, considerado de forma ampla, seguido do debate para edição de norma do Conselho de Meio Ambiente, garante uma maior proteção ambiental e permite uma racionalização dos

procedimentos individuais do licenciamento ambiental. Portanto, para os empreendimentos de porte mínimo é emitida a Licença Prévia e de Instalação Unificadas (LPI), uma vez que a viabilidade locacional do empreendimento já conta com regras no zoneamento ambiental.

Trata-se de particularidades locais que, dadas as diferentes situações existentes em território nacional, somente podem ser compreendidas e adequadamente consideradas pelo ente federativo local, o que demonstra o acerto do legislador constituinte ao prever, em matéria ambiental, a existência de competência legislativa concorrente, cabendo à União a edição de normas gerais e reservando aos demais entes a sua adequada suplementação, conforme preceitua o artigo 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal (p. 20 do documento 19).

Assinala o Estado do Rio Grande do Sul que a Licença Única (LU), a Licença de Operação e Regularização (LOR) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) — novos tipos de licenciamentos ambientais previstos na Lei estadual contestada nos presentes autos — apenas otimizam as formas de licenciar, embora não simplifiquem as exigências para a sua obtenção. Dessa forma, não há que se falar em violação ao princípio da prevenção, pois, conforme demonstrado, para instituir tais licenças, privilegia-se o conhecimento técnico sobre o território e o devido debate sobre a norma por parte do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Argumenta que a Licença Única apenas aglutina duas licenças já existentes. Além de manter a proteção ao meio ambiente, permite maior agilidade e eficiência na concessão do licenciamento, recomendação, até mesmo, do art. 12 da Resolução n. 237 do Conama, que expressamente admite o estabelecimento de procedimentos simplificados (§ 1º) e um único processo de licenciamento ambiental (§ 2º).

Em relação à Licença de Operação e Regularização (LOR), o Estado afirma que ela é praticamente idêntica à Licença de Operação prevista pelo Conama. A diferença é que a LOR possibilita a obtenção da licença ambiental sem que a atividade seja cessada, evitando-se que não ocorra dano social ou econômico.

No que diz respeito ao Licenciamento por Adesão e Compromisso, o Estado esclarece que:

[há] também a necessidade de envio de informações relevantes sobre a atividade potencialmente poluidora, sendo as informações a serem entregues pelo interessado previamente determinadas pelo órgão licenciador. A LAC não diminui a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. Ao contrário, racionaliza recursos para focar em atividades de relevante impacto. Permite que o empreendedor antecipe uma série de informações que serão verificadas quando da sua apresentação e fiscalizadas posteriormente. É dizer que o efeito prático consiste em se inverterm as fases do licenciamento, antecipando, **em atividades de baixo impacto ambiental**, a possibilidade de se dar continuidade a elas, enviando as informações, as quais serão objeto de fiscalização posterior. Caso se comprove qualquer incongruência, a atividade poderá ser imediatamente interrompida (grifos no original, p. 21 do documento 19).

Complementa, ainda, que as atividades que admitem a LAC já são conhecidas, portanto a sua implementação é padronizada e os riscos já são amplamente identificados.

Acerca do § 3º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020, aponta que ele reproduz quase literalmente o disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Resolução Conama n. 237/1997.

Ressalta, ainda, que a Declaração de Adesão e Compromisso (DAC), prevista no § 8º do art. 54 da Lei impugnada, não substitui a licença ambiental, pois apenas “identifica os critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente” (p. 24 do documento 19). Complementa que a finalidade do documento é apenas instaurar um regime de responsabilidade ambiental por parte do empreendedor, motivo pelo qual está em consonância com a Lei n. 6.938/1981.

Conclui o Estado, sobre o art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei estadual n. 15.434/2020, que não foram criados novos tipos de licença ambiental, apenas estabelecidos formatos diferentes de procedimento administrativo.

No documento 56, o Estado do Rio Grande do Sul aponta que o Supremo Tribunal Federal considera imperativa a necessidade de conciliar a proteção do meio ambiente com outros valores constitucionais, a exemplo do desenvolvimento socioeconômico, conforme decidido no julgamento da ADI 4.903/DF, da relatoria do Ministro Luiz Fux.

Acrescenta, ainda, nas novas informações prestadas, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.996/AM, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, assentou ser legítima a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção, tendo em vista a competência concorrente sobre a matéria.

Reitera também que as três modalidades de licença criadas pelo Rio Grande do Sul, no art. 54 da Lei contestada, apenas:

aplicam-se a casos específicos, que envolvem empreendimentos já existentes, mediante condicionantes de controle ambiental e sem prejuízo das penalidades previstas, no caso da Licença de Regularização, bem como para empreendimentos ou atividades de baixo impacto ambiental, devidamente estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, no caso da Licença Ambiental por Adesão e Compromisso. Desse modo, o legislador gaúcho agiu respeitando os limites da sua competência legislativa, não violando o dever constitucional de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (p. 31 do documento 56).

Em relação ao art. 224 da Lei n. 15.434/2020 e ao art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.962/2016, o Estado aponta que a Resolução Consema n. 390/2018, a qual dispõe sobre os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental da atividade de pequeno e médio porte de silvicultura de florestas, estabelece, no art. 2º, XII, que a concessão de licenciamento ambiental pode ser realizada por meio da licença única.

Tal medida é considerada legítima porque há prévio estabelecimento dos limites de plantio por região e o distanciamento entre os plantios, nos termos da Resolução n. 227/2009. Portanto, especificamente em relação à silvicultura,

[...] a viabilidade locacional do empreendimento e as condições gerais de implantação não necessitam de estudos prévios, peculiares à Licença Prévia, posto que já foram feitos no zoneamento ambiental. Portanto, uma única licença já é suficiente para avaliar se estas regras previamente estabelecidas no zoneamento ambiental serão cumpridas, bem como para estabelecer as condições gerais ao plantio e condução das florestas, que seriam as fases de implantação e de operação do empreendimento que, pela natureza da atividade, não tem uma divisão.

Assim, aduz o Estado que o art. 224 da Lei n. 15.434/2020 apenas dispensou o licenciamento ambiental para áreas com empreendimentos de silvicultura de porte mínimo, ainda que a atividade tenha potencial poluidor alto e médio. Essas áreas, conforme estabelecido pelo normativo, não podem ultrapassar os limites territoriais de 30 hectares, quando o potencial poluidor for alto, e 40 hectares, quando for de médio potencial. Assevera, ainda, que todas essas áreas têm controle pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento que regulariza a propriedade rural, sobretudo para garantir que sejam respeitados os limites legais das áreas de preservação permanente e das reservas legais, entre outras normas de proteção da vegetação nativa constantes da Lei Federal n. 12.651/2012.

Não houve, portanto, segundo asseverado, qualquer fragilização na proteção ambiental ao alterar as regras relativas à silvicultura, tendo o Estado atuado com legitimidade dentro da competência legislativa.

Acerca da compatibilidade do art. 57 da Lei estadual n. 15.434/2020 com a Constituição Federal, o Estado do Rio Grande do Sul esclarece que o dispositivo não trata da delegação de poder de polícia, mas refere-se à contratação de profissionais para auxiliar os agentes públicos que trabalham nos órgãos ambientais, sobretudo quando forem necessários conhecimentos técnicos não disponíveis ou para atuarem quando houver demanda atípica no órgão.

Nesse sentido, afirma “as normas impugnadas concretizam, na ação ambiental do Estado, o princípio constitucional da eficiência, um dos principais vetores da administração pública (art. 37, *caput*, da Constituição da República)” (p. 28 do documento 18).

A respeito do art. 64 da Lei n. 15.434/2020, que se refere ao deslocamento de população, afirma o Estado do Rio Grande do Sul que os empreendimentos que exigem esse tipo de medida são os de utilidade pública, de modo que, ao mesmo tempo em há a necessidade de tutelar os direitos fundamentais das pessoas que serão deslocadas, ao estado também cabe tutelar o interesse público coletivo.

Conforme asseverado pelo Estado, o referido artigo apenas adequou as ações de deslocamento das populações humanas às fases do licenciamento ambiental do empreendimento de utilidade pública.

Sobre a alteração da fase para apresentação da forma de reassentamento das populações afetadas pelos empreendimentos, o Estado esclarece que:

Na Licença Prévia é analisada a viabilidade do empreendimento em determinada localização, isto é, trata-se de fase preliminar de planejamento do empreendimento. Desta forma, a regra estadual mostra-se adequada ao solicitar seja apresentado programa de reassentamento em que constem as etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido.

Já a Licença de Instalação é a fase em que se analisa o projeto executivo do empreendimento, onde será detalhada a localização e o cronograma de implantação. Assim, a elaboração concomitante dos projetos executivos do programa de reassentamento permite, inclusive, maior adequação técnica a estes projetos, com a dimensão exata das populações atingidas pelo novo empreendimento e o tempo em que isto ocorrerá. Pode-se evitar, com isso, o deslocamento desnecessário de populações, cujo custo financeiro é usualmente suportado, de forma direta ou indireta, pelo Poder Público, ou o deslocamento muito antecipado dessas populações, ficando vazios territoriais de difícil fiscalização quanto a possíveis ocupações irregulares. (p. 29 do documento 19).

Nesse sentido, afirma o Estado que:

a nova legislação estadual não acarretou uma menor proteção aos direitos sociais das populações que sofrem deslocamento em razão de empreendimentos, mas

compatibilizou o procedimento com o interesse público envolvido na implementação dessas obras e otimizou a efetiva necessidade do deslocamento das populações, pelo maior detalhamento técnico do empreendimento que a fase da licença de instalação é destinada.

Sobre o art. 220, *caput*, da Lei estadual n. 15.434/2020, o Estado ressalta inexistir qualquer incompatibilidade com o estabelecido no art. 37, § 6º, da Constituição da República. Isso porque a norma apenas reproduz a regra contida no art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Tendo em vista que o mencionado dispositivo não foi suspenso na medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ele ainda é válido.

Ademais, argumenta que, considerando que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.980/DF, da relatoria da Ministra Rosa Weber, reconheceu que a regulamentação jurídica de deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos, com a consequente sanção administrativa e procedimento de apuração, é de competência legislativa reservada do chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 2º e 61, §1º, II, *c*, da Constituição Federal, a matéria é de competência privativa do chefe do Poder Executivo estadual.

Por fim, o Estado do Rio Grande do Sul alega que não há elementos para a concessão de medida cautelar no caso ora analisado, uma vez que ausentes os pressupostos do perigo da demora — já que o risco aventado pela Procuradoria-Geral da República é apenas hipotético e não concreto — e a plausibilidade jurídica, pois os dispositivos foram editados no exercício da competência legislativa que a Constituição Federal garante aos estados-membros (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF/1988).

Posto isso, o Estado requer:

- a) o indeferimento da medida cautelar postulada, pois ausentes os requisitos legais para a sua concessão;
- b) no mérito, a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (p. 34 do documento 19).

A Advocacia-Geral da União, instada a se manifestar, pugnou pela procedência parcial da ação, conforme ementa abaixo colacionada:

Ambiental. Dispositivos da Lei nº 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Alegada violação aos artigos 5º, inciso LIV; 23, incisos VI e VII; 24, incisos VI e VIII e § 1º; e 225, caput e § 1º, inciso IV, da Constituição. Competência legislativa suplementar do Estado-membro para regulamentar procedimento de licenciamento (artigo 24, inciso VI, § 1º, da Carta de 1988). Observância das normas gerais federais acerca do tema (Lei nº 6.938/1981 e Resolução nº 237/1997 do CONAMA). Possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida resolução pelos órgãos ambientais estaduais, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. Ausência de retrocesso social. Competência do Estado para disciplinar o regime jurídico de seus próprios servidores. Inconstitucionalidade do inciso V e do § 4º do artigo 54 da lei atacada, por desbordarem da moldura normativa federal. Inconstitucionalidade do artigo 224 do diploma vergastado, que estabelece hipóteses de dispensa de licenciamento. Precedentes desse STF. Manifestação pela procedência parcial do pedido formulado pelo requerente (documento 30).

A Procuradoria-Geral da República, no parecer da lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, reiterou os argumentos expendidos na petição inicial (documento 33).

Foram admitidos como *amicus curiae* o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS) e a Associação Princípio Animal (documento 49).

No mesmo documento, renovou-se o pedido de informações à Assembleia Legislativa do Estado e, por oportuno, determinou-se a intimação do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, para, querendo, apresentar novas informações no prazo de 10 dias.

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul manifestou-se novamente nos autos, no documento 56. De forma geral, repisa os

argumentos expendidos no documento 19.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Constatado, de início, a legitimidade ativa da Procuradoria-Geral da República, na forma do art. 103, VI, da Constituição Federal, combinado com o art. 2º, VI, da Lei n. 9.868/1999.

Não tendo sido suscitadas preliminares, passo, de plano, ao exame do mérito.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra as disposições dos arts. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º; 57; 64; 220, *caput* e § 1º, e 224 da Lei n. 15.434, de 9/1/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente; e, por arrastamento, a redação original do art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.961, de 13/12/2016, da mesma unidade federada, que dispõe sobre a política agrícola estadual para florestas plantadas e dá outras providências.

I – Direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição da República): conceitos e principais princípios

Entre as Constituições brasileiras, a de 1988 foi a primeira a expressamente citar, no art. 225, o direito ao meio ambiente equilibrado. O fato de não haver menção ao meio ambiente no art. 5º da Constituição em nada modifica o seu reconhecimento como direito fundamental. Por oportuno, transcrevo o entendimento de Tiago Fensterseifer:

Assim, embora não elencado de forma expressa no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição de 1988, o direito ao meio ambiente passa a integrar necessariamente tal campo constitucional, em virtude de estar inserido, indiscutivelmente, ante a sua importância de índole existencial para o ser humano, no núcleo protetivo do direito à vida humana digna e saudável (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008).

Rafael Santiago Costa conclui no mesmo sentido:

Encontra-se pacificado na doutrina e na jurisprudência nacional o entendimento de que o fato de o direito ao meio ambiente não constar expressamente do rol do artigo 5º da CF/88 em nada afeta sua natureza de direito fundamental. Se não bastassem as sucessivas menções à questão ambiental ao longo do texto constitucional, é de se destacar que ao menos dois incisos do próprio artigo 5º confirmam o status do direito ao meio ambiente.

O inciso XXIII do artigo 5º da CF/88 indica que o direito sobre a propriedade deverá ser exercido com observância de sua função social, sendo que o artigo 186 inclui a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente dentre os requisitos conformadores da função social da propriedade rural. Por outro lado, o inciso LXXIII desse mesmo dispositivo autoriza qualquer cidadão a ajuizar ação popular visando anular ato lesivo ao meio ambiente.

Como se percebe, nem mesmo é correta a assertiva de que a proteção do meio ambiente seria tema estranho ao rol de direitos fundamentais constantes do artigo 5º da CF/88. De todo modo, deve-se reconhecer que o meio ambiente equilibrado se apresenta como condição para o efetivo gozo dos demais direitos fundamentais, no que novamente convergem doutrina e jurisprudência. Aliás, é o próprio artigo 225 que afirma ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida (COSTA, Rafael Santiago. *Omissão do Estado em face do dever constitucional de proteção ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Macapá, 2013).

O Supremo Tribunal Federal também o reconhece como direito fundamental, uma vez que o meio ambiente equilibrado está intimamente relacionado com a ideia da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana. Na lição do Ministro Celso de Mello:

o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – [que] constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos**, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria

coletividade social (MS 22.164/SP – grifei).

A Ministra Cármen Lúcia, com o mesmo entendimento, aponta a convergência indissociável entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o princípio da dignidade humana:

7. A Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, consagra, no seu Princípio 1 que “os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. O seu Princípio 3 enuncia, ainda, que “o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”. Tais princípios convergem para o postulado da dignidade da pessoa humana, erigido como pilar da República Federativa do Brasil, na expressa dicção do art. 1º, III, da Carta Política, o que significa compreender que a efetiva proteção do meio ambiente assegura ao ser humano das presentes e futuras gerações uma existência digna: a preservação do meio ambiente é indissociável da própria defesa dos direitos humanos (ADI 6.148/DF, Rel. Min. André Mendonça, Redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 15/9/2022 – grifos no original).

Dessa forma, é importante abordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos, segundo a qual os Estados devem respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos fundamentais na sua dimensão ecológica, bem como prevenir os efeitos adversos previsíveis do desmatamento e das mudanças climáticas, até mesmo sobre a saúde e o bem-estar humanos. Somente assim será possível alcançar a justiça climática, a equidade, a cooperação e a solidariedade (UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP. *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Disponível em: <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-developmentcooperation-towards-common-understanding-among-un>. Acesso em: 31 mar. 2024).

O art. 225 da Constituição Federal é claro ao impor não apenas ao Poder Público, mas a toda a sociedade, **o dever de preservar o meio ambiente em favor das futuras gerações, instaurando, assim, o “Estado Constitucional Ecológico”**. Conforme adverte Tiago Fensterseifer, “a ideia de dever fundamental é um dos aspectos normativos mais importantes trazidos pela ‘nova dogmática’ dos direitos fundamentais, vinculando-o diretamente ao princípio da solidariedade” (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 116).

O grande desafio atualmente, portanto, em termos ambientais, é a passagem de um Estado de Direito Democrático e Social para o que o Professor José Gomes Canotilho denomina Estado Constitucional Ecológico, que se configura como resultado de:

uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das actividades e projectos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das ‘instalações’ ou das ‘actividades’, mas também de acompanhamento de todo processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar, à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projectos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos directores municipais, planos de urbanização).

[...]

Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz conseqüências no modo de actuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (Coords.). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 106).

Tiago Fensterseifer prefere o termo Estado Socioambiental de Direito, pois há necessidade da convergência das pautas ambientais e sociais em um mesmo projeto jurídico-político voltado para o desenvolvimento humano. Assim, apenas quando forem contempladas a dimensão humana e a dimensão ecológica, como elementos integrantes do núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, atingir-se-á um “quadro compatível com a condição existencial humana tutelada pela nossa Lei Fundamental” (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. p. 95).

A atuação estatal, nesse sentido, por imposição constitucional, deve ser pautada no compromisso político e jurídico assumido pelos entes estatais de considerar os princípios e valores ambientais como bens jurídicos fundamentais, cuja tutela é imprescindível para a garantia de uma vida digna e saudável, própria da existência da espécie. Como direito fundamental, é inadmissível que o Estado adote medidas contrárias à proteção ambiental, tampouco que seja omissivo em relação à concretização do que for necessário para cessar eventuais violações à proteção e conservação dos biomas brasileiros.

A Constituição da República claramente assenta a convergência entre a ordem econômica e a proteção ao meio ambiente ao prever, no art. 170, VI:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

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; (Redação dada pela EMC 42/2003 – grifei).

O homem é parte indissociável do meio ambiente, de modo que, além de modificá-lo o tempo todo para conseguir sobreviver, depende dele para uma vida digna. No entanto, a relação homem e meio ambiente foi, por séculos, marcada pela atuação depredatória da natureza, tendo

em vista que as atividades humanas eram voltadas quase exclusivamente para o desenvolvimento das atividades econômicas.

A história nos mostra que a atividade humana essencialmente degradadora do meio ambiente tem gerado impactos ambientais graves, como o aumento do efeito estufa, a redução de mananciais, a extinção de espécies e alterações climáticas significativas, entre outros. A desmedida e acentuada extração de recursos naturais tem gerado legítima preocupação no mundo inteiro, pois coloca em risco a própria existência humana.

Assim, principalmente após a Declaração das Nações Unidas sobre o meio ambiente, de 1972, em Estocolmo, e a Eco-92, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, cujo principal documento foi a Agenda-21, entre tantos outros eventos internacionais, além da produção científica massiva comprobatória de que a atividade humana depredatória tem causado danos ambientais muitas vezes irreversíveis, a defesa ao meio ambiente foi erigida como uma das pautas mais importantes no mundo.

Desde então, os países, entre eles o Brasil, têm buscado soluções para que o desenvolvimento econômico seja sustentável, princípio estabelecido e desenvolvido na Eco-92.

Desse modo,, políticas públicas em que o crescimento econômico não seja preditor de degradação ostensiva do meio ambiente são cada vez mais implementadas, com vistas a garantir o equilíbrio do meio ambiente para esta e para as gerações futuras. Ou, em casos de atividades com médio ou grande potencial degradador/poluidor, são exigidas medidas preventivas ou compensatórias para a proteção ambiental. Nas palavras do eminente Ministro Luiz Fux, tomou-se consciência de que “o homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto – e não como proprietário – do meio ambiente” (ADI 4.903/DF, Rel. Min. Luiz Fux).

A Constituição Federal de 1988, dessa forma, nos arts. 170, VI, e 225, estabeleceu que a atividade produtiva está condicionada à proteção ao meio ambiente, o que demonstra que a tutela do meio ambiente ganhou o devido destaque também na ordem constitucional brasileira. Assim, as atividades econômicas que não estiverem em consonância com a proteção

ambiental devem sofrer restrições e limitações por parte do Poder Público. Cito, por oportuno, a lição do Ministro Eros Grau, sobre a relação entre economia e meio ambiente:

Princípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI), trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho) [...]. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin – norma objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação de políticas públicas (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 225 – grifei).

Ressalta-se que a Constituição não é contrária à livre iniciativa ou aos princípios que regem o funcionamento da ordem econômica, mas apenas estabelece que esses devem conciliar suas atividades com a proteção ambiental. Nesse sentido, o meio ambiente passa também a nortear a ordem econômica, com o objetivo de fazer circular riquezas, sem que, no entanto, haja a degradação desenfreada ou inadequada dos recursos naturais. É o que o Ministro Celso de Mello consignou na ementa do seu brilhante voto no Mandado de Segurança 3.540 MC/DF:

A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente.

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a índole econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial (espaço urbano) e meio ambiente laboral. [...]

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): o princípio do desenvolvimento sustentável como fator do justo equilíbrio entre as exigências da economia e a da ecologia.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado do princípio do desenvolvimento, está impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações (grifos no original).

A tutela desses dois valores, portanto, volta-se para um objetivo comum, **a qualidade de vida**, o que demonstra que não são, em si, antagônicos, mas complementares. Desse modo, o liberalismo econômico e a propriedade privada devem ser fomentados e estimulados, desde que se conformem com a proteção ambiental. Paulo Antunes Bessa consigna:

A inclusão do “respeito ao meio ambiente” como um dos princípios da atividade econômica e financeira é medida de enorme importância, pois ao nível mais elevado do nosso ordenamento jurídico está assentado que a licitude constitucional de qualquer atividade fundada na livre iniciativa está, necessariamente, vinculada à observância do respeito ao meio ambiente, ou, em outras palavras, à observância das normas de proteção ambiental vigentes (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019).

Importante ressaltar, ainda, que essa conformação não significa que as atividades econômicas apenas possam operar em caso de inexistência de impacto ambiental. O que se exige é ponderação e balanceamento entre as complexas variáveis para que o processo decisório do Poder Público em matéria ambiental seja o melhor possível, considerando todas as garantias fundamentais consagradas na Constituição da República. Eduardo Fortunato Bim assinala sobre essa avaliação:

Essa ponderação é permitida pela própria Constituição e não constitui novidade em termos jurídicos. A ordem econômica constitucional, além de ter o objetivo de propiciar a todos uma existência digna, deve observar o princípio do meio ambiente como princípio (art. 170, VI), mostrando a relação umbilical entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. Não existe proteção constitucional à ordem econômica que sacrifique o meio ambiente, e vice-versa, devendo haver uma situação de equilíbrio, salvo situações específicas.

[...]

Em momento algum houve a afirmação pelo ordenamento jurídico, ou quis afirmar-se, que o meio ambiente detém precedência sobre outros aspectos envolvidos na atividade de controle ambiental. Embora o controle efetuado pelo órgão ambiental leve-o, naturalmente, a enfocar esse aspecto, o meio ambiente não detém primazia sobre outros aspectos. Canotilho, depois de ressaltar que a “Constituição não elege qualquer dos direitos nela consagrados a ‘direito fundamental supremo’” não sendo “possível demonstrar que um direito é supremo relativamente a outro em qualquer condição ou circunstância”, doutrinou:

[...] não basta proclamar a jurifundamentalidade própria do direito ao meio ambiente, do direito à saúde ou do direito à qualidade de vida para, sem qualquer esforço de argumentação e de ponderação, proclamar o seu caráter preferente e absoluto (BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 30).

Nesse cenário, a atuação do Poder Público é fundamental, pois, por imposição constitucional, é responsável pela implementação de políticas públicas em matéria ambiental e pela fiscalização das atividades que são potenciais degradadoras ao meio ambiente. Além disso, também deve elaborar legislação compatível com a proteção e conservação dos biomas brasileiros, os quais são considerados, no art. 225, § 4º, da Constituição Federal, patrimônio nacional.

A tutela ecológica, além de ser consubstanciada pela promulgação de normas eficazes, de atos administrativos e de ações voltadas para o cuidado com o meio ambiente, também deve ser baseada na prevenção à

destruição dos bens ecológicos. Impõe-se, portanto, ao Estado, conforme abalizada doutrina, a observação do princípio da precaução, em que se busca antecipar a possibilidade de dano ambiental, de modo que medidas necessárias sejam tomadas preventivamente. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer assinalam que:

[...]

Ainda sob a ótica da atuação do Estado na tutela ecológica, considerando que tal, por força do princípio da precaução, deve se antecipar ao dano ambiental propriamente, Cançado Trindade aponta para a obrigação do Estado de evitar riscos ambientais sérios à vida, inclusive com a adoção de 'sistemas de monitoramento e alerta imediato' para detectar tais riscos ambientais sérios e 'sistemas de ação urgente' para lidar com tais ameaças. Esse entendimento é adequado, por exemplo, à tutela do ambiente atrelada às questões climáticas, pois tais 'sistemas estatais de prevenção do dano ambiental' permitiriam uma atuação mais efetiva em casos de eventos climáticos extremos (enchentes, desabamentos de terra etc.), de modo a prever os desastres naturais, e, mesmo em caráter preventivo (ou, pelo menos, buscando minimizar os impactos), tutelar de forma mais efetiva os direitos fundamentais das pessoas expostas a tais situações. Enfim, a partir das considerações tecidas acima, **resulta patente a obrigação constitucional do Estado-Legislador de adotar medidas legislativas e do Estado-Administrador de executar tais medidas de forma adequada e suficiente à tutela ecológica, assegurando o exercício efetivo do direito fundamental em questão. E, quando tal não ocorrer, por omissão ou atuação insuficiente, o Estado-Juiz poderá ser acionado para coibir ou corrigir eventuais violações aos parâmetros constitucionalmente exigidos em termos de proteção e promoção da qualidade e da segurança ambiental** (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 292 – grifei).

Relativamente ao princípio da precaução, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu existir sua previsão em nossa Constituição Federal não apenas quanto à saúde do

cidadão, mas também no que se refere ao meio ambiente:

Quando se cogita da preservação da vida numa escala mais ampla, ou seja, no plano coletivo, não apenas nacional, mas inclusive planetário, vem à baila o chamado 'princípio da precaução', que hoje norteia as condutas de todos aqueles que atuam no campo da proteção do meio ambiente e da saúde pública. Ainda que não expressamente formulado, encontra abrigo nos arts. 196 e 225 de nossa Constituição. O princípio da precaução foi explicitado, de forma pioneira, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, da qual resultou a Agenda 21, que, em seu item 15, estabeleceu que, diante de uma ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas viáveis para prevenir a degradação ambiental.

[...]

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado (grifei).

Esse princípio, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, é bem sintetizado no julgamento do Recurso Extraordinário 327.189/SP, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, processo paradigma do Tema 479 da repercussão geral, cujo trecho da ementa transcrevo, no que interessa:

2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

3. Não há vedação para o controle jurisdicional das

políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública (RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, DJe 3/4/2017 – grifei).

Evidentemente, a compreensão do sentido de precaução comporta a noção de que atividades humanas devem ser reprimidas e sancionadas antes de causarem danos ao meio ambiente ou à saúde. Assim, um meio ambiente equilibrado apenas poderá ser alcançado a partir da mudança de paradigma de que as medidas a serem tomadas em prol de um meio ambiente equilibrado baseiam-se apenas na recomposição de eventuais prejuízos.

A proteção do meio ambiente também norteia-se pelo princípio da prevenção. A diferença, de acordo com Gabriel Wedy, é que a precaução constitui medida para evitar o risco, ao passo que a prevenção é aplicada para evitar diretamente o dano. Assim, “a situação de aplicação do princípio da precaução estaria antes da situação de aplicação do princípio da prevenção em face do hipotético dano” (WEDY, Gabriel. *O princípio constitucional da precaução como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública (de acordo com o Direito das Mudanças Climáticas e o Direitos dos Desastres)*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 49).

A Ministra Cármen Lúcia, sobre o princípio da prevenção, no voto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF, da sua relatoria, consignou que:

Anote-se que a omissão estatal e as medidas que enfraquecem a fiscalização para a prevenção e a contenção da degradação ambiental, tornando menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado, desobedecem o caput do art. 225 da Constituição da República. Nega-se com aquela omissão o cumprimento ao princípio da prevenção, preceito inerente ao dever de proteção imposto ao Poder Público, pois “não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 24. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 121).

De pronto se realce que pelo princípio da prevenção impõe-se como dever estatal a adoção de providências antes da ocorrência de dano concreto, nos casos em que se conheça previamente as causas e as consequências lesivas ao meio ambiente, à saúde e à dignidade da vida da geração presente e futura. O atendimento obrigatório ao princípio da prevenção dá-se para impedir-se a ocorrência do dano previsível e previsto ou diminuir os efeitos dele decorrentes.

8. O dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República abriga o princípio da prevenção contra danos ambientais, sendo previsto, em especial, nos incs. V e VII do parágrafo 1o. do art. 225 da Constituição e também em tratados internacionais ratificados pelo Brasil [...].

A regra da vedação do retrocesso socioambiental (art. 1º, *caput* e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, da CF), por sua vez, implica o dever de progressividade em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais, de maneira que eventuais medidas legislativas e administrativas concernentes à temática venham sempre buscar a melhoria ou o aprimoramento desses valores fundamentais.

Em lição sobre o assunto, o constitucionalista português José Gomes Canotilho ensina que:

[o] princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerarse constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado (GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 1998. p. 320/321).

Nessa linha, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717/DF, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, esta Suprema Corte afirmou que, segundo o mencionado princípio, atingido um dito

“mínimo existencial socioambiental”, e sem que se iniba a relativa margem de discricionariedade ínsita à ação legislativa e administrativa em matéria de ecologia, não se pode admitir qualquer lesão ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Constituição da República, além de, conforme anteriormente exposto, atribuir a todos o direito e a responsabilidade pelo meio ambiente equilibrado, estabeleceu, no art. 23, III, IV, VI e VII, que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm competência administrativa comum em matéria de meio ambiente.

Ademais, o art. 24 da Constituição Federal estabeleceu a competência concorrente para legislar sobre o assunto, nos seguintes termos:

Art. 24. 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;

[...]

Nesse sentido, à União cabe o protagonismo na edição de normas de interesse geral sobre o meio ambiente, e aos demais entes federativos foi reservada a possibilidade de suplementar a legislação federal. Com essa orientação, menciono os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA

COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

5. Ação direta julgada procedente (ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11/2/2019 – grifei).

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I,

VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente (ADI 3.035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/10/2005).

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 194.704/MG, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 3/9/2018).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de

amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. **Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal.** Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma **competência concorrente não cumulativa**, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.

5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila.

6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei Federal

nº 9.055/1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral.

7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88).

8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal.

9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito *erga omnes* e vinculante (ADI 3.937/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 1º/2/2019 – grifei).

O Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a importância de consolidar o equilíbrio federativo em matéria ambiental, com a intenção de fortalecer não apenas a autonomia dos entes da Federação, como atender às peculiaridades regionais e locais. Assim, se mais protetivas ao meio ambiente, prevalecem as normas estaduais e municipais. Nessa linha, veja-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.996/AM, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI

ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).

4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

Transcrevo, por pertinente, trecho do citado julgamento:

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. **Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a**

manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. El estado unitário: El federal y El estado regional. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA

FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF.

[...]

Dessa forma, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria.

Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3.937-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 29/6/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes (grifei).

Colaciono, ainda, trecho do voto da Ministra Rosa Weber, no que se refere ao federalismo cooperativo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.757/DF, na qual analisou a constitucionalidade da Lei Complementar n. 140/2011:

26. Assume especial relevo, nesse contexto, a consagração, no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, da fórmula da competência comum não cumulativa, expressa no ideal da cooperação interfederativa, como vetor normativo para a consecução do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Pondera Raul Machado Horta: “a competência comum, embora possa ser exercida isoladamente em cada área do poder federal, estadual e municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna

tendência do federalismo cooperativo.”.

Essa clara opção constitucional, bem vistas as coisas, contrasta com o modelo de competência comum idealizado no agir administrativo sobreposto e irracional. No modelo do federalismo cooperativo, não deve haver superposição de atribuições, não obstante a autonomia dos entes federados para o exercício de suas competências, porque vinculados pelo princípio da subsidiariedade. Com esse modelo, para além da proteção administrativa efetiva e necessária aos direitos e aos objetivos fundamentais da República, pretendeu-se imprimir racionalidade e eficiência nas ações administrativas, mediante o emprego dos instrumentos de cooperação.

27. A justificativa da adoção do modelo do federalismo cooperativo também reside no fato deste arranjo institucional facilitar a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional.

A autonomia regional, com a conseqüente descentralização administrativa das ações estatais, com efeito, ao aproximar os fatos, as políticas públicas e a sociedade, potencializa e incentiva a participação democrática de determinada comunidade e seus cidadãos, seja nas atividades fiscalizadoras, seja nos resultados prometidos pela ação política. Isso porque o imediatismo, ou proximidade, física dos cidadãos com os fatos e a política propicia a formação de juízos de conhecimentos e, por conseguinte, a participação informada nos processos públicos decisórios, assim como nas atividades de controle e fiscalização perante os órgãos locais e regionais.

Essa leitura do federalismo cooperativo, inclusive, converge para o nível de exigência feita à sociedade para o adimplemento dos deveres procedimentais e de participação ambientais, conforme justificativa do voto proferido na ADPF 623, que compartilho neste.

28. Essas dimensões do modelo do federalismo cooperativo, bem vistas as coisas, traduz o princípio implícito da subsidiariedade como técnica de conformação das fórmulas de conversação e interdependência entre os entes federativos no funcionamento dinâmico da federação. (grifei) (4. HORTA, Raul Machado. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 80, jan. 1995, p. 21-42).

O federalismo cooperativo, diga-se, é particularmente efetivo em um país como o Brasil, uma vez que, detentor de um território amplo e de diferentes biomas de relevância substancial ao planeta, tem neste modelo a possibilidade de proteger e preservar o meio ambiente de maneira muito mais efetiva, pois os entes subnacionais, além de compartilharem competências, podem editar normas voltadas para as especificidades de cada região. Tal possibilidade, no entanto, conforme já detalhado, é limitada pela moldura estabelecida pelas normas federais.

II – Legislação infraconstitucional brasileira e licenciamento ambiental

A Declaração de Estocolmo, documento produzido após a Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 1972, foi a primeira Convenção Internacional com pauta ambiental, portanto é considerada marco histórico e político na proteção do meio ambiente em plano global.

Conforme leciona o Professor José Afonso da Silva, o direito à qualidade do meio ambiente, reconhecido na Conferência de Estocolmo, refere-se à proteção ambiental que abrange a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, com vistas a tutelar também a qualidade de vida, como forma de direito fundamental da pessoa humana. E complementa:

Encontramo-nos, assim, como nota Santiago Anglada Gotor, diante de uma nova projeção do direito do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social (SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2019).

Fomentado pelas discussões, diretrizes e proposições relativas ao meio ambiente oriundas da Convenção, o Brasil, em 1973, criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente, então vinculada ao Ministério do Interior.

Após alguns anos, mas ainda em momento anterior à promulgação da Constituição Federal, foi editada a Lei n. 6.938/1981, na qual foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente, com objetivo, conforme exposto no art. 2º, de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A partir de então, a legislação nacional buscou alcançar o delicado equilíbrio necessário entre a preservação e conservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico-social, com o entendimento de que um não exclui o outro e que ambos podem coexistir. Essas diretrizes foram posteriormente previstas na Constituição, nos arts. 225 e 170, respectivamente, conforme já pontuado neste voto.

A Lei n. 6.938/1981 criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão responsável pelo estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento ambiental.

No art. 9º, VI, da referida Lei, entre outros, **o licenciamento ambiental** foi considerado como instrumento fundamental da Política Nacional do Meio Ambiente. Vale destacar que esses instrumentos, criados com o objetivo de condicionar as regras e diretrizes para a permissão de atividades e empreendimentos com potencial de degradação ao meio ambiente, encontram respaldo no já citado princípio da precaução, pois buscam evitar o dano ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental é considerado uma das mais essenciais ferramentas de que dispõe o Poder Público para a proteção e a preservação do meio ambiente, pois, em seu processo decisório, opta-se ou não por permitir a implementação de determinado empreendimento ou atividade que possa vir a causar danos ambientais. De acordo com Eduardo Bim, é esse o instrumento:

pelo qual se realiza uma ponderação de valores em jogo. Ao balancear valores complexos e conflitantes, ele tem como papel harmonizar interesses em conflito para proceder ao juízo de viabilidade ambiental. Essa harmonização traduz-se em juízo discricionário do órgão licenciador e consiste basicamente

no quanto se admite em termos de impactos ambientais e em quais condições (BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 1).

Com intuito de regularizar o impacto ambiental de atividades e construções, o órgão publicou a Resolução n. 1/1986, na qual estabeleceu definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes para o uso e implementação da avaliação de impacto ambiental. O licenciamento ambiental, assim, passou a ser concedido **apenas após a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental/EIA/Rima**.

O licenciamento ambiental, por sua vez, foi regulamentado pelo Conama, por meio da Resolução n. 237/1997. O instituto, no normativo, foi conceituado como:

o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (art. 1º, I).

A licença ambiental, por sua vez, foi definida, na mesma Resolução, como:

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 (art. 1º, II).

O art. 4º da Resolução Conama n. 237/1997 determinou que os órgãos ambientais competentes e os setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) **compatibilizassem os processos de**

licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente:

Art. 4º Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

O art. 8º da mesma Resolução, seguindo o previsto nos Decretos n. 88.351/1983 e 99.274/1990, estabeleceu três modelos de licença ambiental, a saber:

Licença Prévia (LP), que é “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”;

Licença de Instalação (LI), a qual “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”; e

Licença de Operação (LO), que “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. Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”.

Por sua vez, o art. 12, § 1º, da Resolução n. 237/1997 prevê que procedimentos simplificados poderão ser estabelecidos pelos órgãos ambientais competentes em casos de **licenciamento de procedimentos de pequeno potencial de impacto ambiental**. Por oportuno, transcrevo o normativo:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental (grifei).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que os estados-membros podem estabelecer licenças ambientais simplificadas para as atividades e empreendimentos que tenham pequeno impacto ambiental. Nesse sentido, cito os seguintes julgamentos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI N º 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.

1. O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o

princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo.

2. O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal (arts. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF).

3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin.

4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente (ADI 4.615/CE, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 28/10/2019, grifei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina (ADI 6.650/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 5/5/2021).

Com intuito de fortalecer o federalismo cooperativo em matéria ambiental foi publicada a Lei Complementar n. 140/2011, a qual modificou, em parte, a Lei n. 6.938/1981. Objetivou a mencionada lei a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos 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.

O art. 20 da Lei Complementar n. 140/2011 alterou o art. 10 da Lei n. 6.938/1981 e estabeleceu que **todas as atividades e empreendimentos que que sejam potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de licenciamento ambiental:**

Art. 20. O art. 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, **sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.**

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Em matéria de licenciamento ambiental, a Lei Complementar conferiu aos estados a competência administrativa residual, pois tudo o que não tiver sido expressamente designado para a União e para os Municípios é de competência estadual (arts. 7º, 8º e 9º da LC n. 140/2011). Em relação à normatização, nos termos do art. 24, VI, da Constituição da República, a atuação dos entes federativos é concorrente, de modo que, conforme assentado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, estados, municípios e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas ao meio ambiente.

No art. 13, a LC n. 140/2011 determinou que a concessão do

licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades que possam modificar o meio ambiente apenas poderá ser realizada por um único ente federativo. Tal medida, de acordo com Talden Farias, além de privilegiar a autonomia federativa, promoveu maior efetividade no licenciamento ambiental, pois desestimula atuações sobrepostas e contraditórias (FARIAS, Talden. *Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 80).

Curt Trenepohl e Terence Trenepohl asseveram que a licença ambiental em um único nível, além de peremptória, não enfraquece a fiscalização do meio ambiente, pois não é afastado o poder de polícia dos demais entes federativos:

[...] a legislação ordinária em nenhum momento previu a duplicidade de licenciamento e a Lei Complementar 140/11 fulminou de vez essa hipótese ao estabelecer que os empreendimentos são licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente federativo.

O fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento num determinado órgão ambiental não fasto o poder de polícia dos demais. Assim, caso se configure que um órgão licenciador é inepto ou permanece inerte ou omissor, a qualquer tempo, outro pode exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra (e não sobre o órgão em questão), autuando e promovendo a apuração da infração através do processo administrativo próprio” (TRENEPHOL, Curt e TRENEPHOL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018. p. 60).

Com base nas premissas acima discutidas, analiso separadamente os itens contestados, para facilitar o julgamento.

III – Inconstitucionalidade do art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei n. 15.434/2020

Eis o teor das normas impugnadas:

Lei 15.434/2020, do Rio Grande do Sul

Art. 54. O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle, expedirá, com base em manifestação técnica obrigatória, as seguintes licenças:

[...]

IV - Licença Única – LU –, autorizando atividades específicas que por sua natureza ou peculiaridade poderão ter as etapas de procedimento licenciatório unificadas;

V - Licença de Operação e Regularização – LOR –, regularizando o empreendimento ou a atividade que se encontra em operação e que não cumpriu o rito ordenado e sucessivo dos pedidos de licenciamento ambiental, ou, que por razão diversa, não obteve regularidade nos prazos adequados, avaliando suas condições de instalação e funcionamento e permitindo a continuidade de sua operação mediante condicionantes de controle ambiental e sem prejuízo das penalidades previstas;

VI - Licença Ambiental por Compromisso – LAC –, procedimento eletrônico autorizando a localização, a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento, mediante Declaração de Adesão e Compromisso – DAC – do empreendedor aos critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 1º O Conselho Estadual do Meio Ambiente estabelecerá os empreendimentos e as atividades que serão licenciados na forma prevista nos incisos IV e VI do *caput* deste artigo.

[...]

§ 3º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 4º O Conselho Estadual do Meio Ambiente poderá estabelecer outras formas de licença, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou do empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e

operação.

[...]

§ 8º Para a concessão da licença de que trata o inciso VI do *caput* deste artigo será exigido do solicitante que firme a DAC, documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e a caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, conforme definido pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 9º A licença indicada no inciso VI do *caput* não poderá ser expedida nas hipóteses que envolvam a conversão de áreas de remanescentes de ambientes naturais, a intervenção em Áreas de Preservação Permanente e atividades sujeitas a EIA/RIMA.

[...].

O art. 54, IV, V e VI, da Lei estadual n. 15.434/2020 estabeleceu três novas modalidades de licenciamento ambiental, o que, de acordo com a Procuradoria-Geral da República, inovou indevidamente a disciplina do instituto.

Pois bem.

A Lei 6.938/1981, no art. 8º, dispendo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), prevê como norma geral que a competência para disciplinar o licenciamento ambiental é do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

O órgão, nos limites da competência que lhe foi atribuída, instituiu a Resolução CONAMA 237/1991 que, além de definir as diretrizes para a concessão do licenciamento, previu 3 espécies de licenças: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO).

As legislações infraconstitucionais, conforme já exposto, exigem que as licenças estipuladas no art. 8º da Resolução 237/1997 do CONAMA sejam seguidas para a concessão do licenciamento ambiental em

atividades de médio e alto potencial poluidor e degradador.

O art. 9º, por sua vez, estabelece que cabe ao CONAMA estabelecer, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimentos e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

No art. 12, a mesma Resolução define que o órgão ambiental competente poderá estabelecer, se necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimentos e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

No entanto, o art. 12, § 1º, da LC 140/2011, permite o **licenciamento simplificado quando o empreendimento ou obra, comprovadamente, tenha pequeno potencial ofensivo ao meio ambiente.**

A concessão do licenciamento ambiental, por meio das fases de planejamento, instalação e operacionalização, é a confirmação de que as exigências estipuladas pelo legislador foram devidamente cumpridas, de modo que o instituto sirva, com eficiência, ao propósito, como instrumento fundamental da Política Nacional do Meio Ambiente, para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente equilibrado e preservado para esta e para as futuras gerações, tal como estabelece o art. 225 da Constituição Federal.

O processo decisório para a concessão do licenciamento ambiental é complexo e demanda a análise de vários fatores, motivo pelo qual a simplificação de seu procedimento, ou ainda o estabelecimento de procedimentos específicos, é excepcional. Compartilho, portanto, a mesma orientação perfilhada pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 6650/SC:

Como anotado neste voto, a simplificação do processo de licenciamento tem previsão na legislação federal (§ 1º do art. 12 da Resolução Conama n. 237/1997), **consistente em hipótese excepcional, admitida apenas para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental.** (grifei).

Nesse diapasão, é vedado ao legislador estadual flexibilizar não apenas o procedimento de licenciamento de empreendimentos de moderado ou alto potencial degradador, mas também o previsto no art. 12, § 1º, da LC 140/2011, pois qualquer medida nesse sentido torna menos eficiente a proteção ao meio ambiente, o que ofende o art. 225 da Constituição Federal, além de malferir os princípios da preservação, da precaução e da vedação ao retrocesso em matéria ambiental.

Os artigos contestados na presente ação flexibilizam indevidamente a concessão do licenciamento ambiental. Isso porque **não há discriminação de quais atividades poderão ser simplificadas ou autorizadas por meio da Licença Única (LU), da Licença de Operação e Regularização (LOR) e da Licença Ambiental por Compromisso (LAC). Ao contrário, o normativo estabelece que ficará ao encargo do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), termos do §1º, determinar quais atividades e empreendimentos poderão ser licenciados a partir de cada uma das licenças estabelecidas nos arts. 54, IV e VI, da Lei 15.434/2020.**

A Licença Única (LU) e a Licença por Compromisso (LAC), em meu entender, apesar de serem específicas, portanto permitidas pelo art. 12, *caput*, da Resolução CONAMA 237/1997, simplificam a concessão do licenciamento ambiental. A Licença Única, ao estabelecer o licenciamento por etapas unificadas. A Licença Ambiental por Compromisso, por sua vez, de acordo com a Secretaria do Meio Ambiente e Estrutura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, “atesta em uma única etapa a viabilidade ambiental do empreendimento, bem como autoriza sua instalação e operação, desde que observados, implementados e mantidos os controles ambientais impostos para a atividade potencialmente poluidora” (https://sema.rs.gov.br/conselho-estadual-do-meio-ambiente-rs-aprova-a-regulamentacao-do-licenciamento-ambiental-por-compromisso#:~:text=Como%20vai%20funcional%20a%20LAC%20no%20RS&text=Conforme%20o%20documento%2C%20a%20LAC,para%20a%20atividade%20potencialmente%20poluidora.)) .

O § 8º do art. 54 da Lei 15.434/2020 prevê, no caso da Licença Ambiental por Compromisso, que o solicitante firme documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental, com as

devidas informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade, além da identificação e caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. A Secretaria do Meio Ambiente e Estrutura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul afirma que o órgão licenciador poderá, de forma motivada, suspender, cancelar ou anular uma licença caso tenha sido identificada informação falsa, omissa ou enganosa.

No entanto, considero temerário e pouco protetivo ao meio ambiente, na dimensão prevista na Constituição Federal, que o licenciamento ambiental para atividades que possam causar médio ou alto grau de degradação ambiental ocorra em uma única etapa, com base em documento assinado por aquele que requereu a concessão. Ainda que haja a possibilidade de cancelamento posterior do licenciamento, analisando hipoteticamente, impactos ambientais negativos de grande porte já poderão ter ocorrido até que ocorra a devida fiscalização ou que se descubra que o Documento de Adesão e Compromisso baseou-se em informações inverídicas.

Assim, no caso específico do art. 54, IV e VI, da Lei 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, o normativo, ao não estabelecer em quais atividades os tipos de licença podem ser aplicados, confere proteção insuficiente ao meio ambiente, o que contraria o Texto Constitucional. Embora haja discricionariedade para que os Estados definam procedimentos específicos para as licenças ambientais, nos termos do art. 12 da Resolução CONAMA 237/1997, a legislação infraconstitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consideram que a licença única e a licença simplificada (como a Licença Ambiental por Compromisso) **são legítimas em atividades e empreendimentos de pequeno potencial degradador, tendo em vista que o risco ao meio ambiente é diminuído.**

A título de exemplo, cito a ADI 6.515/CE, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que, já na ementa do voto condutor, especificou claramente que

A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados **para as atividades e empreendimentos de**

pequeno potencial de impacto ambiental. (Ementa).

Transcrevo, por pertinente, trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 5.475/AM, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, no qual o eminente Ministro reafirma que a simplificação das licenças não pode ocorrer em atividades de médio ou maior potencial ofensivo ao meio ambiente:

A expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente: representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.

A regulamentação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade no tratamento da matéria em todo o território nacional. Observe-se que o próprio art. 2º, § 2º, da Resolução do CONAMA 237/1997 abre a possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida Resolução pelos órgãos ambientais estaduais, mas apenas “levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.

A norma impugnada, por outro lado, excetuou da sistemática de licenciamento prevista na legislação federal todo um ramo de atividade econômica – o agronegócio –, de reconhecido potencial degradador, independentemente do porte ou especificidade da atividade.

Houve, portanto, flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização. Em matéria de proteção ao meio ambiente, a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União, veiculadora de normas gerais.

[...]

O que se tem na espécie, no entanto, é a situação inversa: a

norma estadual fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental por admitir o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras sem o integral controle pelo órgão ambiental competente da sua localização, instalação e operacionalização, com a indicação de limites e condicionantes aptos a mitigar o dano ao meio ambiente.

Consequentemente, os arts. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 4º, 8º e 9º da Lei 15.434/2020, os quais estabeleceram a LU e a LAC, apenas estariam em consonância com a Constituição nas hipóteses de o procedimento simplificado referir-se a empreendimentos ou atividades de pequeno potencial poluidor/degradador.

Especial atenção deve ser dada à Licença de Operação e Regularização. O Código Ambiental do Rio Grande do Sul previu, na LOR, a simplificação do procedimento para atividades que já se encontram em operação, mas que, por alguma razão, não foi cumprido o devido procedimento ou prazo para a regular continuidade do empreendimento.

Nesses casos, conforme afirmado pelo Governador do Estado (p. 21 do documento 19), a intenção do legislador é evitar a interrupção de atividades e empreendimentos, o que pode acarretar graves prejuízos econômicos e sociais decorrentes da paralisação. A continuidade se dará mediante a avaliação de instalação e funcionamento, com a imposição de determinadas condicionantes, além da previsão de sanções em decorrência do descumprimento da legislação.

Embora o Estado busque evitar danos econômicos e sociais pela interrupção das atividades - as quais já se encontram em operação -, não se deixa de notar contradição da Licença de Operação e Regularização (LOR) com o art. 225, da Constituição Federal, pois ela será simplificada porque etapas instituídas não foram correta e legalmente cumpridas. Ainda que tal licença seja concedida mediante condições de instalação e funcionamento das atividades, é um contrassenso beneficiar empresas que não cumpriram suas obrigações para comprovar que as medidas protetivas ambientais estão sendo devidamente tomadas. Tal normativo incentiva, aparentemente, o descumprimento da lei.

Ressalto, novamente, que o licenciamento ambiental não configura mera burocracia do Poder Público, “mas um dos processos preventivos mais importantes em tema de proteção ao meio ambiente”. (ANTUNES, Paulo de Bessa, Federalismo e competências ambientais no Brasil. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.94). Se é a partir desse instrumento que a Administração Pública exerce o poder de polícia de forma preventiva em matéria ambiental, não pode o ente federado estabelecer rito que confira proteção insuficiente ao meio ambiente, ainda que fundamentado em razões econômicas e sociais ou até mesmo na necessidade de desburocratizar o procedimento de concessão de licenciamento ambiental.

Não desconheço que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.014/BA, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, assentou a constitucionalidade da Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença de Regularização (LR), as quais, de acordo com o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, são análogas, respectivamente, à Licença Ambiental por Compromisso (LAC) e a Licença de Operação e Regularização (LOR), previstas na Lei 15.434/2020.

Em relação às licenças por compromisso, há diferença substancial entre ambas. A estabelecida pela Lei 10.431/2006 da Bahia apenas é concedida para a regularização de atividades ou empreendimentos em instalação ou funcionamento, **com médio ou baixo potencial poluidor, até a edição da Lei 12.377/2011**, desde que preenchidos determinados critérios. Por outro lado, o normativo do Estado do Rio Grande do Sul não estabelece critério temporal, além de não especificar para quais atividades a LAC pode ser utilizada, o que abre margem arriscada para a concessão de licenciamento ambiental para empreendimentos com médio e alto grau de degradação ao meio ambiente.

Também não há que considerar que a Licença de Regularização (LR), da Bahia, e a Licença de Operação e Regularização (LOR), do Estado do Rio Grande do Sul, são similares. A primeira estabelece que a Licença de Regularização apenas poderá ser concedida mediante estudo de viabilidade e comprovação da recuperação e/ou compensação ambiental de seu passivo, apenas nos casos em que não haja risco à saúde da população e de seus trabalhadores. A LOR, estabelecida pelo Código Ambiental do Rio Grande do Sul, estabelece que a licença poderá ser

concedida para empreendimentos e atividades que não tenham cumprido a regularidade do procedimento de concessão do licenciamento ambiental, sem estipular a necessidade de estudos de viabilidade e a forma com a qual a recuperação ou a compensação ambiental virão a ocorrer. Ademais, não delimita em quais atividades essa licença poderá ser concedida.

Transcrevo, por oportuno, trecho do voto do Ministro Edson Fachin no julgamento, acima referido, da ADI 5.014/BA:

O e. Ministro Relator afastou a alegação de inconstitucionalidade, assentando que as licenças não dispensam os estudos de viabilidade, que continuam sendo exigidos previamente à concessão delas. Em relação à licença ambiental por adesão e compromisso, anotou o e. Relator que ela somente teria aplicação nos casos em que as atividades de baixo e **médio** potencial poluidor. Dessa forma, porque não haveria antinomia contra as normas federais, seria preciso reconhecer que há competência legislativa estadual para complementar as normas federais.

Na ADI 6288, no entanto, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que reduzirem o patamar de proteção federal, sobretudo em relação a empreendimentos com médio e alto potencial poluidor.

A norma impugnada na presente ADI apenas remete à regulamentação legal, o que, em tese, poderia apenas indicar que a Administração Ambiental cumprirá sua tarefa dentro desses limites, na linha do que observou, em suas ressalvas, a e. Ministra Cármen Lúcia.

Ocorre, porém, que a falta de clareza sobre as hipóteses de potencial médio ou baixo poderia ser interpretada como ampla margem de conformação, a recomendar, por isso, que seja afastada do mundo jurídico a referência ao sintagma “e médio” contido *nocaput* do inciso VIII do art. 45 da Lei Estadual 12.377/2011.

Além disso, muito embora a proposta de voto do e. Min. Relator tenha sido fundamentada em relevantes precedentes, como na ADI 4615, sob relatoria do e. Min. Roberto Barroso, e na ADI 6288, de relatoria da e. Min. Rosa Weber, a licença de regularização, prevista no inciso VII, não encontra paralelo

neles.

Se é certo, de um lado, que os Estados detêm competência própria para disciplinar procedimentos de natureza simplificada, sobretudo os que, nos termos da legislação federal, tenham baixo impacto; de outro, não é possível que a pretexto de regularizar obra que tenha sido executada sem a licença seja possível aos Estados regularizar a infração, sem maiores consequências.

[...]

Por todo o exposto, renovando o pedido de vênias, mas compreendendo que esta pequena divergência contribui para deixar mais nítida a integridade da jurisprudência deste Tribunal em matéria ambiental, julgo parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e médio” contida no caput do inciso VIII do art. 45 da Lei Estadual 12.377/2011 do Estado da Bahia.

Diante do exposto, após perfunctória análise não apenas da legislação ambiental, mas também dos princípios que devem nortear as decisões em matéria ambiental, entendo que o entendimento mais consentâneo com o art. 225 da Constituição Federal é o que a simplificação do procedimento de concessão do licenciamento ambiental, que pode ocorrer por meio da criação de novos tipos de licença, apenas é legítima nos empreendimentos que comprovadamente tenham pequeno potencial ofensivo ao meio ambiente.

No que se refere ao § 3º do art. 54 da Lei impugnada estabelece que um único processo de licenciamento ambiental poderá ser admitido, nos casos em que houver pequenos empreendimentos e atividades similares ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. Tal comando é similar à norma prevista no art. 12, § 2º, da Resolução Conama n. 237/2011, motivo pelo qual está em consonância com a moldura normativa federal. Transcrevo, por oportuno, o art. 12, § 2º, da mencionada Resolução:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e

peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

[...]

§ 2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades (grifei).

Nesse sentido, a norma é constitucional.

No entanto, o § 4º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020 é claramente inconstitucional, pois confere ao Conselho Estadual do Meio Ambiente a possibilidade de estabelecer outras formas de licença, observando-se a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, além da compatibilização do processo de licenciamento trifásico, instituído pela Resolução n. 237/2011 do Conama.

Conforme debatido outrora, estabelecer tipos de licenças ambientais é competência da União, exceto as simplificadas, previstas no art. 12, § 1º, que se referem a empreendimentos de pequeno potencial ofensivo.

Ressalto que o art. 12, *caput*, da Resolução Conama n. 237/1997 prevê a possibilidade de o órgão ambiental competente definir, se necessário, **procedimentos específicos** para as licenças ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. Não permite, portanto, que sejam criados novos tipos de licença.

Posto isso, no que se refere ao art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei n. 15.434/2020, voto no seguinte sentido:

Confiro interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 54, IV e VI, da Lei n. 15.434/2020, para que as licenças instituídas — Licença Única e Licença Ambiental por Compromisso — apenas sejam aplicadas

em atividades e empreendimentos de pequeno potencial degradador, nos termos das legislações infraconstitucionais, permanecendo válido, apenas neste caso, o disposto nos §§ 1º, 8º e 9º do mesmo artigo.

Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 54, V, da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, o qual institui a Licença de Operação e Regularização.

Julgo improcedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul.

Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 4º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul.

II – Inconstitucionalidade do art. 57 da Lei n. 15.434/2020

O Código do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, Lei n. 15.434/2020, estabelece no art. 57:

Art. 57. Para cumprimento dos prazos definidos neste Código, o órgão ambiental competente poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas capacitadas ou realizar convênios, parcerias ou outros instrumentos de cooperação, sendo sua a responsabilidade de ratificar os resultados obtidos dos objetos contratados.

Em suas razões, o Estado argumenta o seguinte:

Inicialmente, é de destacar que o dispositivo impugnado não trata de delegação de poder de polícia, mas de contratação **de profissionais que possam auxiliar no licenciamento, sem desnaturar a competência dos agentes públicos que têm atribuição para licenciar**. São atividades auxiliares prestadas ao órgão ambiental estatal, sobretudo de modo a incrementar conhecimentos técnicos que podem não estar disponíveis nos quadros do órgão público ou para dar vazão a volume de demanda atípico.

Como exemplo de atividade auxiliar abrangida pelo artigo 57, tem-se a celebração de convênio com universidades para

auxiliar no procedimento de licenciamento quando o exame da questão técnica exigir conhecimentos não disponíveis no quadro de pessoal do órgão ambiental, não se afigurando inconstitucional a sua celebração tendo por objeto a elaboração de laudo para subsidiar a decisão do técnico ambiental do Estado, na medida em que a competência administrativa resta preservada.

Ao estabelecer a necessidade de ratificação dos resultados obtidos dos objetos contratados, tem-se que a decisão administrativa sobre o licenciamento não é delegada, não havendo qualquer violação a normas constitucionais ou infraconstitucionais.

A bem da verdade, as normas impugnadas concretizam, na ação ambiental do Estado, o princípio constitucional da eficiência, um dos principais vetores da administração pública (art. 37, caput, da Constituição da República). Ao fim e ao cabo, ampliam os elementos técnicos necessários para a adequada decisão a respeito do licenciamento ambiental, o que demonstra a total improcedência da arguição de inconstitucionalidade (p. 35 do documento 56 – grifei).

Embora o art. 57 não trate especificamente do licenciamento ambiental, esse instituto foi utilizado como premissa, pelo Estado do Rio Grande do Sul, para defender a sua constitucionalidade. Nesse sentido, o raciocínio argumentativo sobre a inconstitucionalidade da norma impugnada basear-se-á nele, embora possa ser utilizado para outros atos.

Conforme já assentado, compete à União legislar e expedir normas gerais sobre matéria ambiental. O licenciamento ambiental insere-se no exercício da competência comum, pois está associado à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal.

A União, com base no art. 23, VI c/c o § 1º, promulgou a LC n. 140/2011, que, ao regular o licenciamento ambiental, instituiu a delegação de atividades de fiscalização ambiental apenas aos entes federativos, tendo em vista a sua importância como instrumento para a Política Nacional do Meio Ambiente. Fernando Henrique Cardoso, no prefácio do

livro *Licenciamento ambiental*, dos autores Curt Trennenphol e Terence Trennenphol, assinala a importância do instituto:

O licenciamento ambiental continua sendo um dos mais importantes pilares da política ambiental brasileira, representando um instrumento fundamental de defesa dos recursos naturais, e, ao mesmo tempo, uma garantia de segurança jurídica aos empreendedores (grifei).

Ademais, conforme já exposto, o meio ambiente é indissociável da atividade humana e relaciona-se diretamente com o desenvolvimento social e com o direito à propriedade, entre outros. Dessa forma, o licenciamento ambiental e outros atos relacionados ao meio ambiente podem afetar diretamente direitos sociais igualmente protegidos pela Constituição Federal, como o direito à moradia, à saúde, à educação, entre outros.

Todas as esferas de Governo possuem competência para constituir órgãos ambientais voltados para a proteção do meio ambiente, e a concessão do licenciamento ambiental, nos termos da Lei Complementar n. 140/2011, é **restrita aos entes da federação**, que, no exercício legítimo do poder de polícia, analisarão não apenas o preenchimento dos critérios definidos na legislação, como a conveniência para o consentimento de determinada atividade ou empreendimento que possa provocar degradação no meio ambiente. Isso porque, de acordo com Celso Antonio Pacheco Fiorillo, citado por Curt Trennenphol e Terence Trennenphol, “a licença ambiental deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*”, pois a decisão sobre a concessão está além do preenchimento dos requisitos legais.

Paulo de Bessa Antunes assevera que o licenciamento ambiental, em conjunto com a fiscalização, é considerado como principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades que têm potencial de degradar o meio ambiente (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019).

O Professor José dos Santos Carvalho afirma, sobre o poder de polícia, que:

A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação dos *ius novum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos...

[...]

De nossa parte, **entendemos se possa conceituar o poder de polícia como a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse público** (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas S.A. 2012. p. 74-75 – grifei).

De fato, como já consignado, as decisões que envolvam a permissão de atividades ou empreendimentos que possam degradar o meio ambiente exigem a análise de múltiplas facetas — ambientais, sociais e econômicas —, o que demonstra a seriedade, o cuidado e a eficiência com que os processos e procedimentos devem ser instrumentalizados para que, posteriormente, o Poder Público detenha dados e informações suficientes para a tomada de decisões.

No que se refere à possibilidade de delegação do poder de polícia a terceiros, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que atos da polícia administrativa não podem ser delegados aos particulares, sob pena de se colocar em risco o equilíbrio social (ADI 1.717/DF, Rel. Min. Ministro Sydney Sanches). Eis a ementa do julgado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “*caput*” e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime (grifei).

No julgamento do Tema 532 da repercussão geral, da relatoria do Ministro Luiz Fux, no entanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que:

é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Transcrevo, por oportuno, trecho do voto condutor:

O poder de polícia administrativa, portanto, ao limitar os excessos no exercício das liberdades, mostra-se como instrumento de garantia da própria liberdade e do interesse da coletividade, sem desamparar os direitos fundamentais individuais.

[...]

A lógica da indelegabilidade do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado se fundamenta, basicamente, em quatro pilares argumentativos: (i) ausência de autorização constitucional; (ii) indispensabilidade da estabilidade do serviço público para o seu exercício; (iii) impossibilidade de delegação da prerrogativa da coercibilidade, atributo intrínseco ao poder de polícia, por ser atividade típica de Estado, e (iv) incompatibilidade da função de polícia com finalidade lucrativa.

Passo a analisar cada uma dessas questões individualmente, a fim de demonstrar que, nenhuma delas, possui incidência na hipótese específica de delegação a sociedades de economia mista e empresas públicas que possuem os traços identificadoras da natureza jurídica híbrida, extraídas da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ou seja, entidades da Administração Pública indireta que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado de capital social majoritariamente público, sem o objetivo de lucro, em regime não concorrencial.

A primeira questão se relaciona com a tese de ausência de autorização constitucional para a delegação do poder polícia administrativa. O argumento é de que, como a norma contida no artigo 175 da Constituição se restringe à descentralização do desempenho de atividades relacionadas a serviços públicos em sentido estrito, não haveria autorização para a delegação de outras atividades administrativas. É que a previsão constitucional, ao admitir a execução indireta de atividades estatais, alude, apenas, serviços públicos, deixando de fora, *verbi gratia*, a possibilidade de delegação da atividade de polícia administrativa.

Entretanto, apesar da afirmada ausência de permissivo constitucional para a delegação de poder de polícia, admite-se, amplamente, a transferência dessa atividade a pessoas jurídicas de direito público. A justificativa para tal possibilidade está na natureza jurídica de direito público da pessoa que desempenhará a função de polícia delegada, em simetria à natureza jurídica do ente delegante, de modo que, neste caso, não haveria qualquer óbice ao exercício do poder de polícia pelo delegatário pessoa jurídica de direito público.

Nesse contexto, na hipótese específica de atribuição de atividade de polícia administrativa a estatais prestadoras de serviço público, não se sustenta a lógica da indelegabilidade

por ausência de permissivo constitucional. **É que o regime jurídico híbrido das estatais prestadoras de serviço público em regime de monopólio é plenamente compatível com a delegação, nos mesmos termos em que se admite a constitucionalidade do exercício delegado de atividade de polícia por entidades de regime jurídico de direito público.** Como mencionado anteriormente, a incidência de normas de direito público em relação àquelas entidades da Administração indireta tem o condão de as aproximar do regime de direito público, do regime fazendário e acabar por desempenhar atividade própria do Estado.

[...]

O enfoque, portanto, consiste no regime necessariamente público da atividade desempenhada, de modo que o que deve ser viável, sob o prisma constitucional, é o desempenho da função pelos destinatários da delegação da atividade de polícia administrativa. Assim, tem-se como possível o exercício de uma função de Estado por uma pessoa jurídica integrante da Administração Pública indireta prestadora de serviço público. Essa é exatamente a razão por que a jurisprudência deste Tribunal admite a incidência de normas de direito público na hipótese de estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado, de capital social majoritariamente público, sem o objetivo de lucro, em regime não concorrencial.

Nesse ponto, é importante que não se confunda. A delegação da função de atuação própria do Estado à particular se diferencia, em muito, daquela relativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública, que, como já exposto, possuem características que permitem o desempenho de atividades de natureza, eminentemente, estatal.

Consectariamente, a Constituição da República, ao autorizar a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista que tenham por objeto exclusivo a prestação de serviços públicos de atuação típica do Estado, autoriza, conseqüentemente, a delegação dos meios necessários à realização do serviço público delegado, sob pena de restar inviabilizada a atuação dessas entidades na prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, com base na teoria do ciclo de polícia, segundo a qual

o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal (a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia), o Supremo Tribunal Federal assentou que a descentralização do poder de polícia apenas é admitida nas fases de consentimento, fiscalização e sanção **especificamente às pessoas de direito privado prestadoras de serviço público, em regime não concorrencial, sem finalidades lucrativas.**

Não é possível, portanto, que essas atividades sejam delegadas a terceiros particulares, afinal a descentralização do poder de polícia justifica-se pela natureza do próprio instituto, já que seu fundamento “é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados” (DI PIETRO. *Direito Administrativo*. São Paulo, Atlas, 2006. p. 144).

Ademais, na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, a impossibilidade de delegação desse poder aos particulares é baseada no “corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa da liberdade e da propriedade”. Assim, estender esse poder a particulares estabeleceria um desequilíbrio, pois determinados entes privados teriam supremacia em relação aos demais, o que ofende, até mesmo, o princípio da isonomia, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição da República (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat e FONSECA, Gabriel Campos Soares. É constitucional a delegação do poder de polícia a particulares?. *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/constitucional-delegacao-poder-policia-particulares/#_ftnref11. Acesso em: 13 jul. 2024).

Além disso, a indelegabilidade do poder de polícia é consequência do próprio Estado Democrático de Direito, tendo em vista a sua inerente e constitucional responsabilidade pela defesa dos direitos fundamentais. Isso porque, de acordo com Marçal Justen Filho, o exercício da violência e das limitações é monopolizado pelo Estado e não pode ser transferido a terceiros.

No mais, Jorge Octávio Lavocat Galvão e Gabriel Campos Soares da Fonseca afirmam que “apenas servidores públicos podem exercer

tamanho *mínus* público”, de modo que a estabilidade inerente aos cargos públicos permite maior blindagem às pressões externas. Assim, ainda que os atos praticados pelos particulares não sejam decisórios ou fundamentais na concessão do licenciamento, estes, por não exercerem cargo público, são mais suscetíveis às pressões externas, o que pode comprometer a instrumentalização do procedimento de licenciamento e, conseqüentemente, a decisão por parte do Poder Público.

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta a constitucionalidade da contratação de pessoas físicas ou jurídicas capacitadas e da realização de convênios, parcerias ou outros instrumentos de cooperação, com a finalidade de cumprir os prazos do licenciamento ambiental. Em seus argumentos, consigna que:

não se trata de delegação do poder de polícia, mas de contratação de profissionais que possam auxiliar no licenciamento, sem desnaturar a competência dos agentes público que têm atribuição para licenciar. São atividades auxiliares prestadas ao órgão ambiental estatal, sobretudo de modo a incrementar conhecimentos técnicos que podem não estar disponíveis nos quadros do órgão público ou para dar vazão a volume de demanda típico.

Ainda que em nome do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, pois o Estado fundamenta a necessidade da lei para a obtenção de conhecimentos técnicos indisponíveis nos órgãos públicos ou para o aumento da capacidade de análise dos pedidos de licenciamento em caso de alta demanda, o art. 57 da Lei n. 15.434/2020, ao estabelecer de forma genérica a contratação de pessoas jurídicas ou físicas, sem sequer estabelecer se privadas ou públicas ou quais atividades seriam realizadas pelos contratados, abre margem para que terceiros, que não servidores públicos, realizem atos que envolvam o exercício de funções tipicamente públicas.

A delegação do poder de polícia, como amplamente exposto, é legalmente restrita pela natureza jurídica de direito público que será empenhada por aqueles que a exercerem. Por isso, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal, apenas é concedida às pessoas de direito privado prestadoras de serviço público, em regime não

concorrencial, sem finalidades lucrativas. A norma estadual, no entanto, não estabelece as devidas limitações constitucionais ao exercício deste poder, autorizando, de forma genérica, a contratação de pessoas físicas e jurídicas capacitadas para cumprimento de prazos do Código do Meio Ambiente estadual.

A performance na concessão de licenciamento ambiental — ou de qualquer outra medida administrativa prevista na Lei n. 15.434/2020 — é, de fato, importante para o desenvolvimento econômico e a circulação de riquezas. A desburocratização também é medida a ser buscada de forma incessante pelo Poder Público. No entanto, não justificam, até mesmo com base no princípio da precaução, a proteção ambiental ineficiente ou insuficiente, pois, nos termos do art. 170, IV, não se admite que o Poder Público estabeleça normas cuja consequência **oportuniste a concretização de violações à proteção e conservação dos biomas brasileiros.**

Fundamental, conforme recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 54, Relatora Ministra Cármen Lúcia, e Redator para o acórdão Ministro André Mendonça, é o fortalecimento institucional do órgão competente estadual concessor do licenciamento ambiental, para que possa atuar com o rigor exigido pela Constituição Federal na proteção do meio ambiente.

É importante ressaltar, ainda, que não há impedimento para a realização de convênios ou parcerias, na medida em que a própria LC n. 140/2011, no art. 4º, previu uma série de instrumentos de cooperações entre órgãos públicos:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

- I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
- II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

A própria lei federal, portanto, viabiliza aos entes federativos a realização de parcerias com outros órgãos públicos, de modo que possam incrementar o conhecimento técnico necessário ou agilizar, dentro dos limites da lei, os atos administrativos necessários para o cumprimento dos prazos, em nome do princípio da eficiência.

Posto isso, voto pela inconstitucionalidade do art. 57 da Lei n. 15.434/2020.

III – Inconstitucionalidade do art. 64 da Lei n. 15.434/2020

O art. 64 do Código do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul dispõe, sobre o reassentamento de populações humanas, o que se segue:

Art. 64. Os empreendimentos que acarretarem no deslocamento de populações humanas apresentarão, para obtenção de LP, um programa de reassentamento, constando etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido.

§ 1º Para obtenção de LI, deverão ser apresentados os projetos relativos à execução do programa de reassentamento, com suas respectivas ARTs ou outro documento que venha a substituí-lo, se for o caso.

§ 2º Durante a vigência da LI, todas as questões relativas aos reassentamentos, deslocamentos e/ou desapropriações deverão ser validadas pelos envolvidos (empreendedor, populações afetadas e órgão licenciador), sendo essa condição determinante para emissão da LO.

O novo Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, portanto, determinou que a resolução de questões relativas ao reassentamento de populações passa a ser condicionante da última etapa do licenciamento ambiental, a Licença de Operação (LO).

O mencionado artigo revogou a disposição anterior, da Lei estadual n. 11.520/2000 (art. 64), segundo a qual, para empreendimentos que implicassem reassentamento de populações, a resolução das questões relativas ao deslocamento seria requisito para a concessão da Licença Prévia. Eis o teor da norma:

Art. 64 - Os empreendimentos que acarretarem no deslocamento de populações humanas para outras áreas terão na sua Licença Prévia (LP), como condicionante para obtenção de Licença de Instalação (LI), **a resolução de todas as questões atinentes a esse deslocamento, em especial a desapropriação e o reassentamento.**

O Decreto Federal n. 99.274/1990, que regulamenta as Leis n. 6.902/1981 e 6.938/1981 (dispõem sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre Política Nacional do Meio Ambiente), estabelece a finalidade de cada uma das etapas de licenciamento:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

1º Os prazos para a concessão das licenças serão fixados pelo Conama, observada a natureza técnica da atividade.

O art. 8º, I, da Resolução Conama n. 237/1997 é categórica ao determinar que as condicionantes de cada fase devem ser atendidas para que as demais etapas do licenciamento possam ser iniciadas. O descumprimento dos requisitos de uma etapa veda o prosseguimento para as demais e a consecução do licenciamento ambiental.

O professor Paulo de Bessa Antunes leciona que a Licença Prévia, a primeira etapa do licenciamento, é:

concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade e aprova a sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e **estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases seguintes da sua implantação**. Logo, não autoriza qualquer intervenção sobre o meio ambiente, obra ou qualquer atividade que possa vir a comprometer os atributos ambientais de qualquer local ou região e, por si só, “não representa agressão ao meio ambiente, pois se trata de ato administrativo que permite o detalhamento do projeto de construção da obra” [...]. Em outras palavras o que se aprova é um projeto conceitual a ser detalhado na fase de obtenção da Licença de Instalação, conforme as condicionantes estabelecidas na própria LP (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 143 – grifei).

O primeiro objetivo da Licença Prévia, de acordo com o mesmo autor, é estabelecer a localização do empreendimento. O segundo é a concepção do projeto, caracterizado pelo que será construído, em aspectos amplos. O terceiro objetivo refere-se à viabilidade ambiental, no qual se demonstra que a implementação do projeto não causa mais agressões ambientais do que os benefícios que resultarão da sua consecução.

Talden Farias afirma que há um equívoco em se tratar a Licença Prévia como um ato administrativo de menor importância, pois, no modelo brasileiro de concessão de licenciamento ambiental, essa etapa tem o papel decisivo de aprovar a localização e a concepção da atividade, além de estabelecer se o empreendimento é exequível. Complementa o professor:

Trata-se de uma espécie de chancela para o planejamento da atividade, **uma vez que qualquer estudo ou planejamento anterior é suscetível de modificação, tendo em vista que a finalidade do licenciamento ambiental é adequar as atividades econômicas à legislação ambiental e aos corretos procedimentos de gestão ambiental**. Por ser a oportunidade para que sejam efetuadas as maiores definições e mudanças

estruturais, é possível afirmar que a Licença Prévia é, nessa perspectiva, a mais relevante de todas, pois é a que determina a concepção do projeto, os impactos gerados e as medidas mitigatórias e compensatórias (FARIAS, Talden. *A Licença Prévia e o licenciamento ambiental*. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-29/licenca-previa-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 30/7/2024).

Como instrumento de planejamento ambiental, é na Licença Prévia que o setor privado poderá comprovar qual atividade será exercida, onde será implementada, quais impactos podem ser vislumbrados e quais as consequências do empreendimento, dados fundamentais para que o Poder Público possa tomar a melhor decisão sobre a concessão do licenciamento.

Destaca, ainda, com base na Cartilha do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre licenciamento ambiental, a relação intrínseca entre a Licença Prévia e o princípio da prevenção:

Esse princípio se desenha quando, diante da ineficácia ou pouca valia em se reparar um dano e da impossibilidade de se recompor uma situação anterior idêntica, a ação preventiva é a melhor solução. Nesse conceito se encaixam os danos ambientais, cujo impacto negativo muitas vezes é irreversível e irreparável.

Repisa-se que nesta fase será levantado o grau degradador do impacto ambiental causado, também serão determinadas ou estudadas as medidas necessárias para mitigá-lo ou compensá-lo. Ou, conforme preconizado pelo TCU, será conhecido se os danos são irreversíveis.

Talden Farias também associa a Licença Prévia ao princípio da precaução. Nascido no final da década de 1960 na Suécia, com a Lei de Proteção Ambiental, e na República Federal Alemã, no início da década de 1970, denominado *Vorsorgeprinzip*, o princípio surgiu como instrumento de gestão de riscos e é proposto no sentido de se evitarem danos à saúde e ao meio ambiente. Imperativo, visa proteger o bem ambiental não apenas no presente, mas com uma visão de futuro, por isso é um princípio essencial na proteção ambiental no direito brasileiro (WEDY, Gabriel. *O Princípio Constitucional da Precaução como instrumento*

de tutela do meio ambiente e da saúde Pública (de acordo com o Direito das Mudanças Climáticas e o Direitos dos Desastres). Belo Horizonte: Fórum, 2020. pp. 39 a 47).

Consoante o Supremo Tribunal Federal, esse princípio deve ser invocado quando não há informações técnicas ou científicas suficientes, ou elas são inconclusivas, de modo que a incerteza milita a favor do meio ambiente (ADI 5.447/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso). Ademais, está associado à necessidade de afastamento de perigo e à obrigatoriedade de ser comprovada a segurança das medidas tomadas, de modo que se torne efetiva a sustentabilidade das ações humanas. Sem consenso mínimo da comunidade científica, ausente a antecipação de risco de danos ou inexistente a realização prévia de estudos, por exemplo, pode ocorrer sistemática violação ao meio ambiente, conseqüentemente, à Constituição da República (ADI 5.592/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

O Ministro Edson Fachim já afirma com propriedade que, diferentemente da prevenção, a precaução não está no campo da certeza, mas sim da dúvida, que não se configura por uma incerteza trivial, mas sim razoável e legítima. Por isso, a mera potencialidade de dano ao meio ambiente ou à saúde, partindo-se da comunidade científica, justifica a incidência do princípio da precaução. Lida-se, nesse caso, com o dano incerto ou o perigo abstrato, portanto, para valer-se do princípio, não é necessária comprovação de risco iminente ou atual (ADI 5.547/DF).

Nesse sentido, é justamente na etapa do Licenciamento Prévio que, a partir dos dados coletados e informações prestadas, será analisado qual o custo-benefício ambiental do empreendimento e, sobretudo, a sua exequibilidade.

Como se sabe, o processo decisório ambiental do licenciamento não se confunde nem se subordina apenas aos impactos ambientais. Ao contrário, trata-se de deliberação de alta complexidade, pois avalia outros aspectos além dos ambientais. Impactos econômicos e sociais também devem ser analisados ao ser concedida a possibilidade de concretização de um empreendimento que tenha impacto ambiental.

A Cartilha do Tribunal de Contas da União sobre licenciamento ambiental mostra com clareza alguns dos fatores que são examinados na

fase do Licenciamento Prévio: (i) levantamento dos impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento; (ii) avaliação da magnitude e abrangência de tais impactos; (iii) formulação de medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos; (iv) cooperação entre os órgãos ambientais das esferas competentes; (v) cooperação entre órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento; (vi) discussão com a comunidade, em caso de audiência pública, dos impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras ou compensatórias; (*Cartilha do Tribunal de Contas da União sobre licenciamento ambiental*. Colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2.ed. -- Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2024).

Evidencia-se, portanto, que a liberação da construção de empreendimento que exija licenciamento ambiental também considera os impactos sociais gerados pela implementação da atividade. É justamente a partir do exame de todos os elementos — ambientais, sociais, econômicos, entre outros — que poderão ser estabelecidas ações para atenuar ou eliminar os impactos causados ou, ainda, prover elementos para que os órgãos competentes decidam ou não sobre a viabilidade do projeto.

Ressalta-se que, nessa fase, é possível chamar a comunidade para discutir as consequências do empreendimento ou da obra, além de soluções para os resultados negativos a eles associados, inclusive os relacionados ao assentamento, desde o planejamento da mudança das populações da área até os valores a título de indenização material e moral.

Eduardo Fortunato Bim esclarece que a decisão estatal para a concessão do licenciamento deve obrigatoriamente considerar os diversos interesses em jogo, entre eles os sociais, os políticos, os econômicos e os ambientais. Ressalta que:

Em momento algum houve a afirmação pelo ordenamento jurídico, ou quis afirmar-se, que o meio ambiente detém a preferência sobre os outros aspectos

envolvidos na atividade de controle ambiental. Embora o controle efetuado pelo órgão ambiental leve-o, naturalmente a focar esse aspecto, o meio ambiente não tem primazia sobre outros aspectos, devendo-se decidir tendo em mente todos os elementos presentes. Canotilho, depois de ressaltar que a Constituição “não elege qualquer um dos direitos nela consagrados a direito fundamental supremo, não sendo possível demonstrar que um direito é supremo outro em qualquer condição ou circunstância”, doutrinou: [...] não basta proclamar a jusfundamentalidade própria do direito ao meio ambiente do direito à saúde ou do direito à qualidade de vida para, sem qualquer esforço de argumentação e ponderação, proclamar o seu caráter preferente e absoluto (BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020 – grifei).

A decisão do Estado, conforme já pontuado, tem na Licença Prévia um dos seus principais e mais importantes alicerces. Se nela serão analisadas as condicionantes – ambientais, sociais e econômicas – para a exequibilidade do projeto, as decisões sobre o reassentamento de populações não podem deixar de ser pré-requisito para esta fase.

Evidentemente, o deslocamento de famílias interfere em profundas questões humanas, como identidade, memória e histórias, e em significativos direitos sociais, como os de moradia, de trabalho, de saúde, entre outros.

Denise Lisboa de Almeida, ao analisar as repercussões psicológicas do reassentamento involuntário ocorrido no Município de Pinhais, no Paraná, demonstrou que o reassentamento não pode ser confundido com um simples deslocamento de lugar. A autora aponta a profundidade da relação do homem com o lugar onde estabelece suas raízes:

Habitando o Mundo, o ser humano cria relações; destas relações nascem raízes que vão conectando os espaços e os sujeitos. O questionamento final que essa perspectiva nos traz, é o de que possamos ser considerados, além de históricos, também serem geográficos. Para ser, afinal, é necessário de um tempo, mas também de um espaço onde as raízes se estabelecem. [...] (ALMEIDA, Denise Lisboa de. *A casa almada: a experiência do reassentamento involuntário*. Orientador: Lineu

Norio Kohatsu, 2015. Dissertação de Mestrado. Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, pp. 47 e 48).

E complementa:

O que um sujeito como sua casa pode ir além do teto e das suas paredes, sendo estendida até as ruas, bairro, aos locais que, como casa, carregam a familiaridade e a intimidade, assim como o sentido de abrigo e lugar seguro; que carreguem sua memória e que conectam o presente e o passado. A casa, dentro do contexto apresentado, passa a possuir um papel estruturante para o ser humano, o nosso centro [...] **Uma ruptura brusca desta relação pode trazer uma sensação de desamparo, uma perda de referenciais entre o ser humano, a sua origem e o local de referência no mundo** (ALMEIDA, Denise Lisboa de. *A casa almada: a experiência do reassentamento involuntário*. Orientador: Lineu Norio Kohatsu, 2015. Dissertação de Mestrado. Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, p. 53).

É controverso, portanto, tendo em vista que o reassentamento de famílias e pessoas afeta diversos direitos sociais, que questões e decisões relativas ao assunto não sejam devidamente analisadas na Licença Prévia, etapa, como anteriormente exposto, fundamental para a decisão sobre a concessão do licenciamento ambiental.

No caso específico da alteração da Lei estadual do Rio Grande do Sul, transcrevo elucidativo trecho citado pela PGR do texto produzido pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), no qual alerta sobre os prejuízos que podem decorrer do realocamento das soluções relativas ao assentamento para a fase da Licença de Operação:

A nova lei transfere essas decisões de suma relevância relacionadas ao reassentamento de pessoas para fase da Licença de Operação, deixando as populações atingidas pelo projeto de desenvolvimento em uma situação indefinida por todo o período durante o qual as obras são implantadas, que pode durar dois, três anos, considerando-se que o empreendedor

tratará de obrigar a sua retirada tão logo obtenha a Licença de Instalação. O assunto será fatalmente transferido para o Poder Judiciário, instaurando uma grave insegurança jurídica que não é benéfica nem para a Economia do Estado, nem para as pessoas afetadas pelo projeto de desenvolvimento.

A desterritorialização forçada decorrente de projetos de desenvolvimento afeta os direitos humanos e, por este motivo, é objeto de preocupações por parte da Organização das Nações Unidas – ONU, que recomenda seja promovida a reterritorialização das pessoas deslocadas, com a observância dos princípios que regem a tutela dos direitos humanos em casos de deslocamentos forçados, salvo se estas assim não o desejarem, após um amplo processo participativo que lhes permita considerar todas as alternativas, sem prejuízo do pagamento de indenizações pelos prejuízos materiais e pelos danos morais e da implementação de outras formas de compensação específica.

[...]

Estas várias questões, decisivas para a tutela os direitos fundamentais das pessoas que serão deslocadas por projetos de desenvolvimento, não podem ser proteladas para depois do licenciamento ambiental, **e precisam ser incluídas na fase de planejamento da atividade, que é abarcada pelas Licenças Prévia e de Instalação, inclusive como instrumentos de garantia para que o empreendedor efetivamente se responsabilize pela reparação dos danos aos desterritorializados** (p. 39, do documento 1).

A premissa de que os empreendimentos ou obras que exijam reassentamento sejam de utilidade pública, portanto de interesse coletivo, não é suficiente, de forma geral, para afastar a necessidade do Estado de assegurar, com a máxima cautela possível, os direitos fundamentais das pessoas que estão sendo deslocadas. Isso porque, reitero, o reassentamento não se circunscreve apenas ao direito de propriedade, mas, como já demonstrado, ao direito à moradia, à saúde, à educação, entre outros. O reassentamento de populações, por fim, tem relação com o princípio da dignidade humana, insculpido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no art. 1º da Constituição Federal.

Relegar o devido planejamento e, sobretudo, as decisões da realocação de pessoas apenas para a fase final, da Licença de Operação,

significa proteger de forma deficiente os direitos fundamentais, o que se mostra incompatível com a Constituição Federal, pois, em última análise, a proteção insuficiente relaciona-se diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. A propósito, cito lição do professor Ingo Wolfgang Sarlet:

Os responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso de direitos sociais, onde a insuficiência ou inoperância (em virtude da omissão pela ou parcial do legislador e administrador) causam impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da adequação (aptidão do meio no que diz com a consecução da finalidade almejada), necessidade (menor sacrifício do direito restringido) e da proporcionalidade em sentido estrito (avaliação da equação custo-benefício) – pra alguns, da razoabilidade no que diz com a relação entre os meios e os fins, respeitando o núcleo essencial do(s) direito(s) restringido(s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer proteção a outro(s) no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito.

Neste sentido, vale o registro de que a proibição a insuficiência assume particular ênfase no plano da dimensão positiva (prestacional) dos direitos fundamentais, o que remete, por sua vez, à questão do mínimo existencial [...] (SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 25, mar. 2007).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.273 MC-REF/DF, o Ministro Gilmar Mendes assenta que a proteção insuficiente de um direito fundamental viola o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Transcrevo, por oportuno, trecho do julgado:

Na dogmática alemã, segundo assentei no voto que proferi na ADI 3.112 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 2.5.2007), que tratou da constitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento, é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot).

No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (CANARIS, Claus-Wilhelm. Direitos Fundamentais e Direito Privado . Almedina, 2003) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. **O ato não será adequado quando não proteger o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.**

Cumpre lembrar que esta Corte tem declarado a inconstitucionalidade de normas que, a pretexto de desburocratizar o licenciamento ambiental, afastam ou enfraquecem o controle prévio de empreendimentos que impactam o meio ambiente.

Assim, a Lei estadual do Rio Grande do Sul, no meu entender, ao adiar as decisões sobre o deslocamento das populações nos casos de licenciamento ambiental, não confere a devida proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Incluir a resolução das questões de reassentamento na etapa da Licença Prévia tampouco se relaciona necessariamente com o deslocamento precipitado de populações, eis que, nesta fase, não há autorização para qualquer intervenção no meio ambiente ou obrigatoriedade de mudar as populações residentes da área.

Ademais, a projeção de cronogramas e planejamento adequados pode evitar esse tipo de situação. É sensato, até mesmo, ponderar que a apresentação de soluções para o complexo ato de realocamento de pessoas torna o processo muito mais assertivo e planejado, ainda que, nas outras etapas, ocorram adaptações.

Posto isso, tendo em vista a relevância social e ambiental do reassentamento de populações, não se sustentam os argumentos de que as decisões sobre delicado processo de deslocamento sejam tomadas

apenas quando foram iniciadas as obras para implementação do empreendimento.

Voto, nesse sentido, pela inconstitucionalidade do art. 64 da Lei n. 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul.

IV – Art. 220, *caput* e § 1º, da Lei n. 15.434/2020

O art. 220, *caput* e § 1º, da Lei n. 15.434/2020 prevê::

Art. 220. No âmbito do exercício das competências ambientais estaduais, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Assim, conforme exposto pela Procuradoria-Geral da República, em contrariedade ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o normativo estadual citado:

delimita o alcance da responsabilidade pessoal dos servidores do Rio Grande do Sul, limitando a modalidade culposa à figura qualificada do erro grosseiro, isentando, em consequência, a responsabilidade por culpa simples ou erro escusável (p. 43 do documento 1).

A responsabilização de agentes públicos nas esferas civil e administrativa sofreu limitações no art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), nos arts. 12 e 14 do Decreto n. 9.830/2019 e na Medida Provisória n. 966/2020. Esta última, promulgada durante a pandemia da Covid-19, perdeu sua eficácia em decorrência do término do prazo para a sua votação pelo Congresso Nacional.

O assunto foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431/DF, todas da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual o Plenário do Supremo Tribunal

Federal, em julgamento realizado em 11/3/2024, fixou a seguinte tese:

1. **Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente.** 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves (grifei).

Transcrevo, por oportuno, a ementa do julgado:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966/2020. ART. 28 DA LINDB. ARTS. 12 E 14 DO DECRETO Nº 9.830/2019. RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DE AGENTES PÚBLICOS. HIPÓTESES DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que questiona a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), nos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019 e na Medida Provisória nº 966/2020.

2. A medida provisória questionada (MP nº 966/2020) perdeu a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação pelo Congresso Nacional, o que enseja o prejuízo parcial das ações diretas.

3. O art. 37, § 6º, da CF não impõe um dever absoluto de responsabilidade em caso de qualquer espécie de culpa. É competência do legislador ordinário dimensionar adequadamente a culpa juridicamente relevante para fins da responsabilidade civil regressiva do agente público.

4. Essa definição deve respeitar o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. Caso o legislador restrinja demasiadamente o conceito de culpa do administrador, de modo a inviabilizar sua responsabilização em casos verdadeiramente graves, estaremos diante de uma afronta ao art. 37, § 6º, da CF e ao princípio republicano.

5. A restrição da responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional. Eventuais situações de incompatibilidade com

a Constituição serão verificadas, caso a caso, na qualificação do que seja erro grosseiro, que deve abranger as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. 6. Perda parcial do objeto da ação quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966/2020, e, na parte conhecida, improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Fixação da seguinte tese de julgamento:

1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.

O Ministro Luís Roberto Barroso assentou, em seu voto, sobre a limitação da responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos, que:

[...] A questão envolve, de um lado, uma leitura do alcance do princípio republicano e do art. 37, § 6º, CF/88 e, de outro, uma compreensão aprofundada sobre as circunstâncias e particularidades do processo decisório dos agentes públicos em situações de incerteza, urgência e assimetria de informações, bem como dos problemas relacionados ao exercício do poder de controle sobre tais autoridades. E há duas coisas muito ruins para a administração pública e para o bem comum: em um extremo, estão os agentes públicos incorretos; no outro extremo, existe o risco de que administradores corretos tenham medo de decidir o que precisa ser decidido, por temor de retaliações futuras. Esse último fenômeno, denominado de “apagão das canetas” ou “medo administrativo”, decorre da insegurança jurídica decisória e contribui para a inércia administrativa, com prejuízos à governabilidade, à eficiência e à efetividade de políticas públicas.

6. Da leitura do art. 37, § 6º, da CF, observo que o dispositivo carece de especificação quanto ao seu alcance, já que não há no texto constitucional definição do sentido de culpa. A Constituição não impõe um dever absoluto de responsabilidade em caso de qualquer espécie de culpa. É

competência do legislador ordinário dimensionar adequadamente a culpa juridicamente relevante para fins da responsabilidade civil regressiva do agente público. Essa definição, por óbvio, deve respeitar o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. Caso o legislador restrinja demasiadamente o conceito de culpa do administrador, de modo a inviabilizar sua responsabilização em casos efetivamente graves, estaremos diante de uma afronta ao art. 37, § 6º, da CF e ao princípio republicano.

[...]

11. Por isso, **entendo que restringir a responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional.** Eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição serão verificadas na qualificação do que seja erro grosseiro.

[...]

13. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm e André Cyrino apontam que o objetivo do art. 28 da LINDB é permitir que “o agente público não se torne refém de órgãos de controle que, pelo manejo de um conceito amplo de culpa, possam, em verdade, influenciar, interferir ou mesmo determinar o conteúdo dos atos de competência dos agentes controlados”. E acrescentam: “a existência de receio por parte dos agentes públicos, sobretudo quando sujeitos a elevado grau de segurança jurídica na atuação dos órgãos de controle, tende a promover dois resultados indesejáveis: (I) a inibição de qualquer iniciativa inovadora (inércia conservadora); e (II) a submissão acrítica e imediata às orientações dos controladores (subserviência institucional)”.

14. Nesse cenário, a responsabilização do agente público por erros toleráveis pode resultar em importantes prejuízo à boa gestão pública. A adoção da categoria erro grosseiro me parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Devem estar abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. Ademais, a tolerância ao erro não pode significar complacência. Admitir-se a falha, mas a desídia, o descuido e más gestões em geral merecem enfrentamento.

15. Na análise da tolerabilidade do erro, Pedro de Hollanda Dionísio propõe a utilização de quatro parâmetros:

“(i) a diligência do gestor, cujo grau mínimo exigido variará de acordo com a urgência e a importância da decisão bem como com os obstáculos materiais à obtenção de informações relevantes; (ii) as específicas exigências do cargo ocupado pelo administrador; (iii) o nível de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão analisada e, finalmente, (iv) o grau de aderência da decisão às informações reunidas”.

16. Importa salientar que essa mesma pretensão do legislador infraconstitucional em resguardar a possibilidade de adequada atuação do gestor público honesto – com afastamento de represálias indevidas – é observada no art. 22, § 1º, da LINDB. Nesse dispositivo, estabelece-se que a aferição da regularidade de conduta administrativa deve levar em conta as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[...]

17. Portanto, entendo que o art. 28 da LINDB e os arts. 12 e 14 do Decreto 9.830/2019 fizeram adequada especificação quanto ao alcance da responsabilização pessoal dos agentes públicos. A necessidade de ocorrência de dolo ou erro grosseiro para responsabilização pessoal do agente se presta a inibir intimidações na atuação pública. Em outras palavras, as disposições dos dispositivos impugnados garantem o pleno exercício das funções públicas pelos agentes, razão pela qual não há qualquer mácula à validade das normas em análise.

Em relação ao assunto, conforme expus no voto das referidas ações diretas de inconstitucionalidade, a limitação da responsabilidade de agentes públicos em nada viola o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, mas apenas confere densidade normativa ao dispositivo, ao prever que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Ressalto, ainda, que tal limitação não confere salvo-conduto geral para os gestores públicos, que permanecem sujeitos ao regime de responsabilização em diferentes instâncias, mas apenas busca calibrar a responsabilidade civil e administrativa, prestigiando a atuação de gestores honestos.

Nesse sentido, não vislumbro inconstitucionalidade da Lei estadual que estabeleceu a limitação da responsabilização dos agentes públicos aos casos de dolo e de culpa qualificada por erro grosseiro, devendo as eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição Federal ser

analisadas caso a caso.

Posto isso, voto pela constitucionalidade do art. 220, *caput* e § 1º, da Lei n. 15.434/2020.

V – Inconstitucionalidade do art. 224 da Lei n. 15.434/2020 e do art. 14, § 1º, da Lei n. 14.961/2016

Transcrevo as leis em comento:

Art. 224 da Lei n. 15.434/2020 do Rio Grande do Sul

Art. 224. Na Lei nº 14.961, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a **Política Agrícola Estadual para Florestas Plantadas e seus Produtos**, altera a Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências, e a Lei nº 9.519, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências, altera o inciso I do § 1º, o § 2º e inclui o § 4º, ambos do art. 14, com a seguinte redação:

Art. 14. [...] § 1º [...] I - os empreendimentos constantes na alínea "a" dos incisos I e II do *caput* deste artigo **estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal**; [...] (grifei).

Art. 14, § 1º, da Lei n. 14.961/2016 do Rio Grande do Sul

Art. 14. Para realização do licenciamento ambiental de **empreendimentos de silvicultura de florestas** plantadas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, serão observados os procedimentos definidos no regulamento desta Lei, considerando os seguintes critérios:

I - para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor alto, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

a) **porte mínimo: área com efetivo plantio de até 30 hectares;**

[...]

II - para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor médio, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

a) porte mínimo: área com efetivo plantio de até 40 hectares; b) porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 40 hectares até 300 hectares;

[...]

§ 1º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I - os empreendimentos constantes na alínea “a” dos incisos I e II do *caput* deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal; (Redação dada pela Lei n.º 15.434/20). [...] (grifei).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada, considerando-se o já mencionado federalismo cooperativo, no sentido de que cabe à União a edição de normas gerais sobre licenciamento ambiental, devendo os entes subnacionais atuarem de forma complementar ou supletiva.

De acordo com o Anexo I da Resolução n. 237/1990 do Conama, a silvicultura é atividade ou empreendimento obrigatoriamente sujeito ao licenciamento ambiental. Dentro desse modelo de Estado, não cabe aos demais entes federativos dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, estabelecendo dispensa de licenciamento, ainda que definam outros critérios mais rigorosos, como o tamanho do território em que será realizado o empreendimento.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer sustentam que:

o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal *standard* de proteção ambiental como piso legal protetivo mínimo, de tal modo que a prevalecer esse argumento apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 192).

Com a mesma orientação, cito novamente o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.312/TO, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

5. Ação direta julgada procedente (ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11/2/2019 – grifei).

Transcrevo, por oportuno, trecho do voto condutor:

Na espécie, tenho que a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a dispensa de licenciamento ambiental para as atividades agrossilvipastoris, em prejuízo de normas gerais que admitem o exercício do poder de polícia ambiental, por meio do licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores e que exigem a

realização de estudos prévios de impacto ambiental.

[...]

[...] a expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente, ao contrário, representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.

A regulamentação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade do tratamento da matéria em todo o território nacional. Observe-se que o próprio art. 2º, § 2º, da Resolução CONAMA 237/1997 abre a possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida Resolução pelos órgãos ambientais estaduais, mas apenas levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

A norma impugnada, por outro lado, excetuou da sistemática de licenciamento prevista na legislação federal as atividades agrossilvipastoris, que, embora voltadas para o uso sustentável de recursos naturais, não excluem a possibilidade de impacto ambiental a ser prevenido e mitigado por meio do licenciamento e dos estudos ambientais prévios.

O próprio Código Florestal favoreceu esse tipo de atividade, em reconhecimento de sua afinidade com a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Vários dos dispositivos sobre o tema tiveram, inclusive, sua constitucionalidade reconhecida pela CORTE no julgamento da ADC 42 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 28/2/2018).

[...]

Nem por isso, no entanto, cabe desconsiderar que atividades agrossilvipastoris podem acarretar um nível intenso de intervenção sobre o meio ambiente, em vista das conhecidas e documentadas interações dessa atividade econômica com o equilíbrio ambiental.

[...]

Houve, portanto, flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização. Em matéria de proteção ao meio ambiente, a Jurisprudência do

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. Nesse sentido, precedentes desta CORTE: ADI 3.937 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 24/8/2017, pendente a publicação de acórdão), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o recente julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 29/6/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

O que se tem na espécie, no entanto, é a situação inversa: a norma estadual fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental e, conseqüentemente, o dever de proteção do Estado ao meio ambiente, por dispensar o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, sem que haja o controle pelo órgão ambiental competente, no que diz respeito à localização, instalação e operacionalização dessas atividades, com a indicação de limites e condicionantes aptos a mitigar o dano ao meio ambiente.

Com efeito, o ato de dispensar o procedimento de licenciamento ambiental, como promovido pela norma impugnada, não poderia ser objeto de lei estadual, mas sim de legislação federal, haja vista se tratar de assunto de interesse predominante da União (grifei).

Com a mesma orientação, menciono, ainda, os seguintes julgados:

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.

1. Arguição preliminar de não cabimento da presente ação direta em razão da revogação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86, da sua não recepção pela Constituição Federal de 1988 e de configuração de ofensa reflexa ao texto constitucional. 1.1. Os parâmetros de controle invocados na presente ação direta são os arts. 24, VI, § 1º, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República, não o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. 1.2. A ação direta de inconstitucionalidade não se destina a averiguar a recepção de normas anteriores à atual Constituição. 1.3. A eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminares rejeitadas.

2. No quadro da competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais sobre direito ambiental. Já os Estados elaboram normas complementares a fim de atender às peculiaridades locais. A criação de hipóteses de dispensa de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras transborda o limite dessa competência. A Lei Complementar nº 28 do Estado de Mato Grosso inovou, seja ao aumentar o mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, seja ao inserir novo requisito para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada. Formulou regramento diverso e exorbitou da legislação federal sobre o tratamento da matéria. Configuração de invasão da competência geral da União. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do

direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada.

4. Pedido julgado procedente (ADI 4.529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 22/11/2022).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da

República por inobservar o princípio da prevenção.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina (ADI 6.650/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia – grifei).

Também é inconstitucional art. 14, § 1º, I, da Lei n. 14.961/2016, que, em sua redação original, estabeleceu licenciamento simplificado, desde que realizado cadastro florestal, para atividades que tenham médio ou alto potencial degradador do meio ambiente, caso estivessem enquadradas na definição de porte mínimo (30 a 40 hectares). Primeiro porque, conforme já asseverado, o normativo federal (art. 12 da Resolução Conama n. 237/1997) apenas permite o licenciamento simplificado para procedimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Segundo porque o grau de degradação do meio ambiente não é mensurado, pelas leis federais, de acordo com o tamanho do empreendimento, mas pela nocividade e natureza da atividade a ser desenvolvida.

Assim, voto no sentido de julgar procedente o pedido e declarar inconstitucionais o art. 224 da Lei n. 15.434/2020 e o art. 14, § 1º, da Lei n. 14.961/2016.

Em resumo, ante o exposto, voto no seguinte sentido:

A) No que se refere ao art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei n. 15.434/2020:

Confiro interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 54, IV e VI, da Lei n. 15.434/2020, para que as licenças instituídas — Licença Única e Licença Ambiental por Compromisso — apenas sejam aplicadas em atividades e empreendimentos de pequeno potencial degradador, nos termos das legislações infraconstitucionais, permanecendo válido, apenas neste caso, o disposto nos §§ 1º, 8º e 9º do mesmo artigo.

Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 54, V, da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, o qual institui a Licença de Operação e Regularização (LOR).

Julgo improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade do § 3º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul.

Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 4º do art. 54 da Lei n. 15.434/2020, do Estado do Rio Grande do Sul.

B) Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 57, 64 e 224 da Lei 15.434/2020 e o art. 14, § 1º da Lei 14.961/2016.

C) Julgo improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade do art. 220, *caput* e § 1º, da Lei 15.434/2020.

É como voto.