

## VOTO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, em 18.12.2020, objetiva-se a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 2º, 3º e 4º 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, pelos quais se estabelecem hipóteses de dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto, por alegada contrariedade aos incs. VI e VII do art. 23, aos incs. VI e VIII e § 1º do art. 24 e ao inc. IV e *caput* do art. 225 da Constituição da República.

2. 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. No mesmo sentido, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

### Do mérito

3. Tem-se na presente ação a análise de constitucionalidade das normas de Santa Catarina, pelas quais se estabelecem a dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto por *a)* escavação de cascalheiras, desde que não tenham finalidade comercial e *b)* de mineral típico para uso na construção civil.

Alega o Procurador-Geral da República que as normas impugnadas seriam formalmente inconstitucionais pela invasão de competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente (inc. VI do art. 22 da Constituição da República).

Sustenta serem os dispositivos questionados materialmente inconstitucionais por ofensa aos princípios da precaução e do ambiente ecologicamente equilibrado.

4. Na repartição constitucional de competências administrativas e legislativas referentes à defesa e proteção do meio ambiente se estabeleceu, na dicção de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, o *federalismo cooperativo ecológico* (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 165), incumbindo ao Poder Público, em todos os espaços federados, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).

Como leciona, entre outros, José Afonso da Silva, naquela norma se detém o núcleo normativo do direito ambiental brasileiro (SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 53).

Para Herman Benjamin, pelo art. 225 da Constituição obriga-se o Poder Público a intervir, de forma legislativa ou administrativa, para assegurar a manutenção dos processos ecológicos essenciais:

*“Uma das missões das normas constitucionais é estabelecer o substrato normativo que circunda e orienta o funcionamento do Estado. Nesse sentido, a inserção da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita e, por isso, obriga a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. Em tempos de declínio de confiança nas instituições estatais e de redução da presença do Estado na economia, é providência bem-vinda. Da intervenção excepcional e pontual, típica do modelo liberal, passa-se à intervenção imposta e sistemática. Em tal cenário, já não se requer apelos a desastres naturais (liberalismo), nem a catástrofes econômicas (welfarismo) para justificar o protagonismo ecológico do Estado. Para tanto, basta a crise ambiental, devidamente notada pelo texto constitucional.*

*Ou seja, diante do novo quadro constitucional, a regulação estatal do ambiente dispensa justificação legitimadora, baseada em técnicas interpretativas de preceitos tomados por empréstimo, pois se dá em nome e causa próprios. Em face da exploração dos recursos naturais, a ausência do Poder público, por ser a exceção, é que demanda cabal justificativa, sob pena de violação do dever inafastável de (prontamente) agir e tutelar”* (BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição*

*brasileira* In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (ORG). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 100).

O constituinte originário atribuiu a todos os entes federados competência comum para:

*“Art. 23. (...)*

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...)*

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

*VII - preservar as florestas, a fauna e a flora”.*

Conferiu-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre matérias afetas à proteção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à responsabilidade por dano ambiental:

*“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”.*

Embora não expresso pela Constituição da República, este Supremo Tribunal reconheceu também a competência dos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente, como se tem na tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 586.224 (Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2015, Tema 145 da repercussão geral):

*“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais*

*entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.*

5. Quanto à competência legislativa concorrente não cumulativa, como aquelas expostas no art. 24 da Constituição da República, cabe à União a edição de normas gerais sobre a matéria, ficando para os Estados e para o Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar (§ 2º do art. 24 da Constituição), afeiçoando a *legislação estadual às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal* (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 356).

6. A discussão sobre limites da competência concorrente entre a União e os Estados não é nova no Supremo Tribunal Federal.

Em matéria de competência legislativa concorrente, a jurisprudência deste Supremo Tribunal, inicialmente, sequer conhecia de ações diretas de inconstitucionalidade fundadas em alegação de incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais, afirmando configurar-se afronta indireta à norma constitucional (por exemplo, ADI n. 2.344, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002).

Sobreveio, entretanto, orientação jurisprudencial agora consolidada neste Supremo Tribunal, passando-se por ela a considerar direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise ponha também em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais.

Confira-se, por exemplo, o precedente seguinte:

*“COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”,*

p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes (...)” (ADI n. 2.903, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19.9.2008).

Fernanda Dias Menezes de Almeida ensina:

“O problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo. Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei

*editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Competências na Constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97).*

7. Para o deslinde da controvérsia posta a exame na presente ação, há de serem consideradas normas constitucionais definidoras de competência (inc. VI do art. 24 da Constituição da República) e, ainda, o art. 225, em especial o inc. IV, também daquele documento fundamental.

Na esteira daquelas normas constitucionais sobrevieram leis nacionais editadas como de sua natureza e de sua competência, pela União, a saber, a Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e a Lei Complementar n. 140/2011, pela qual se estabeleceram diretrizes para a cooperação dos entes federados *“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”*.

A licença ambiental prevista no art. 10 da Lei n. 6.938/1 é instrumento de controle preventivo da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental.

Pela Lei Complementar n. 140/2011, alterou-se o art. 10 da Lei n. 6.938/1981, com o seguinte teor:

*“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.”*

Pela Lei nacional n. 6.938/1981 se atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama a competência para estabelecerem, a partir de proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Ibama, “normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (inc. I do art. 8º da Lei nacional n. 6.938/1991, alterado pela Lei nacional n. 7.804/1989).

8. No cumprimento dessas atribuições, o Conama editou normas sobre a matéria, entre as quais as Resoluções ns. 1/1986 e 237/1997. No art. 4º da Resolução n. 1/1986, determinou-se que os órgãos ambientais competentes e os órgãos 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”.*

Na Resolução n. 237/1997, definiu-se Licença Ambiental como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas nos empreendimentos ou atividades que utilizem recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores e naqueles que possam causar degradação ambiental (inc. II do art. 1º).

No art. 8º da Resolução n. 237/1997, o Conama, como previsto nos Decretos ns. 88.351/1983 e 99.274/1990, estabeleceu as seguintes espécies de Licença Ambiental: a) Licença Prévia, concedida na fase preliminar do planejamento de atividade para estabelecer os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; b) Licença de Instalação, pela qual se autoriza o início da implantação da atividade, de acordo com o especificado no Projeto Executivo aprovado; e c) Licença de Operação, pela qual se autorizam, após verificações, o começo da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, em consonância com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

No art. 12 da Resolução n. 237/1997 há previsão de licenciamento por processo simplificado para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental:

*“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”.*

Nas normas nacionais, prescreveu-se, portanto, a necessidade de concessão de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades capazes potencialmente de causar danos ao meio ambiente.

Pela natureza de normas gerais, essas disposições são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos Estados.

Leciona Paulo Affonso Leme Machado:

*“A intervenção do Poder Público estadual está integrada na matéria da Administração estadual. Entretanto, a legislação federal no que concerne às normas gerais é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização. Desconhecer ou não aplicar integralmente ou somente aplicar de forma parcial a legislação federal implica para os Estados o dever de eles mesmos anularem a*



*autorização concedida ou de pedir a tutela do Poder Judiciário para decretar a anulação. Não se trata de revogação da autorização, pois a mesma já nasceu viciada.*

*Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos Estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal por ser genérica não deverá dizer qual o funcionário ou o órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos Estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do ambiente (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 335).*

Nessa linha, no § 1º do art. 6º da Lei n. 6.938/1981 se prevê 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”*.

No § 1º do art. 12 da Resolução Conama n. 237/1997, como antes anotado, permite-se aos entes federados estabelecerem procedimentos simplificados de licenciamento, desde que consistam em atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.996, nos termos do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, ressaltou-se a importância do fortalecimento do equilíbrio federativo para atender às peculiaridades regionais e locais em matéria ambiental, se mais protetivas ao meio ambiente:

*“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. Consequentemente, 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, o 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. (...) 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. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central,

*especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes. (...) 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” (Plenário, DJe 30.4.2020).*

9. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.035, este Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de lei estadual do Paraná pela qual vedados o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados, matérias tratadas pela Lei nacional n. 10.814/2003.

Naquela assentada o Supremo Tribunal decidiu ser inadmissível que, no exercício de competência complementar residual, os Estados-membros e o Distrito Federal formulem “*disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral*” (ADI n. 3.035, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14.10.2005).

Tem-se, nesse mesmo sentido, em precedente de relatoria do Ministro Celso de Mello:

*“Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo ultra vires , transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e base gerais pertinentes a determinada matéria ou a certa Instituição” (ADI n. 2.903, Tribunal Pleno, DJe 19.9.2008).*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086, Relator o Ministro Ilmar Galvão (Tribunal Pleno, DJ 10.8.2001), o Ministro

Sepúlveda Pertence assim se manifestou:

*“(...) a Constituição Federal, no art. 225, IV, exigiu o estudo prévio de impacto ambiental, chamado RIMA, como norma absoluta. Não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar nessa regra ainda que, dentro de sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não, formas mais flexíveis e permissivas”.*

Na ementa do julgado, tem-se o seguinte teor:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA.*

*A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.*

*Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque” (ADI n. 1.086, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 10.8.2001).*

No recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.475, de minha relatoria, este Supremo Tribunal julgou inconstitucional lei do Amapá pela qual criada a figura da “Licença Ambiental Única”, dispensando-se a obtenção de Licença Prévia, de Instalação e de Operação para atividades e empreendimentos ligadas ao agronegócio. Transcreve-se a ementa:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). 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 PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012” (Plenário, DJe 3.6.2020).

Sarlet e 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).

10. Na espécie em exame, tem-se formalmente inconstitucional subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades relacionadas à lavra a céu aberto.

No § 1º do art. 29 da Lei estadual n. 14.675/2009, alterada pela Lei n. 17.983/2020, norma impugnada, dispensa-se o licenciamento ambiental para *“lavra a céu aberto por escavação de cascalheiras, com produção anual inferior a 12.000 m³ (doze mil metros cúbicos)”*.

No § 2º do mesmo art. 29 se preveem instrumentos simplificados de licenciamento para *“atividades de lavra a céu aberto de mineral típico para uso na construção civil: a) autorização ambiental, para a exploração anual de até 12.000 m³; b) relatório ambiental preliminar, para a exploração anual entre 12.000 m³ e 24.000 m³; e c) estudo ambiental simplificado, para a exploração anual superior a 24.000 m³”*.

No § 3º da norma impugnada há fixação do prazo de noventa dias do encerramento da atividade de mineração para a apresentação de projeto de recuperação ambiental.

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.

Nos termos do Anexo VIII, Códigos 1 e 2, da Lei n. 6.938/1981, alterado pela Lei n. 10.165/2000, classificam-se como atividade de alto potencial poluidor/degradador as atividades de extração e tratamento de minerais, incluindo-se a *“lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento”*.

No § 1º do art. 2º do Anexo I da Resolução Conama n. 237/1997, há previsão de estarem sujeitos ao licenciamento ambiental a *“extração e o tratamento de minerais”*, incluindo as atividades de *“pesquisa mineral com guia de utilização”* e de *“lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento”*:

*“Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.*

*§ 1º - Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no anexo 1, parte integrante desta Resolução.*

*§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. (...)*

#### ANEXO 1

*ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL 1. Extração e tratamento de minerais - lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento”.*

No inc. IX do art. 2º da Resolução Conama n. 1/1986, inseridas as atividades de extração de minério, inclusive as que eram então definidas

na classe II pelo Código de Mineração, como causadoras de impacto ambiental, sujeitas, portanto, ao regular licenciamento ambiental.

No art. 1º da Resolução Conama n. 9/1990 se prevê estar sujeita a licenciamento a *“realização da pesquisa mineral quando envolver o emprego de guia de utilização”*.

Também nos arts. 15 e 16 da Lei nacional n. 7.805/1989, na qual se dispõe sobre o regime de permissão de lavra garimpeira, há previsão da necessidade de prévio licenciamento ambiental pelo órgão competente, mesmo que para o regime favorecido de lavra garimpeira:

*“Art. 15. Cabe ao Poder Público favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento.*

*Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente”.*

José Rubens Morato, sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a exploração da atividade de mineração, pondera:

*“Pode-se descrevê-lo como um sistema de controle baseado em um procedimento de autorizações sucessivas, que são concedidas de forma parcial através de licenças, desde que atendidas as providências de cada uma de suas fases, e sujeitas à revisão permanente dessas condições, que podem ser modificadas a qualquer tempo, objetivando adequar a atividade aos novos padrões fixados para a proteção do meio ambiente. Considerando-se a elevada capacidade poluidora/degradadora da exploração mineral, e os riscos potenciais a que podem ser submetidos todos os espaços naturais onde aquelas venham ser desenvolvidas (independentemente do regime jurídico de proteção desses espaços), é possível concluir – conquanto esta orientação não seja unânime na doutrina, e tampouco reproduza a prática administrativa da concretização da norma constitucional – que todas as atividades de pesquisa, lavra, industrialização e beneficiamento de minerais encontram-se sujeitas à obrigação de prévio licenciamento ambiental, de modo que a obtenção das licenças é condição para o início dos trabalhos de exploração mineral”* (Comentário ao art. 225, § 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.

(coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2100).

No § 2º do art. 225 da Constituição da República, reforça-se o potencial dano ao meio ambiente o exercício de atividade mineradora ao se prever a necessidade da recuperação ambiental por aqueles que explorarem recursos minerais:

*“Art. 225. (...) § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.*

O licenciamento ambiental não é procedimento meramente burocrático do Poder Público, mas *“um dos processos preventivos mais relevantes em tema de proteção ao meio ambiente”* (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 94), pelo qual a Administração Pública exerce o poder de polícia em matéria ambiental de forma preventiva.

Não é lícito ao legislador estadual nem, no caso, ao legislador catarinense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, dispensando e adotando licenças simplificadas que, de forma inequívoca, tornarão mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

Ao estabelecer dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração, o legislador catarinense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

Destaca-se, assim, que no art. 10 da Lei n. 6.938/1981 se condiciona ao prévio licenciamento ambiental as atividades que envolvem recursos ambientais, efetiva ou potencialmente capazes de causar degradação ambiental e no § 1º do art. 2º da Resolução Conama n. 237/1997 se condiciona ao licenciamento ambiental a atividade de extração e o tratamento de minerais por lavra a céu aberto.



Nesse sentido, as normas impugnadas subverteram as normas gerais de caráter nacional pelas quais se rege o tema, em especial, nas normas previstas na Lei Complementar n. 140/2011, Leis n. 6.938/1981 e n. 7.805/1989, Decreto n. 99.274/1990 e Resolução Conama n. 237/1997.

**11.** 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, 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).

Como afirma Alexandra Aragão, o princípio da prevenção importa *“a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos”* (ARAGÃO, Alexandra. *Direito Constitucional do ambiente da União Europeia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (ORG). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73).

Além de intrínseco ao dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República, o dever de prevenção contra danos ambientais tem previsão em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998):

*“As partes da presente Convenção, (...) atentas também ao fato de que a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam e a redução no mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus físicos, (...) Determinadas a proteger, por meio de um controle rigoroso, a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos que podem resultar da geração e administração de resíduos perigosos e outros resíduos”* (Decreto n. 875/1993).

*“As Partes Contratantes, (...) Observando que é vital prever,*

*prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica; (...)" (Decreto n. 2.519/1998).*

Consta da Lei nacional n. 6.938/1981, pela qual se estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente:

*"Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da 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, atendidos os seguintes princípios: (...)*

*III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; (...)*

*V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (...)*

*IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação".*

A exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental.

Nas normas estaduais impugnadas, portanto, não apenas se invadiu competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, como se infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República, estabelecendo-se procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz na proteção ambiental que o delineado pela legislação nacional.

**12. Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente o pedido para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.**