

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

Delimitação da controvérsia constitucional

1 . Senhor Presidente, conforme relatado, impugna-se, na presente ação direta de constitucionalidade, os arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 §§ 3º e 4º, 15, 17, *caput* e §§ 2º e 3º, 20 e 21, e, por arrastamento, os demais dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011, que “fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981”.

2 . A autora justifica o pedido de constitucionalidade formal na ofensa ao **parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal** no que exige, em observância ao devido processo legislativo, que o projeto de lei emendado na Casa revisora retorne à Casa iniciadora para deliberação. Quanto ao ponto, sustenta que a emenda ao **§3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140 /2011** não foi objeto dessa revisão deliberativa.

A autora argui o pedido de constitucionalidade material da Lei Complementar nº 140/2011, ao argumento de que, à pretexto de regulamentar a **cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, no exercício das competências comuns ambientais, referida legislação institui sistema normativo que fragiliza de forma significativa a proteção do meio ambiente, por três razões principais.

A uma, porque estabeleceu competências ambientais privativas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com consequências restritivas na esfera de atuação da União e na sua competência supletiva. A duas, porque a atribuição de competências privativas a órgãos ambientais carentes de infraestrutura e preparo para o desempenho de suas funções configura ineficiência protetiva, por conseguinte, retrocesso institucional. A três, porque a referida lei subverte a lógica do federalismo cooperativo, ao restringir as atuações de controle e fiscalização de cada ente federativo

apenas ao que lhes foi incumbido de licenciar ou autorizar, visto que “*acaba com a competência supletiva da União para fiscalizar*”.

3 . Identificados no processo como parâmetros normativos de controle os **arts. 5º, II, LIII e LIV, 23, caput, III, VI e VII, 37, caput, 225, caput e § 1º, IV, da Constituição da República.**

4 . A partir do contexto argumentativo formado no processo, a controvérsia constitucional centra-se nas seguintes questões principais: i) a disciplina instituída pela Lei Complementar nº 140/2011 acerca da cooperação interfederativa em matéria ambiental transformou a repartição de competências comuns do art. 23 da Constituição Federal em competências privativas? ii) o desenho institucional do federalismo cooperativo em matéria ambiental, tal como posto, viola a eficiência pública e os deveres fundamentais de proteção do meio ambiente? iii) a responsabilidade solidária e comum de todos os entes federativos para a proteção do meio ambiente, inclusive, quanto às atividades de controle e fiscalização, foi observada na lógica cooperativa estabelecida pela Lei Complementar nº 140/2011? iv) o poder fiscalizatório da União foi restringido, de modo a anular a lógica do federalismo cooperativo, considerada a desvinculação da significância do impacto ambiental como variável para a atribuição da competência de controle?

5 . Eis o teor dos dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011 impugnados:

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

(...)

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.”

“Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...)

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

(...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.”

“Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;”

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);”

“Art. 14 Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.”

“Art. 15 Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.”

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

(...)

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

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

“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.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).’’

“Art. 21 Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”

Juízo de admissibilidade

Legitimidade ativa

6 . Analiso inicialmente a legitimidade ativa *ad causam* da autora, Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA).

Consabido que a Lei nº 9.868/1999, disciplinadora do processo e julgamento da ação direta de constitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o art. 103, IX, da Constituição Federal, pelo qual assegurada (i) às confederações sindicais e (ii) às entidades de classe de âmbito nacional, legitimidade ativa para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.

7 . Inegável a representatividade nacional da associação requerente, assim como a observância do requisito da pertinência temática para discutir questões versando alteração estrutural do sistema normativo de proteção do meio ambiente, conforme descrito no art. 3º, VI, do Estatuto Social juntado ao processo, quando do ajuizamento da presente ação.

Esta Corte decidiu sobre a legitimidade ativa *ad causam* da ASIBAMA, à época classificada como Associação Nacional dos Servidores do IBAMA, em sede de jurisdição constitucional de perfil concentrado, no julgamento da ADI 4.029 (caso Instituto Chico Mendes). Na deliberação ficou definida interpretação constitucional no sentido de que “ *a entidade proponente da*

ação sub judice possuir ampla gama de associados, distribuídos por todo o território nacional, e que representam a integralidade da categoria interessada, qual seja, a dos servidores públicos federais dos órgãos de proteção ao meio ambiente.”

Ademais, em resposta ao argumento suscitado pelo Advogado-Geral da União acerca da ilegitimidade ativa, destaco o seguinte fundamento:

Consectariamente, não merece prosperar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a ASIBAMA Nacional reúne apenas pequena parcela dos servidores públicos federais, de carreiras que sequer têm identidade originada da Carta Magna, pelo que lhe faltaria representatividade. Em verdade, caso assim se entendesse, haveria clara contradição com a orientação deste Supremo Tribunal, firmada, v. g., na ADI 57 (rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 13/12/1991), na ADI 334 (rel. Min. Moreira Alves, DJ 31/03/1995), e na ADI 108 (rel. Min. Celso de Mello, DJ 05/06/1992), de que deve haver homogeneidade de interesse entre os integrantes da associação, pois “não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes”.

Ora, resta evidente que a criação de nova autarquia destinada à defesa do meio ambiente só interessa àquela parcela de servidores públicos que atuam na seara ambiental, estes representados pela Associação proponente. Configurada, portanto, a legitimidade ativa, nos termos do art. 103, XI, da Constituição. (ADI 4029, Relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08.3.2012, DJe 27.6.2012).

8 . Acresço à justificativa o dado referente à representação da associação requerente, quando do ajuizamento da presente ação, que não se restringia aos servidores de carreira do IBAMA, antes congregava toda a categoria dos servidores de carreira especialista em meio ambiente e do PECMA. Ou seja, as entidades representativas dos servidores do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos federais executores da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme arts. 1º, 2º e 4º do Estatuto.

9 . Mediante a juntada de procuração contemplando a outorga de poderes específicos para o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade em face da Lei Complementar nº 140/2011, a requerente **promoveu a regularização da representação processual**, atendendo a exigência contida no **art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.868 /1999**.

De outra parte, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a ausência de cópia do ato normativo não conduz à inépcia da petição inicial quando nela transrito o texto impugnado em sua literalidade. É o que ficou decidido na ADI 1991/DF (Relator Ministro Eros Grau, DJ 03.12.2004). Tal interpretação, que privilegia a efetividade da jurisdição constitucional ao reconhecer, no dimensionamento do alcance dos requisitos processuais, o seu caráter acessório e instrumental, tem ainda mais razão de ser quando se trata de impugnação objetiva de ato normativo federal.

10. Ante o exposto, entendo configurados os requisitos de procedibilidade da presente ação direta, motivo pelo qual passo ao exame do mérito.

Juízo de mérito

Da inconstitucionalidade formal do art. 17, §3º, da LC nº 140/2011

11. A autora alega a inconstitucionalidade formal na ofensa ao **parágrafo único do art. 65 da Lei Maior** no que exige, em observância ao devido processo legislativo, que o projeto de lei emendado na Casa revisora retorne à Casa iniciadora para deliberação. Quanto ao ponto, sustenta que a emenda ao **§3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011** não foi objeto da adequada revisão deliberativa.

12. Na versão do Projeto de lei, tal como aprovado pela Câmara dos Deputados, consta o seguinte texto:

Art. 17, §3º. O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, sendo nulo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Ao tramitar pelo Senado Federal, tal parágrafo sofreu alterações, passando a nova redação à seguinte proposição legislativa:

Art. 17, §3º. O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, **prevalecendo o auto de infração lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.**

13. Do cotejo analítico entre os textos legislativos submetidos às Casas iniciadora e revisora do Congresso Nacional, infere-se que não houve usurpação da função legislativa da primeira casa, na medida em que os conteúdos normativos dos referidos textos são similares em sua essência, não obstante a alteração redacional sofrida na segunda Casa.

Não houve a inclusão de proposição jurídica nova, seja na perspectiva de regulamentação de nova hipótese fática, seja no sentido normativo discutido na Câmara dos Deputados, porque as propriedades da regra mantiveram-se.

Ou seja, a fixação da competência comum para a atividade fiscalizatória, no contexto da distribuição das ações administrativas de licenciamento e autorização aos entes federativos, e a atribuição do grau de validade ao auto de infração lavrado por ente não competente para o licenciamento. O acréscimo material ocorrido cingiu-se à eficácia atribuída ao auto de infração lavrado no desenho da repartição de competência administrativa para o licenciamento ou autorização.

Nessa linha de solução normativa, a manifestação da Procuradora-Geral da República, ao assinalar a convergência normativa entre as duas versões propostas para o §3º do art. 17 da LC nº 140/2011, direcionada à regra da vinculação da atribuição federativa para o licenciamento ambiental à competência para a lavratura do auto de infração. Em suas palavras:

A primeira versão entendia que o auto de infração ambiental lavrado por órgão sem atribuição de licenciamento ou autorização seria nulo. Já a versão final, com o intuito de ajustar a redação do dispositivo, estabeleceu que deve prevalecer o auto de infração emitido pelo ente federativo com as atribuições mencionadas". Dessa forma, percebe-se que não houve alteração substancial do texto normativo em apreço a demandar a remessa do projeto de lei para a Câmara dos Deputados.

Como já decidiu essa Suprema Corte acerca do alcance normativo do parágrafo único do art. 65 do texto constitucional, o retorno à Casa

iniciadora apenas deve ocorrer quando a Casa revisora, em seu processo deliberativo, aprovar modificação substancial do conteúdo do projeto de lei. Caso contrário, o processo legislativo estaria viciado pela ineficiência, com intermináveis idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra. No lugar da qualidade deliberativa, exigida da arena democrática, ter-se-iam rodadas de conversação linguísticas e formalistas, com custos administrativos de tempo ao processo legislativo.

Para ilustrar o raciocínio, os precedentes abaixo relacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA.

1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma.

2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão.

3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (ADI 2182, Relator Marco Aurélio, Relatora p/ Acórdão Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 12.5.2010, DJ 10.9.2010)

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.429, DE 02.06.1992, QUE DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL OCORRIDO NA FASE DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL (CF, ARTIGO 65).

1. Preliminar de não-conhecimento suscitada pela Advocacia Geral da União: é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.

2. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que "emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto" (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial.

3. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (artigo 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, darse-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo. Medida cautelar indeferida. (ADI 2182 MC, Relator Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 31.5.2000, DJ 19.3.2004)

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101 /2000. Não-conhecimento. (...) III - O parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica. (...). (ADI 2238 MC, Relator Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 09.8.2007, DJ 12.9.2008)

Nessa linha interpretativa, infere-se a higidez processual legislativa, no caso em análise, e, por conseguinte, a integridade da lógica do bicameralismo, enquanto método de tomada de decisão majoritária política.

14 . Refutada a alegada violação do devido processo legislativo instituído no art. 65, parágrafo único, da Lei Maior, porquanto a alteração redacional identificada não é suficiente para configurar vício de inconstitucionalidade formal.

Das alegadas inconstitucionalidades materiais

15. Do contexto argumentativo formado no processo, entendo que a deliberação do problema jurídico-constitucional colocado, consistente na validade constitucional da Lei Complementar nº 140/2011, passa pela interpretação adequada de três premissas jurídicas para a justificação da solução normativa proposta nessa voto, quais sejam: o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente e seus deveres correlatos para a proteção suficiente e adequada, o desenho institucional do federalismo cooperativo e a interpretação dos elementos normativos da Lei Complementar nº 140 /2011.

Direito fundamental ao meio ambiente e os deveres de proteção correlatos

16. O art. 225 da Constituição Federal prescreve que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

O § 1º do preceito constitucional especifica, ainda, que, para assegurar a proteção desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outros deveres: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, I); definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V); e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII).

17. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A

segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto.

Partindo da face do imperativo de tutela ao meio ambiente, imposta ao Poderes Públicos e à coletividade, o constituinte elencou as obrigações descritas no § 1º do art. 225 como fórmulas iniciais de proteção a serem cumpridas por todos. Com o objetivo de se assegurar o direito ao mínimo ecológico para a garantia da dignidade da pessoa humana na relação com o meio em que inserida e baseada no desenvolvimento econômico sustentável (ética antropocêntrica), como também para a qualidade do meio ambiente e de seus elementos constituintes como valor inerente em si (ética biocêntrica).

18 . Nesse sentido, aos biomas classificados como patrimônio nacional, o constituinte impôs ênfase normativa, deixando ao legislador a obrigação de normatizar seu uso dentro da moldura do desenvolvimento sustentável e da lógica preservacionista. Ou seja, o § 4º do comando constitucional prescreve que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônios nacionais e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, em condições de sustentabilidade.

Quanto ao ponto, importa destacar que, não obstante o referido § 4º do art. 225 atribua aos legisladores ordinários o dever de regulamentação especial para o uso e desenvolvimento dos biomas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira, é certo que tal obrigação se estende aos demais biomas brasileiros, como a caatinga (inclusive único bioma essencialmente brasileiro), o cerrado e os pampas, por derivação do *caput* do próprio art. 225 e dos deveres de proteção. Cada bioma, por suas complexidades e sensibilidades biológicas e ecossistêmicas - notadamente nas zonas de transição, como os ecótonos - demanda uma regulamentação especial, no sentido de atenta às particularidades ecológicas, às necessidades de conservação e às ilicitudes próprias da região. Não se trata de liberdade de conformação decisória, mas de dever de legislar. A discricionariedade, por certo, está nos desenhos institucionais a serem adotados para melhor proteger e permitir o uso de cada um desses biomas.

A análise das questões ambientais contemporâneas, em especial a emergência climática e a proteção da biodiversidade, não autoriza leitura

isolada e autônoma dos biomas, ao contrário, reconhece a interdependência entre todos como premissa para a valoração apropriada dos fenômenos, dos impactos regulatórios e dos prognósticos das ações políticas a serem adotadas. Cooperação e solidariedade são vetores normativos estruturantes para qualquer ação ambiental no cenário contemporâneo.

Em adimplemento parcial da obrigação legislativa de regulamentação qualificada do uso dos biomas categorizados como patrimônio nacional, foi editada a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considerada suas vulnerabilidades, sua complexa biodiversidade e sua função nos sistemas ecológicos brasileiro e global, ademais das exigibilidades de conservação desse bioma, muito fragilizado por ter sido o mais devastado na sua cobertura original de vegetação, com riscos de extinção várias espécies da fauna e flora.

19 . Do art. 225 da Constituição Federal deriva, portanto, norma descritiva do direito fundamental ao meio ambiente e normas prescritivas direcionadas aos legisladores, aos administradores e à sociedade civil. Esta última, igualmente destinatária dos deveres de proteção ao ambiente, devido à dimensão objetiva do direito fundamental.

Em outras palavras, a participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental, a ser exercido em colaboração com o Poder Público, em trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres entre todos os entes federativos.

Ao conferir ao Poder Público os deveres de tutela e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a atuação de todos os entes federados nas ações administrativas e de governança desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o fez tomando em conta três razões normativas. A primeira diz respeito à dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. A terceira guarda relação com o arranjo institucional do federalismo cooperativo, como resposta organizacional de distribuição de poderes e deveres comprometida com os valores da democracia e do desenvolvimento sustentável e social.

Desse modo, compete aos legisladores e aos administradores, ao prescreverem as políticas e projetos ambientais, em especial aos órgãos que

integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, a observância do modelo democrático constitucional radicado no federalismo como técnica de proteção efetiva dos direitos fundamentais ambientais.

20 . Fixada a moldura constitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente, delineada pelo legislador nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981, tem, entre seus objetivos: (a) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º, *caput*); (b) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I); (c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (art. 4º, II); e (d) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vista à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, VI).

São princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente, definidos em lei, a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I, da Lei nº 6.938/1981); a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (art. 2º, II); o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (art. 2º, III); a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (art. 2º, IV); a recuperação de áreas degradadas (art. 2º, VIII) e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º, IX).

21 . Nesse contexto, a identificação e aplicação das consequências da dimensão objetiva do direito fundamental ao ambiente na interpretação das normas procedimentais necessárias à sua efetiva proteção é premissa para a adequada compreensão do federalismo cooperativo em matéria ambiental.

Isso significa que os deveres de proteção impostos ao Poder Público, em particular, na governança ambiental, requerem da dimensão organizacional das ações administrativas e fiscalizatórias o fino ajuste responsivo àqueles imperativos de tutela.

22 . Os precedentes formados por essa Suprema Corte em matéria ambiental apontam para a construção de linha decisória coerente com os deveres de proteção adequada e suficiente ao meio ambiente, em fidelidade aos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, como parâmetro de controle de validade de medidas legislativas ou

administrativas. Para ilustrar, cito os seguintes: ADPF 101 - *importação de pneus usados*- , ADI 4.066 - *amiante*- , ADI 3.937 - *amiante*-, ADI 3.406 - *amiante*- , ADI 4.901 - *código florestal*- , ADI 4.350 - *seguro DPVAT e proporcionalidade* - , ADI 5.016 - *dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos*- , ADI 4.717 - *espaços territoriais especialmente protegidos, reserva legal para alteração*- , ADI 4.988 - *edificação por particulares em áreas de preservação permanente – APP*.

Em continuidade normativa, identifico também os precedentes que adscrevem significado aos deveres de proteção, a partir do princípio da vedação ao retrocesso em questões institucionais e ambiental, cujas razões de decidir seguem abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

II- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso em matéria de Direito Ambiental.

III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas

especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

IV – Cautelar referendada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. (ADI 7007 MC-Ref, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 04.11.2021, DJ 23-02-2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES N°S 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBINETAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA N º 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade . Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 3. A mera revogação de normas operacionais

fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais. 4. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). 5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. **Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução.** Precedentes. **Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF).** 6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010). 8. Arguição de

descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a constitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de constitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020.(ADPF 749, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14.12.2021, DJ 10.1.2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE LIMINAR. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 5º, XXXVI, 37, CAPUT, E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500 /2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303 /2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. APARENTE RETROCESSO. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. FUMUS BONI JURIS NÃO DEMONSTRADO. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. REFERENDO.

1. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais.

2. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Aparente estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Aparente retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF). Fumus boni juris demonstrado.

3. Elevado risco de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, a evidenciar o periculum in mora.

4. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010), a afastar o fumus boni juris.

5. Liminar parcialmente deferida, ad referendum do Plenário, para suspender os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. 6. Medida liminar referendada. (ADPF 748 MC-Ref, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 30.11.2020, DJ 10.12.2020)

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. (ADI 5475, Relatora Cármén Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 20.4.2020, DJ 03.6.2020)

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 6650, Relatora Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27.4.2021, DJ 05.5.2021)

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIVIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA.

I - O ato impugnado consiste em portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento – MAPA, que estabelece prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independentemente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira.

II – Trata-se de portaria, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual, à pretexto de interpretar o texto legal, acaba por extrapolar o estreito espaço normativo reservado pela Constituição às autoridades administrativas.

III – Exame de atos semelhantes que vêm sendo realizados rotineiramente por esta Corte, a exemplo da ADPF 489, também proposta pela Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual redefiniu os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas às de escravos.

IV - A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental.

V- Cuida-se de “um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade”.

VI - Estudos científicos, inclusive da Universidade de São Paulo, descontinam dados alarmantes, evidenciando que o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100 % entre os anos de 2000 e 2010, enquanto no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %.

VII – Pesquisas mostram também que o agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, altamente cancerígeno, virtualmente banido nos países europeus, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados entre nós.

VIII - No País, existem 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, correspondendo a cerca de 30% do total, valendo acrescentar que, dos 10 agrotóxicos mais vendidos aqui, 2 são banidos na UE.

IX – Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, ínsito no art. 225 da Carta de 1988. X - A Lei 7.802/1989, que regulamenta o emprego dos agrotóxicos no Brasil, estabelece diretriz incontornável no sentido de vedar o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, com relação aos quais o País

não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública.

XI – A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental.

XII – Fumus boni iuris e periculum in mora presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020.

XIII – Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento /Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF. (ADPF 656 MC, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 22.6.2020, DJ 31.8.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA.

1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.

2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III).

3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação . Precedentes.

4. É assim que a resolução questionada **não denota retrocesso** **inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente.**

5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5547, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 22.9.2020, DJ 06.10.2020)

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 5312, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25.10.2018, DJ 11.2.2019)

23 . A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-

se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do modelo federal cooperativo.

Federalismo cooperativo em matéria de proteção ambiental

24 . O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências comuns e concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências comuns e concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio e de cooperação, comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora, historicamente predominante na organização do Estado brasileiro. Valorizando-se, assim, a autonomia dos entes federados e o seu potencial de capilaridade para a consecução da descentralização administrativa e desconcentração política, sem, entretanto, abandonar os compromissos com o projeto constitucional, que requer também uniformidade para o desenvolvimento e o bem-estar em escala nacional.

25 . Entendo, nesse contexto, que a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências comuns, em particular, na Constituição da República é o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental, sua teleologia e a responsividade institucional dos entes federados.

Longe de constituir indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de atribuições concernentes a cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A

complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas.

E a aferição do ponto de equilíbrio e cooperação entre os entes federativos teria como referência a efetividade de determinado desenho institucional para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – a que o poder público está obrigado a desempenhar. Como observado por Gilberto Bercovici, “*o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional*”. Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no art. 1º, *caput*, da Constituição da República, tal como observado, constrange a interpretação do seu art. 23, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

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 responsável aos controles social e institucional.

A autonomia regional, com a consequente 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.

O princípio da subsidiariedade, implícito ao federalismo cooperativo, não obstante sua origem cristã e medieval, denota a lógica de que a tomada de decisão deve sempre preferir a unidade social ou política menor em detrimento da maior e mais abrangente. Devendo esta última atuar, com o espírito cooperativo e supletivo, quando aquela não tiver capacidades institucionais de agir.

A respeito do conteúdo normativo do princípio implícito da subsidiariedade, José Alfredo de Oliveira Baracho, em interpretação atemporal, argumenta:

“O princípio da subsidiariedade tem sido objeto de diversos estudos, em várias partes do mundo. German J. Bidart Campos afirma que oriundo da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio da subsidiariedade preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é ainda capaz de fazer com eficácia uma sociedade menor. Entende, ainda, o publicista argentino, tratar-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o Estado não deve assumir, por si, as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver pro eles próprios, devendo auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los.

No mesmo sentido, só deve supri-las ou substituí-las quando são impotentes e ineficientes para realizar suas tarefas. Objetivando igual eficácia, deve-se dar preferência à unidade social menos, em lugar da maior, do mesmo modo privilegiar o nível social inferior, a um nível social superior ou mais amplo.”

Exemplificativo da aplicação dessa lógica interpretativa da subsidiariedade como princípio geral do Direito é o Tratado da União Europeia, que explicitamente adotou o princípio da subsidiariedade, em seu art. 5º, nº 3º, cujo âmbito de incidência se restringe aos domínios de competências não exclusivas partilhadas entre a União e os Estados-Membros. Os objetivos que justificam esse princípio visam essencialmente aproximar a União Europeia dos seus cidadãos e cidadãs, proteger a capacidade de decisão e ação, consideradas os recursos materiais, humanos e técnicos de cada ente político e garantir autonomia decisória no marco cooperativo de repartição de competências.

Relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade no campo legislativo, cujos destinatários são os Parlamentos Nacionais, o Protocolo nº 2 da União Europeia define no art. 5º:

“Os projetos de atos legislativos são fundamentados relativamente aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Todos os projetos de atos legislativos devem incluir uma ficha com elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A mesma ficha deve conter elementos que permitam avaliar o impacto financeiro do projeto, bem como, no caso das diretivas, as respetivas implicações para a regulamentação a aplicar pelos Estados-Membros, incluindo, nos casos pertinentes, a legislação regional. As razões que permitam concluir que determinado objetivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta serão corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos. Os projetos de atos legislativos têm em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir.”

A ideia subjacente ao princípio é simples, embora de aplicação mais complexa, em razão da sua feição dinâmica. A subsidiariedade fornece orientação acerca do modo como as competências não-exclusivas devem ser

exercidas no plano comunitário, de acordo com os objetivos formulados ao nível da União. Esse modo de agir implica suprimir a União Europeia da tomada de decisão que pode ser processada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros a nível central, regional ou local. De modo que à União compete agir apenas nas situações de inaptidão ou resposta insatisfatória por parte do Estado-Membro e desde que possa conferir valor acrescentado.

29. O nível de intervenção do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido, portanto, pelo princípio da subsidiariedade. Esta portanto, justifica, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, quando comprovada a incapacidade institucional deste e demonstrada a eficácia protetiva daquele.

A repartição de competência comum, analisada, diante desse cenário, não guarda pertinência com a plena autonomia dos entes federados tampouco com a conversão das competências em privativas. Antes atende ao chamado da responsabilidade solidária e do princípio da eficiência na Administração Pública. Ademais de levar em consideração as duas faces do federalismo, a estática e a dinâmica.

30. No sistema constitucional de tutela do meio ambiente, tal como desenhado pelos arts. 225 e 23, III, VI e VII, onde o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, Poder Público e sociedade, a regra é o sistema compartilhado de competências, tanto no campo da competência administrativa (comum) quanto na legislativa (concorrente). Conforme bem observado por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, trata-se de autêntico desenho do federalismo cooperativo ecológico.

Desse modo, se o art. 23 da Constituição Federal não exclui qualquer ente federativo do exercício da competência comum, uma vez que é solidária e inclusiva nos deveres de proteção do meio ambiente, ele exige a soma dos esforços para a consecução da tutela dos direitos fundamentais e dos objetivos da República. Todavia, essa soma e solidariedade devem ser desempenhadas por meio do agir racional, marcado pela subsidiariedade, como técnica organizadora da feição dinâmica do federalismo, conforme autoriza o parágrafo único da regra constitucional.

Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a

cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais.

Nesse sentido, as razões de decidir compartilhadas no julgamento da ADI 2.544:

Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral.

1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável.

2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2544, Relator Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 28.6.2006, DJ 17.11.2006)

Conforme argumentos expostos pelo Ministro Sepúlveda Pertence a respeito do significado normativo da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal:

"Certo, a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas.

Donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação. (...)

De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União e os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.

(...)

Não há possibilidade de se cogitar na exclusão de um ente federativo, em se tratando de competência comum, pelo seu próprio significado – questão de interesse de toda a Federação. A competência de zelar pelos sítios arqueológicos, atribuída conjuntamente a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é irrenunciável e indelegável, por decorrer do próprio texto constitucional.

(...)

Em suma, há de se concluir que, *in causu*, a Lei Estadual não poderia limitar a defesa, proteção e responsabilidade dos sítios arqueológicos a um único ente Federativo – os municípios do Estado do Rio Grande do Sul -, pois tal disposição ofende diretamente os ditames constitucionais, que definem como competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Município a tarefa de assim agir. A competência estipulada pela Magna Carta é, como visto irrenunciável e indelegável, além de caracterizar algo de interesse de toda a Federação.”

31. Essa linha interpretativa foi ratificada em recente precedente acerca da validade do arranjo institucional do marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), fundado na prestação regionalizada dos serviços públicos, como técnica de implementação dos direitos fundamentais de acesso à água e aos serviços de esgoto:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D)

OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020.

(1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020.

(2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTOS: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020.

(3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES. (ADI 6492, Relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 02.12.2021, DJe 25.5.2022)

Convergente com essa orientação decisória, o precedente anterior formado no julgamento da ADI 1.832, no sentido da incidência normativa nas regiões metropolitanas, aglorações urbanas e microrregiões, dos arts. 23, IX, e 25, § 3º, da Constituição Federal, com a combinação da competência comum aos entes federativos para a promoção da melhoria das condições do saneamento básico. Transcrevo ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869 /1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.

3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal,

como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.

6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868 /1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do

próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (ADI 1842, Relator Luiz Fux, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 06.3.2013, DJ 16.9.2013)

Das razões de decidir compartilhadas pela maioria, infere-se o desenvolvimento da interpretação constitucional acerca do modelo federativo de competências administrativas, quando assinalado o conteúdo normativo do interesse comum metropolitano como resultado da regionalização necessária para a confluência da organização de sistema racional e eficiente de saneamento básico, uma vez que comumente este vai além dos limites geográficos municipais.

Noutros termos, apesar do reconhecimento da titularidade dos Município pelo saneamento básico, entendeu este Supremo Tribunal Federal que as particularidades dos efeitos e dos objetivos das ações públicas em matéria de saneamento, por transbordar os limites geográficos de determinado Município, demanda desenho institucional de caráter transversal, comum a uma regionalidade. Compreensão de todo coerente com o projeto constitucional nessa matéria, conforme art. 23, IX.

32 . Fica clara a imprescindibilidade, para o adequado e efetivo funcionamento da federação, do diálogo e da conversação institucional por intermédio dos instrumentos cooperativos colocados à disposição para tal consecução.

Como deliberado no julgamento da ADI 3.499, da interpretação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, infere-se que a reserva de lei complementar para a disciplina da cooperação interfederativa não exclui ou veda que os entes federados se valham de instrumentos negociais para a coordenação das suas atividades. Os métodos de negociação, em verdade, traduzem a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente *gerencial* . Para além de responderem ao desenho do federalismo cooperativo.

Esse contexto autoriza, portanto, a distinção entre a competência para instituir normas uniformizadoras da cooperação interfederativa e a competência atribuída aos entes federados para celebração de acordos entre si, como exercício da prerrogativa de autoadministração, desde que observados os limites constitucionais.

A título de exemplo desses limites, tem-se a hipótese de acordo ou convênio de transferência unilateral da competência atribuída a determinado ente, de modo a desrespeitar tanto a moldura constitucional do federalismo quanto a sua autonomia política. No desenho institucional federativo não há falar em hierarquização ou anulação de titularidade ou vontade políticas, sob pena da transfiguração desse modelo para o de mera descentralização administrativa, no qual a consensualidade enquanto essência da cooperação interfederativa é desconsiderada.

Eis os fundamentos de decidir definidos no referido precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 280 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. OBRIGAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS RELACIONADAS A EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRANSPORTE. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR LEI COMPLEMENTAR FIXANDO NORMAS PARA COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERATIVOS. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO, PELA SUPRESSÃO DA PRERROGATIVA DE AUTOADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal reservou à lei complementar a disciplina da cooperação interfederativa, mas não vedou que União, Estados, Municípios e Distrito Federal recorram à utilização de instrumentos negociais para a salutar racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial.

2. A competência para instituir normas uniformizadoras da cooperação interfederativa não se confunde com a competência para que os entes federados celebrem acordos entre si, exercendo sua prerrogativa de autoadministração, dentro dos limites constitucionalmente delineados.

3. O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de

Estado; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação.

4. In casu, o caput do artigo 280 da Constituição do Estado do Espírito Santo impõe, ao Estado, a prévia celebração de convênios com os Municípios para consecução de obras públicas nas áreas que cita, ao passo que o seu parágrafo único assina prazo para que as Prefeituras Municipais manifestem sua aquiescência e confere ao silêncio da Administração Pública local efeitos de concordância tácita.

5. A redução da esfera volitiva do administrador local à mera chancela das decisões estaduais foge a toda lógica constitucional e viola o princípio federativo. Igualmente, é incompatível com a moldura normativa da Constituição a ideia de convênios com os Municípios como meio único e inescapável para o exercício das competências estaduais em saúde, educação e transporte.

6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 280 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (ADI 3499, Relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30.8.2019, DJ 05.12.2019)

Como destacado do voto conformador da opinião majoritária formada no julgamento da ADI 3499, de relatoria do Ministro Luiz Fux: “ *Nada obstante as possíveis dificuldades práticas e teóricas na interpretação dos arranjos interfederativos traçados pela Carta Maior, in casu, há verdadeira zona de certeza positiva quanto à violação ao princípio federativo incorrida pelo artigo 280 da Constituição Estadual do Espírito Santo. É que, ainda que parem eventuais dúvidas quanto aos limites das competências normativas e materiais de cada um dos entes, certamente será inconstitucional a supressão tout court da autonomia de um deles pelo outro.* ”

A organização federativa, portanto, que reduz a esfera volitiva do administrador local à simples aquiescência das decisões estaduais foge à lógica cooperativa do sistema de repartição de competências comuns. Igualmente incompatível com a moldura normativa da Constituição é a instituição de marco organizacional administrativo ou legislativo que implementa hierarquização das vontades políticas.

33. As situações acima relatadas, reconhecidas inconstitucionais, representam, desde logo, limites claros ao desenho federativo cooperativo a ser proposto pelos legisladores ou implementado pelos administradores. Todavia, há que se destacar, se alguns limites estão identificados, é certo que a complexidade do sistema de repartição de competências comuns oculta outras situações potencialmente inconstitucionais. Apenas a análise

particular de cada desenho institucional permitirá juízo adequado de controle jurisdicional, para saber se os fundamentos do federalismo cooperativo foram densificados ou refutados.

Importa assinalar esses limites à liberdade de conformação decisória legislativa quanto ao federalismo cooperativo, em matéria administrativa, porque a interpretação atribuída ao art. 23 da Constituição Federal, muitas vezes, oculta essa complexidade, ao expressar leitura objetiva e simples no sentido de que a competência comum se centra na distribuição funcional do agir político a todos os entes federados, cabendo a esse conjunto político atuar de forma sobreposta e simultânea no desempenho dos seus deveres constitucionais.

No entanto, a aplicação na realidade federativa dessa interpretação, ao revés de cumprir o propósito da comunhão interfederativa, potencializa os conflitos, com resultados negativos na proteção dos direitos fundamentais e na estabilidade necessária ao desenvolvimento e ao bem-estar nacional, como prescreve o parágrafo único do art. 23 da Carta Federativa.

Corroborando esse entendimento, Paulo José Farias destaca:

“Nesse contexto, deve ser entendida a previsão do art. 23, incisos VI e VII, bem como seu parágrafo único, na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, a circunstância de o Estado-membro, juntamente com o Município, a União e o Distrito Federal, comporem único e indivisível sistema de administração pública de interesses ambientais, não implica nem se pode conceber que implique – superposição de poderes, de modo a propiciar manifestações conflitantes ou contraditórias das diferentes pessoas políticas, em face de um mesmo. Sem qualquer dúvida, um dos principais objetivos da ordem constitucional é o da segurança e certezas jurídicas, circunstância que se deve ter em mente ao interpretar o dispositivo em pareço.

Igualmente, se o art. 23 da Constituição Federal estabelece competência comum da União, Estados-membros e Distrito Federal e Municípios, colocando, na mesma linha de competência, pessoas políticas que administram a questão ambiental (art. 23, VI, VII e parágrafo único), também é certo que o próprio parágrafo único do mencionado art. 23 ressalta que a linha de competência comum deve harmonizar-se pela cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Idêntica consequência extrai-se da exegese do art. 225 da Constituição Federal, quando imputa ao Poder Público o dever de

defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Obviamente que este 'Poder Público', mencionado pela letra constitucional (...), abrange todas as pessoas políticas que, segundo o art. 23, titularizam a competência comum."

Aderindo essa interpretação, Paulo de Bessa Antunes, assinala:

"A chave da decisão, para o nosso estudo, se encontra no fato de que não há sentido de que a competência comum seja exercida de forma cumulativa e sobreposta pelos diversos entes federativos. A aplicação do princípio da subsidiariedade para o presente caso nos levaria a identificar a autoridade municipal, em tese, a autoridade mais qualificada para exercer aludida fiscalização, desde que efetivamente amparada e municiada pelas demais instâncias federativas."

Com efeito, para além dessa compreensão da faceta dinâmica e racional, permeada pela subsidiariedade, é igualmente relevante desvelar os problemas de implementação do desenho federativo, no que se refere à efetividade das ações dos núcleos políticos menores, a fim de permitir o acionamento da atuação supletiva dos núcleos maiores. Como afirmado linhas acima, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

34 . Partindo da análise do regime constitucional de competências administrativas comuns em matéria ambiental, cumpre assinalar o comportamento interpretativo acerca do princípio da subsidiariedade no marco da competência legislativa concorrente. O significado atribuído à cooperação, e suas formas institucionais, no quadro da competência concorrente legislativa, tem similaridades relevantes ao empregado para a compreensão da competência comum, identificadas na lógica da predominância do interesse e da proteção efetiva do direito fundamental ao meio ambiente.

A lógica da predominância do interesse e da proteção mais efetiva tem íntima conexão com os critérios exigidos da subsidiariedade, quais sejam: i) agir administrativo do ente político menor e mais próximo às realidades locais e regionais e ii) ação do ente maior, Estado ou União, quando constatada incapacidade institucional do ente menor e demonstrado valor agregado em termos de efetividade da sua atuação.

No modelo federativo brasileiro, a autonomia atribuída aos Estados não lhes dá, em absoluto, plena liberdade para o exercício da competência legislativa, sendo-lhes de obrigatoriedade observância as matérias previstas pela Constituição Federal. Embora a competência legislativa concorrente mitigue os traços centralizadores, delineia-se um federalismo de cooperação, com aplicação do princípio da predominância do interesse e dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais.

Essa linha normativa, a respeito do regime constitucional de competência legislativa concorrente em matéria de meio ambiente e os limites da atuação normativa do ente federado, foi objeto de profícua deliberação, no julgamento da ADI 3.470 (caso amianto), da minha relatoria, cujas razões de decidir compartilho:

“O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a autonomia, ora legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados sob uma União soberana. O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio. Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando-se, assim, a autonomia dos entes federados “sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país”. Entendo, nesse contexto, que a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia” (ADI 3470, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 29.11.2017, DJe 01.2.2019)

35. Para ilustrar o quadro decisório e os distintos contextos de aplicação do federalismo cooperativo na repartição de competências legislativas concorrentes, identifico abaixo os precedentes pertinentes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa. Confederação sindical. Art. 103, IX, da CF. Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo. Rotulagem de produtos transgênicos. Alegação de inconstitucionalidade formal. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. Regulamentação jurídica supostamente paralela e contrária à legislação federal da matéria. Afronta aos arts. 22, VIII, e 24, V e XII, §§ 1º e 3º, da CF. Inocorrência. Ação improcedente.

1. Legitimidade ad causam da autora, entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo (confederação), representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria (arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999).

2. Ao regulamentar critérios para a obrigatoriedade do dever de rotulagem dos produtos derivados ou de origem transgênica, a Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo veicula normas incidentes sobre produção e consumo, com conteúdos pertinentes, ainda, à proteção e defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente.

3. O ato normativo impugnado em absoluto excede dos limites da competência suplementar dos Estados, no tocante a essa matéria, por dois motivos principais. O primeiro, porque não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado. O segundo, porque não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das condições mínimas (normas gerais) de segurança exigidas na legislação federal para o dever de informação (art. 5º, XIV, da Constituição Federal).

4. O estabelecimento de requisitos adicionais para a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, quando não contrário ao conjunto normativo federal sobre a matéria, se insere na competência concorrente dos entes federados.

5. Pedido de aplicação dos precedentes formados no julgamento da ADI 280/MT, ADI 3.035-3/PR, ADI 3054-0/PR e ADI 3.645 indeferido, por motivo de distinção entre os casos em cotejo analítico. Aplicação do art. 489, §1º, V e VI, do Código de Processo Civil de 2015.

6. Não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual a legislação estadual que se limita a prever obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor, sem interferir em aspectos propriamente comerciais.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 4619, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 13.10.2020, DJe 11.1.2021)

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 sistemática 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 6650, Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27.4.2021, DJe 05.5.2021)

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. (ADI 5996, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15.4.2020, DJ 30.4.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.517/2009 DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DO USO DE PRODUTOS FUMÍGENOS EM AMBIENTES DE USO COLETIVO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

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.

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 necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores, é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. Nos conflitos sobre o alcance das competências dos entes federais, deve o Judiciário privilegiar as soluções construídas pelo Poder Legislativo.

3. A Lei fluminense n. 5.517, de 2019, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro

produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional.

4. Depreende-se que a Lei Federal 9.294/1996, ao estabelecer as normas gerais sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, ao dispor acerca da possível utilização em área destinada exclusivamente para este fim, não afastou a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estipulem restrições ao seu uso. Ausência de vício formal.

5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade. 6. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4306, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 20.12.2019, DJ 19.2.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.341/2004, DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS DE FIBRÓ-CIMENTOS PELOS DANOS CAUSADOS À SAÚDE DOS TRABALHADORES. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95 (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 31.01.2019), não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação estadual que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. Precedentes.

2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Precedentes.

3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. Precedentes.

4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3355, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 16.12.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 64 /1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE. NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ART. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Ao disciplinar, no âmbito do Estado federado, a pesca industrial de arrasto de camarões e o aproveitamento compulsório da fauna acompanhante, a Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá veicula normas incidentes sobre pesca, proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ao meio ambiente, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, VI e VIII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente.

2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedente: ADI 3829/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, em 11.4.2019, DJe 17.5.2019.

3. Não se confunde a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre pesca e proteção do meio-ambiente (art. 24, VI, da CF) com a competência privativa da União para legislar sobre embarcações (arts. 22, I e XI, e 178 da CF). Ao condicionar o emprego de embarcações estrangeiras arrendadas, na pesca industrial de arrasto de camarões, à satisfação de exigências relativas à transferência de tecnologia e inovações, o art. 1º, III, da Lei nº 64/1993 exorbita da competência estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre embarcações.

4. Ao orientarem o controle do esforço de pesca em consideração ao poder de pesca, o desempenho das embarcações e o volume da fauna acompanhante desperdiçada, estipularem limites de aproveitamento da fauna acompanhante à pesca industrial de arrasto de camarões e veicularem normas destinadas à mitigação do impacto ambiental da atividade, os arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 64 /1993 mantêm-se dentro dos limites da competência legislativa

concorrente do Estado (art. 24, VI, da CF), além de consonantes com o postulado da proporcionalidade e os imperativos de preservação e defesa do meio ambiente mediante o controle do emprego de técnicas, métodos e práticas potencialmente danosos à fauna (arts. 170, VI, e 225, § 1º, V e VII, da CF) e não destoam das normas gerais sobre a matéria objeto da legislação federal (Lei nº 11.959/2009). Precedente: ADI 2030/SC, Relator Ministro Gilmar Mendes, em 09.8.2017, DJ 17.10.2018.

5. É inconstitucional a previsão de tratamento privilegiado às empresas instaladas no Estado do Amapá, por afronta ao princípio da isonomia em seu aspecto federativo (arts. 5º, caput e I, e 19, III, da Constituição Federal). 6. Ação direta julgada parcialmente procedente. (ADI 861, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 06.3.2020, DJe 05.6.2020)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto.

2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 30.11.2017, DJe 01.2.2019)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que

estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. **Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF) . Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente. (ADI 2030, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 09.8.2017, DJe 17.10.2018)**

36. Os deveres de proteção dos direitos fundamentais, em particular do meio ambiente, e o modelo federativo adotado pela Constituição Federal, radicado na forma cooperativa e no princípio da subsidiariedade, em nada autoriza conformação organizacional do Estado permeada por descompasso federativo, disfunções e resistências procedimentais à racionalidade administrativa e ao agir político efetivo.

Da desma forma, dos fundamentos do arranjo institucional do federalismo cooperativo na repartição de competências comuns, inferem-se os critérios interpretativos para a atuação do legislador, do administrador e do julgador.

A Lei Complementar nº 140/2011 no contexto do federalismo em matéria ambiental

37. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, 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.

No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados.

A razão subjacente ao marco normativo do federalismo cooperativo em matéria ambiental centrou-se na obrigação constitucional de definição racional e efetiva das atividades administrativas, bem como do poder de polícia aos entes subnacionais, a fim de emprestar organicidade e eficiência necessárias ao diálogo interfederativo, na execução das políticas de tutela preventiva, repressiva e fiscalizadora ao meio ambiente, de um lado. De outro, engenharia institucional administrativa adequada para a tutela do meio ambiente.

Ao lado do sistema concorrente de repartição de competências legislativas em matéria ambiental (art. 24 CF), a Constituição Federal delineou o sistema de competência executiva comum, como método de mediação entre o marco da Política Nacional do Meio Ambiente e a sua exequibilidade, por meio de arranjos institucionais adequados e efetivos para a tutela ambiental, em suas distintas particularidades, e em atenção à desconcentração decisória política, às pluralidades regionais e às complexidades sociais, marcadas por profundas desigualdades.

38 . A Lei Complementar nº 140/2011, portanto, em face da intricada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo.

O arcabouço adequado do sistema administrativo de proteção ambiental, por conseguinte, dos órgãos administrativos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, conforme prescreve o art. 6º da Lei nº 6.938/1981, é o elemento nuclear na constelação dos deveres fundamentais de proteção adequada e efetiva do ambiente. O que significa dizer que é a condição operacional para a normatividade constitucional construída no art. 225, notadamente, em seu § 1º.

39 . Partindo da premissa desse compromisso constitucional, a legislação, ora em análise, **enumerou os objetivos fundamentais** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **no exercício da competência comum**, a serem atingidos (art. 2º): i) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; ii) garantir o equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a

redução das desigualdades sociais e regionais; iii) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; iv) garantir uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Para tanto, referida Lei Complementar esclarece os **conceitos essenciais** para **interpretar o desenho federativo proposto** (art. 3º), quais sejam: i) **licenciamento ambiental** – procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; ii) **atuação supletiva** – ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originalmente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nessa Lei Complementar; iii) **atuação subsidiária** – ação do ente da Federação que visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originalmente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Ao lado das bases conceituais, antecedentes à aplicação dinâmica do federalismo cooperativo ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011, de forma exemplificativa, elenca os instrumentos de materialização desse arranjo administrativo (art. 4º), que são: a) consórcios públicos; b) convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; c) Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes; d) delegação de atribuições de um ente federativo a outro; e) delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

Identificadas as bases vetoriais, conceituais e operacionais, o legislador delineou a relação cooperativa entre os entes federados quanto às ações administrativas, mediante quadro organizativo minucioso de como devem ser desenvolvidas, de modo a atingir os referidos objetivos estabelecidos, assim como o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais (art. 6º).

Partindo desse quadro organizativo, atribui as competências aos entes federados (arts. 7º, 8º e 9º), em especial os âmbitos de atuação no licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. Essa atribuição funcional tem como nota principal a implementação da competência

federativa estática para a licença e a autorização ambientais, marcada pela unicidade da responsabilidade federativa.

Como resposta à premissa do federalismo cooperativo ecológico, o legislador buscou conciliar a dimensão estática das competências administrativas com a de caráter dinâmico, a partir do emprego das ações supletiva (art. 15) e subsidiária (art. 17). Com vistas a conferir coesão, racionalidade e efetividade às políticas governamentais, em matéria ambiental.

A lógica subjacente da **convivência entre as dimensões estáticas e dinâmicas do sistema de repartição de competências, mediante a supletividade e a subsidiariedade**, adotada na legislação, decorre justamente dos imperativos federalistas, traduzidos nos fundamentos da descentralização, da democracia e da efetividade institucional. Melhor explicando, quanto mais próximo ao problema, às pessoas e às particularidades locais, mais adequada, responsável e efetiva será a ação normativa ambiental. Todavia, essa atuação mais responsável, com efeito, é sempre condicional à comprovação da capacidade e suficiência institucional na gestão dos órgãos administrativos, de fiscalização e de controle, por parte dos entes subnacionais (estados e municípios).

Em convergência com a repartição de competências estruturada, o legislador fixou a alcunhada *regra de ouro*. Melhor explicando, constituiu vinculação da competência administrativa para a atividade fiscalizatória e sancionatória à competência para licenciar e autorizar. Ademais, ao definir a competência estática única para o licenciamento ou autorização dos empreendimentos e atividades, possibilitou o diálogo interfederativo na tomada de decisão, a partir da manifestação dos demais entes federados ao órgão ambiental responsável (art. 13, § 1º), como fórmula de incremento do contexto informacional do processo administrativo.

Como forma de responder ao compromisso constitucional com o federalismo cooperativo ecológico, como prescrito no art. 23, III, IV e IV, e parágrafo único, a Lei Complementar nº 140/2011, ao articular o dinamismo do federalismo com a subsidiariedade e a supletividade, estabeleceu correlação entre autonomia e integração federativa. Para tanto, cria as hipóteses de interpenetração para o exercício funcional das atividades fiscalizatórias e sancionatórias, conforme os arts. 15, 16 e 17.

O desenho institucional do federalismo cooperativo constituído pela Lei Complementar nº 140/2011 trouxe alterações ao modelo antecedente criado

pela Lei nº 6.939/1981, em especial ao art. 10, outrora responsável pela articulação das competências em matéria de licenciamento e fiscalização, e que se baseava no critério do impacto ambiental para regular a competência fiscalizadora.

Para melhor compreensão, transcrevo a nova redação atribuída ao art. 10:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento 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.

§ 2º (revogado)

§ 3º (revogado)

§ 4º (revogado)

40 . O papel assumido pela Lei Complementar nº 140/2011, além do adimplemento constitucional ao dever de legislar, passadas mais de duas décadas de omissão, circunscreveu-se ao objetivo de correção da prática administrativa ambiental fundada em sobreposições de ações e de conflitos de atribuições, os quais sempre foram levados ao Poder Judiciário. Cenário que em nada fortalecia o agir administrativo eficiente e racional, de um lado, e, de outro, a própria tutela adequada do meio ambiente nas suas mais diversas facetas de prevenção e proteção.

O estado de práticas ambientais descoordenadas, informado por discussões administrativas ineficientes, ao fim e ao cabo, inviabilizavam a tempestiva e justa proteção ambiental. Ocasionando genuína inoperância dessa, com prejuízos e impactos sobre o meio ambiente e a coletividade, e sobre o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacionais.

41. De acordo com a premissa do federalismo cooperativo, a descentralização administrativa e a desconcentração do agir político facilita a correção dos desequilíbrios sociais, econômicos e institucionais interterritoriais, na medida em que encoraja a democracia e a eficiência pública. Seja porque a tomada de decisão ambiental ocorrerá em espaço territorial próximo às comunidades envolvidas e às particularidades locais, seja porque reforça a demanda por capacidade institucional administrativa

dos órgãos de fiscalização e de controle, para o exercício de suas competências.

Ademais, leva em consideração premissa outrora negligenciada que é a incapacidade de efetiva capilaridade da União para atuar em todos os casos ambientais, assim como a situação de fragilidade institucional dos órgãos ambientais federais.

Desse modo, a realocação das competências em um desenho federativo de cooperação, não deve, a princípio e de forma abstrata, ser refutada . É preciso, antes, verificar se as alterações normativas promovidas efetivamente corrompem o sistema de repartição de competência comum, se implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 CF) ou se configuram retrocesso institucional e ambiental.

42 . Por isso, passo a analisar as alegações de inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, considerando as dificuldades práticas na interpretação dos desenhos interfederativos traçados pela Carta Maior.

Análise da validade da Lei Complementar nº 140/2011

43 . Estabelecidas as premissas jurídicas deste voto, quais sejam: (i) o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente e os deveres de tutela correlatos para a proteção suficiente e adequada, (ii) o desenho institucional do federalismo cooperativo em matéria de proteção ambiental e (iii) a identificação dos elementos normativos da Lei Complementar nº 140/2011, analiso a validade constitucional desta legislação.

Arts. 7º, XIV, “h”, parágrafo único; 8º XIV; 9º XIV; 20 e 21, por revogação do §4º da Lei nº 6.938/1981

44 . Segundo alega a requerente, conforme explicitado no relatório e na delimitação do problema jurídico-constitucional ora em deliberação, os arts. 7º XIV; 8º XIV; 9º, XIV; 20 e 21, da LC nº 140/2011, seriam inconstitucionais “*por permitirem a inércia do Poder Público diante de um dano ambiental e, com isso, violarem o dever amplo e solidário de proteção ao meio ambiente previsto nas cabeças dos arts. 23 e 225 da Constituição.*”

Ou seja, a limitação material das competências dos entes federativos em matéria ambiental, com a atuação da União restrita às hipóteses ordenadas

por critério territorial ou espacial (localização do empreendimento), em conformidade com a autora, fragiliza o sistema de tutela constitucional e legal do meio ambiente. Isso porque a União, por exemplo, apenas agirá, em termos de licenciamento, em determinadas situações, que não abarcam aquelas em que o empreendimento, embora local ou estadual, possa causar impactos ambientais significativos.

Entende a autora que é competência da União o licenciamento quando o empreendimento oferecer impacto significativo e nacional, independente da sua localização, uma vez que é o ente federativo com melhores condições técnicas para o agir administrativo nessa hipótese.

45 . Prosseguindo com essa estrutura argumentativa, fundamenta a inconstitucionalidade dos arts. 20 e 21 da LC nº 140/2011, no ponto que revoga o § 4º da Lei nº 6.938/1981, o qual dispunha sobre a competência da União, por meio do IBAMA, para licenciar empreendimentos em razão da magnitude do impacto ambiental, nacional ou regional.

46 . Especificamente quanto art. 7º, XIV, “h”, e parágrafo único, da LC nº 140/2011, a autora alega violação dos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal, ao argumento de que a nova estrutura da Comissão Tripartite retira competência do Conama e, por conseguinte, debilita a sua força normativa. Ademais, ofende o princípio da legalidade, porque a atribuição de poderes normativos à aludida Comissão, pode ensejar imposição de obrigações e deveres por meio de proposições.

Transcrevo o teor dos dispositivos legais:

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e

emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento

(...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e

c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Lei nº 6.938/81 (redação revogada pelos arts. 20 e 21 da LC 140 /2011)

Art 10.

(...)

§4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Arts. 7º, XIII, 8º, XIII e 9º, XIII

47 . Seguindo a linha de raciocínio exposta no tópico antecedente, a autora sustenta a constitucionalidade dos arts. 7º, XIII, 8º, XIII e 9º, XIII, da LC nº 140/2011, que fixaram as ações administrativas fiscalizatórias e de controle atribuídas aos entes federativos, com fundamento nos mesmos argumentos, consistentes na violação do art. 225, *caput*, e do art. 23 da Constituição Federal.

Abaixo os dispositivos impugnados:

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

Arts. 20 e 21, por revogarem o § 3º, do art. 10, da Lei nº 6.938/1981

48 . Ainda considerando o contexto narrativo articulado na inicial, acerca do sistema federativo em matéria de repartição de competências comuns na proteção ambiental, erigido a partir de pilares constitucionais identificados nos arts. 23 e 225, a autora assinala, mais uma vez, a constitucionalidade dos arts. 20 e 21, no ponto que revoga o §4º do art. 10 da Lei nº 6.938/81, “*por violarem as cabeças dos arts. 23 e 225 da*

Constituição, na medida em que a solidariedade no dever de proteger o meio ambiente passa pelo caráter supletivo da União de agir previamente e fixar limites de poluição diante da inércia dos demais órgãos ambientais.”

Eis os termos das regras contestadas:

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.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

Art. 21. Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

49 . Exmino a validade constitucional dos arts. **7º, XIII e XIV, “h”, parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 20 e 21** da Lei Complementar nº 140/2011, em conjunto neste capítulo do voto, por versarem sobre estrutura normativa semelhante, relativa ao arranjo institucional do federalismo cooperativo em matéria de competência comum. Ademais, justifica essa opção metodológica de julgamento, o fato de os argumentos subjacentes à alegação de inconstitucionalidade serem convergentes.

50 . Como explanado nas premissas deste voto, a respeito do modelo do federalismo cooperativo em matéria ambiental e das propriedades da Lei Complementar nº 140/2011, entendo que essa legislação tem como resultado normativo racionalizar a repartição de competências comuns, mediante atribuição prévia e estática das competências administrativas aos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

51 . Nos arts. 7º, XIV, 8º, XIV, 9º, XIV, constam as hipóteses do agir administrativo alocadas à União, aos Estados e aos Municípios, respectivamente, para promover o licenciamento ambiental de atividades e

ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O critério definidor do desenho federativo adotado radica-se na localização do empreendimento ou da atividade para a repartição entre os entes estaduais e municipais, observando a lógica da subsidiariedade de que o ente político mais próximo ao fato deve ser o responsável pela decisão. À União igualmente prevalece esse critério para justificar a sua intervenção nos processos de licenciamento, com competências previamente definidas, somada à atuação supletiva.

Em razão da escolha desse arranjo federativo, os §§ 3º e 4º da Lei nº 6.938 /1981 foram revogados, conforme os arts. 20 e 21 da LC nº 140/2011, uma vez que estabeleciam a forma da atuação supletiva da União, baseado no critério do impacto ambiental significativo, sem importar a localização do empreendimento ou atividade.

A partir desse nova arquitetura federativa, aos Estados e Municípios recaíram, em termos quantitativos as maiores competências, sendo o Estado o principal responsável pela conformação desse desenho institucional.

Aos Municípios, com fundamento na sua autonomia política e sua posição no projeto constitucional de 1988, foi atribuída relevante competência, por justamente ser o núcleo local, portanto, em tese, com mais aptidão para o licenciamento das atividades e empreendimentos. Todavia, essa aptidão retrata autêntica presunção relativa, na medida em que, a subsidiariedade e a faceta dinâmica do federalismo, autoriza a realocação de competência, por meio da assunção supletiva por parte de outro ente federado, quando verificada a ausência de capacidades institucionais para a adequada procedibilidade do licenciamento. Na atuação supletiva e subsidiária que reside a regra de ouro para a validade do marco federativo.

Isso porque a efetividade dos desenhos federativos está atrelada ao grau de institucionalidade dos entes federados, em termos de capacidade orçamentária, técnica e de operacionalidade. No ponto, embora não exista paralelismo institucional entre os Sistemas Nacionais de proteção à Saúde e ao Meio Ambiente. É certo que o sucesso alcançado com o Sistema Nacional de Saúde, descentralizado por meio do Sistema único de Saúde - SUS, deve-se, em muito, à igual descentralização orçamentária. Vale dizer, à delegação de competências administrativas da União para os entes subnacionais some-se o devido alocamento orçamentário, como método de financiamento da

estrutura organizacional desses entes federados (art. 195 CF). Ora, o agir administrativo tem como premissa a adequação institucional de seus órgãos.

Entretanto, esse projeto constitucional não foi replicado para o Sistema Nacional do Meio Ambiente e a repartição de competências administrativas. Autoriza-se a conformação comum de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a ampliação das atribuições dos entes subnacionais locais e regionais, mas não se ampara um regime de financiamento desse sistema.

Por isso, a idealização desse projeto federalista cooperativo, fundamentado na prevalência da autonomia local, requer fiscalização no âmbito de constituição dos órgãos ambientais, para se aferir a real capacidade de operação, ainda mais em matéria ambiental que é permeada por questões de alta complexidade técnica nos licenciamentos. Em especial na fase de estabelecimento das condicionantes necessárias às salvaguardas ambientais e da respectiva fiscalização do cumprimento.

51 . De outro lado, os arts. 7º, XIII, 8º, XIII, 9º, XIII, imputam a cada ente federativo, em correspondência com o inciso XIV dos mesmos dispositivos legais, identificados acima, as ações administrativas de fiscalização e controle de atividades e empreendimentos. A legislação aqui institui regra de ouro de vinculação de competências no contexto do poder de polícia ambiental. Em outras palavras, a competência para o controle e a fiscalização é fixada de acordo com a atribuição para licenciar e autorizar atividades ou empreendimentos.

52 . Essa dimensão estática do pacto federativo instituído com a Lei Complementar nº 140/2011, em resposta à determinação constitucional do parágrafo único do art. 23, atende as exigências do princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação, por duas razões. A primeira, porque a escolha legislativa imprime racionalidade e eficiência na organização administrativa do poder de polícia ambiental, ao afastar a atuação simultânea e sobreposta dos órgãos ambientais dos distintos entes federativos para o mesmo procedimento ou ato. A segunda diz respeito à observância do princípio da subsidiariedade, enquanto expressão do valor da democracia e dos deveres fundamentais de proteção, na medida em que o modelo federativo privilegia a atuação precípua do ente político mais próximo à realidade do fato e da sociedade, deixando para o ente político maior a atuação supletiva.

Quanto ao ponto, pertinente sublinhar interpretação jurídica definida por esse Supremo Tribunal em julgamentos a respeito do poder de polícia ambiental dos Estados para monitorar e fiscalizar atividades da indústria de petróleo e gás, ainda que realizadas em perímetros sujeitos ao licenciamento por órgãos ambientais da União.

Reconhece-se no precedente a relação necessária entre o direito tributário e o direito ambiental, na medida em que os tributos, especificamente as taxas, viabilizam os recursos necessários para o cumprimento das ações de fiscalização por parte dos órgãos ambientais. Ademais, o caráter subsidiário, supletivo ou emergencial das medidas de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais nas atividades petrolíferas realizadas em águas marinhas confirma a dimensão dinâmica da cooperação no desenho federalista, informada pelo princípio da subsidiariedade. Eis o teor da ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E AMBIENTAL. LEI 7.182/2015 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TFPG) EXIGIDA SOBRE ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. NATUREZA SUPLEMENTAR, SUPLETIVA OU EMERGENCIAL DA FISCALIZAÇÃO NÃO EXCLUI PODER DE TAXAR DOS ESTADOS-MEMBROS. VALOR DA TAXA. DESPROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.

1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (ABEP), tendo em vista a assimétrica distribuição da indústria de petróleo e gás no território nacional e a expressividade das suas filiadas para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedente.

2. Os artigos 23, VI e VII, e 24, VI, da Constituição Federal estabelecem um compromisso federativo de fiscalização ambiental das atividades potencialmente poluidoras, atribuindo aos Estados-Membros autoridade para promover medidas de fiscalização em atividades da indústria petrolífera, mesmo quando realizadas em perímetros sujeitos ao licenciamento por órgãos ambientais da União, como as localizadas em faixas de mar contíguas ao território nacional, o que é confirmado pelos arts. 15 e 17 da Lei Complementar 140/2011, bem como pelo art. 27, III, da Lei 9.966/2000.

3. O caráter subsidiário, supletivo ou emergencial das medidas de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais nas atividades da indústria petrolífera realizadas em águas marinhas não impede a

instituição de taxas pelo exercício do poder de polícia, nem induz bitributação, sendo possível a sua compensação com taxas cobradas no âmbito federal (art. 17-P da Lei 6.938/1981).

4. A base de cálculo indicada pelo art. 4º da Lei 7.182/2015 – barril de petróleo extraído ou unidade equivalente de gás a ser recolhida – não guarda congruência com os custos das atividades de fiscalização exercidas pelo órgão ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA/RJ). Desproporcionalidade reconhecida. Nesse sentido: ADI 6211-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 4/12/2019, acórdão pendente de publicação; e ADI 5374-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 17 /12/2018. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5480, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20.4.2020, DJe 04.9.2020)

No mesmo sentido os precedentes formados nas seguintes ações diretas de constitucionalidades: ADI 4.785, ADI 4.786 e ADI 4.787, todas julgadas em conjunto na sessão do dia 01.8.2022, nas quais ficou definida a competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, nos termos do art. 23, IX, da Constituição Federal, dos Estados-membros, contanto que observado o princípio da subsidiariedade.

O argumento da inversão da fórmula federalista, consistente na substituição da competência comum por competência privativa, não subsiste. Não há falar em inversão do regime federativo, porque essa dimensão estática das competências administrativas para licenciamento e atividades de controle e fiscalizadoras, como aqui designado, é articulada à dimensão dinâmica, performada pelas atuações supletivas e subsidiárias, como regulamentado nos arts. 15, 16 e 17.

53 . Antes da lei complementar nº 140, Paulo de Bessa Antunes lista alguns efeitos negativos da legislação antes vigente: “ *(i) aumento da centralização federativa; (ii) transferência para o IBAMA do licenciamento de toda um série de questões de pouquíssima relevância nacional ou regional, sem que o órgão tenha atribuições ou capacidade técnica institucional para delas cuidar, dispersando os esforços do órgão de controle ambiental federal* ”. A atual descentralização da gestão administrativa prima pela eficiência, ao aportar racionalidade e celeridade aos processos de licenciamento, cabendo precípuamente aos Estados e aos Municípios as ações administrativas, seguindo a lógica da subsidiariedade.

Reconhecendo essa leitura, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer afirmam: “*O que se almeja, ao fim e ao cabo, a partir da regulamentação infraconstitucional da competência executiva em matéria ambiental levada a efeito pela LC 140/2011, é transpor a legislação ambiental para o ‘mundo da vida’, assegurando a sua aplicação e efetividade, ou seja, estabelecer a ‘mediação’ entre o marco legislativo ambiental e a efetivação da proteção ambiental, por intermédio das práticas administrativas levadas a efeito pelos diversos entes federativos e instâncias estatais.*”

54. Cumpre assinalar a distinção necessária de incidência dos deveres de proteção ambiental no sistema de repartição de competências administrativas e legislativas. A Lei Complementar nº 140/2011, ora em deliberação, apenas fixou as normas de cooperação da ação administrativa, ou seja, do poder de polícia ambiental, nas vertentes do licenciamento e da fiscalização de atividades e empreendimentos degradadores do meio ambiente.

Essa legislação complementar não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si.

Entendo importante essa observação, a propósito, para afastar interpretações extensivas do impacto da Lei Complementar nº 140/2011 no sistema constitucional e legal de tutela ambiental. Por exemplo, referida legislação, ao definir o âmbito de ação administrativa dos Estados-Membros, **não deixou margem decisória para o legislador estadual dispensar o licenciamento ambiental**. Na arena legislativa, prevalece o critério da predominância do interesse, porque esse assunto – dispensa de licenciamento ambiental – é de domínio da União, devendo os demais entes da federação atender aos critérios definidos nacionalmente, conforme decidido no julgamento da ADI 6.288, de minha relatoria, que traduz a interpretação constitucional sobre a questão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA /CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO

AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. 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. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de constitucionalidade.

2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividade e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de desproteção ambiental. Em

realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada.

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. 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 do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA /CE nº 02/2019.

4. A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, caput, para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local. (ADI 6.288, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23.11.2020, DJ 03.12.2020)

55 . Quanto ao art. 7º, XIV, “h”, e parágrafo único, não há vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da legalidade. A dicção legal é expressa em afirmar que a tipologia responsável por enunciar outras hipóteses de licenciamento à cargo da União será “*estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento*”.

Não há aqui delegação de atividade normativa à Comissão Tripartite Nacional, a esta compete apenas formular proposições que deverão ser

avalizadas pelo Poder Executivo, a autoridade com competência normativa para a elaboração da tipologia.

Inclusive, o Poder Executivo, em observância à alínea “h” do inciso XIV do art. 7º, editou o Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, regulamentando a tipologia de empreendimentos e atividades cujo licenciamento será de competência da União.

Ademais, a delegação normativa é autorizada pela própria legislação, argumento que exclui o vício da constitucionalidade suscitada.

Uma realocação das competências, desde que respeitada a feição dinâmica do federalismo cooperativo, não deve, a priori, ser refutada. É preciso verificar se as alterações geram impacto negativo aos deveres fundamentais de proteção adequada e suficiente ao meio ambiente.

Com efeito, a inicial faz interpretação equivocada sobre o alcance do art. 23 da Constituição Federal, a competência comum não impõe que cada tarefa seja exercida simultaneamente pelos entes federativos, mas sim de forma racional e articulada, por isso, quanto aos pontos em análise neste capítulo, refuto as alegações de constitucionalidade.

56 . Ante o exposto, voto pela improcedência dos pedidos de inconstitucionalidade dos arts. 7º, XIII e XIV, “h”, parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 20 e 21 da Lei Complementar nº 140/2011.

Arts. 4º, V e VI, 14, §3º e 15

57 . Com relação aos arts. 4º, V e VI, 14, §3º, e 15, a parte autora, mais uma vez, defende a inconstitucionalidade por violação dos arts. 23 e 225 da Constituição Federal, uma vez que esses dispositivos instituem as figuras da delegação voluntária (instrumentos de cooperação) ou automática dos deveres de proteção entre os entes federativos. Para a autora, esse modelo institucional autoriza a omissão no adimplemento das competências administrativas por qualquer ente federativo, na medida em que a sua inércia diante de um dano ambiental justifica a atuação supletiva por outro ente.

Acresce ao contexto argumentativo, a razão do sobrecarregamento de atribuições de determinado ente federado em detrimento da omissão do outro, fato que pode impactar no sistema de fiscalização, com consequências na proteção ambiental exercida pelos órgãos ambientais.

Abaixo o teor normativo das regras impugnadas:

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

(..)

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.

Art. 14

(...)

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

58. A previsão de instrumentos de cooperação institucional interfederativa, a exemplo da delegação voluntária de atribuições e da execução de ações administrativas, nos limites da moldura legislativa, com prazo indeterminado, ao contrário do discurso da autora, fortalece o viés cooperativo do modelo federativo engendrado pela Lei Complementar nº 140/2011, ao autorizar e fomentar a conversação institucional para o remanejamento das competências federativas, seja de licenciamento, seja de controle e fiscalizatórias, previstas nos arts. 7º, XIII e XIV, 8º XIII e XIV e 9º, XIII e XIV.

Alinhada à lógica cooperativa, a instauração da competência supletiva, idealizada no art. 15, na hipótese de conduta omissiva do ente federado

responsável pelo licenciamento. A regra do §3º do art. 14, bem vistas as coisas, em observância ao princípio da subsidiariedade e dos deveres fundamentais de proteção adequada, aliado ao objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável nacional, ajusta o comportamento administrativo em duas direções. A primeira, impede a emissão de licença tácita sem que o antecedente licenciamento, protegendo o meio ambiente. A segunda, dirigida ao setor econômico, afasta as debilidades e burocracias estatais, para garantir a atuação supletiva de outro ente, com melhores condições institucionais e técnicas para a assunção da tarefa.

59. O art. 15, por sua vez, define o efetivo conteúdo e os limites da atuação supletiva nas ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental no marco cooperativo do desenho federativo.

Desde logo, cumpre destacar a densificação do princípio da subsidiariedade na articulação institucional supletiva, uma vez que observada a lógica da intervenção do ente maior nas ações de responsabilidade do ente menor, quando constatada a inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselhos de meio ambiente.

Prosseguindo o raciocínio normativo, de acordo com os incisos do art. 15, caberá a União desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais, ao Estado as ações administrativas municipais e também à União aquelas ações quando incapacitados tanto o Estado quanto o Município.

60 . Da análise da engenharia institucional empreendida, verifica-se a materialização dos critérios da subsidiariedade. Ainda, a conjugação dos arts. 4º, § 3º, e 15 traduz a dimensão dinâmica do federalismo cooperativo, como já explicitado neste voto. O que significa dizer que essa feição cooperativa, seja por instrumentos de diálogos institucionais diretos entre os entes federados, seja pela atuação supletiva, em caso de incapacidade institucional de determinado ente político, é justamente o elemento de validade do modelo federativo adotado pelo legislador.

Mais uma vez, o discurso aqui desenvolvido afasta o argumento da escolha legislativa por um sistema estático de repartição de competências administrativas, à semelhança do projetado para as competências privativas. A interpretação harmônica das duas dimensões estática e dinâmica é que caracteriza o perfil cooperativo do ajuste federativo em matéria ambiental.

61 . Todavia, quanto ao art. 15, em particular a expressão “*inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho do meio ambiente*”, fixada nos

incisos I, II e III, importa destacar, por ser essencial à interpretação adequada e conforme aos deveres fundamentais de proteção do meio ambiente, que a regra prescreve dois requisitos autônomos para a instauração do agir supletivo.

O primeiro, guarda relação com a **inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho do meio ambiente**. A comprovação exigida para a atuação supletiva é objetiva, pois, deriva do estado de ausência.

O segundo requisito, de natureza mais complexa, igualmente autoriza a instalação supletiva, e diz respeito ao **estado de incapacidade do órgão ambiental ou do conselho do meio ambiente**. A incapacidade de órgão ambiental ou de conselho do meio ambiente demanda uma comprovação na prática administrativa do poder de polícia ambiental nas ações de licenciamento e de autorização, como premissa para a permissão do agir supletivo.

A capacidade institucional é imprescindível como justificação da competência precípua do ente federado. Interpretação contrária, restrita à simples leitura da inexistência de órgão ambiental ou conselho do meio ambiente, implicaria a conformação de desenho federativo débil em face dos deveres de proteção adequada e suficiente.

De nada vale a instituição de órgão ambiental ou conselho, se esses não possuem reais e efetivas condições de atuação. A capacidade institucional, inclusive, não se contenta com o aspecto estrutural, em termos de espaço físico, mas também agrupa o perfil técnico-pessoal e de infraestrutura tecnológica necessários para o adimplemento das funções administrativas. E, claro, esses dois perfis, técnico-pessoal e de infraestrutura tecnológica, serão comprovados a cada tipo de atividade e empreendimento a ser objeto de licenciamento.

A preocupação com esse pressuposto da capacidade institucional não passou despercebido ao legislador, que no parágrafo único do art. 5º definiu órgão ambiental capacitado, nos seguintes termos: “*Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.*”

Da leitura da regra, sublinho as seguintes propriedades: técnicos próprios ou em consórcio (derivado de algum instrumento de cooperação formalizado), devidamente habilitados (perfil profissional adequado e

compatível com a atividade ou empreendimento objeto de avaliação) e número compatível (condições institucionais).

Como de forma arguta explicitou o Ministro Herman Benjamin, no julgamento de Recurso Especial no Superior Tribunal de Justiça (Resp 1.728.334/RJ), “*Sem fiscalização independente, íntegra, universal, metódica, preventiva, eficaz respeitada. Em tal conjuntura de omissão, inércia e descuido com a fiscalização trasmuda-se proteção em encenação estatal, típica do Estado Teatral, e, no seu rastro, revela-se um ‘Direito Ambiental de mentirinha’*”.

62. A baixa institucionalidade dos entes subnacionais (problema crônico), com efeito, terá reflexos na estruturação adequada de seus órgãos ambientais. Seja pela falta de orçamento suficiente por parte, em especial dos Municípios, para referida capacitação administrativa, seja pela possibilidade de maior captura externa dos agentes políticos, pelas mais diversas faces da corrupção, em razão da maior proximidade com os centros de poder.

Todavia, a análise em abstrato da regra não permite inferências interpretativas suficientes e potenciais para o juízo de constitucionalidade, por inadimplemento dos deveres de proteção por parte de determinado ente federado. Isto é, não é possível definir desde logo, abstratamente, as hipóteses constitucionais de incidência da regra.

Caberá à prática ambiental a observância, a cada caso, e em concreto, da comprovação dos requisitos inerentes à qualificação da capacidade institucional dos órgãos ambientais, como premissa para a instauração da competência supletiva. E aqui, a relevância da União na vigilância a respeito das condicionantes, porque ela é o ator supletivo principal, na omissão dos Estados e quando estes também forem omissos no controle do agir dos Municípios.

Ou seja, não subsiste o argumento por parte da União de que a competência é dos Estados ou dos Municípios e, por isso, não pode atuar. Ao contrário, caberá a vigilância, para justificar o acionamento do agir supletivo, sob pena de responsabilidade.

Acrescento ao ponto, o dever de vigilância da União quanto aos licenciamentos de responsabilidade dos Estados, cujas atividades ou empreendimentos possam causar impactos ambientais indiretos relevantes em áreas indígenas ou unidades de conservação. A exemplo, as atividades de mineração ou empreendimentos hidrelétricos, cujas poluições sonoras

ou dos leitos de rios possam impactar a preservação adequada das referidas áreas. Neste ponto, competirá, com efeito, à União averiguar as capacidades institucionais do órgão ambiental estadual para proceder com o licenciamento, em especial as condicionalidades para a emissão da licença, considerados esses impactos indiretos, que não raras vezes demandam alta especificação de instrumentos técnicos e de profissionais.

Em consequência, a solução aos potenciais problemas ocorrerá pela via administrativa ou da jurisdição constitucional incidental e difusa.

Por isso, mais uma vez, repito, a riqueza e a complexidade da atuação supletiva, em suas diversas potencialidades. E, nesse contexto, entendo que o dispositivo questionado não denota por si retrocesso inconstitucional, tampouco vulnera os deveres de proteção adequada.

63 . Posto isso, voto pela **improcedência dos pedidos de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 14, §3º, e 15 da Lei Complementar nº 140/2011.**

Art. 14, § 4º

64 . Consoante argui a autora, a inconstitucionalidade do art. 14, § 4º, da LC nº 140/2011, reside no fato de este vocábulo legal criar hipótese fictícia de autorização ambiental, decorrência da mora administrativa, hipótese contrária ao dever de proteção inscrito no art. 225, § 1º, IV.

A licença ambiental automática por prorrogação seria, então, incompatível com a tutela adequada do ambiente exigida por parte do Administrador Público, não cabendo ao meio ambiente e à coletividade suportar os ônus das ineficiências ou burocracias administrativas, as quais devem ser solucionadas nas arenas próprias, a tempo e modo eficientes.

Consta da regra aqui impugnada:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

A hipótese de prorrogação da validade da licença ambiental até manifestação definitiva de órgão ambiental competente, desde que o pedido de renovação seja realizado com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, não é novidade no sistema legal de tutela ambiental. A Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no § 4º do art. 18, assim fixava, acerca da renovação da Licença de Operação, não aplicando tal comando às demais licenças.

65 . A razão subjacente à regra vocaliza o resultado da ponderação legislativa acerca dos valores do desenvolvimento econômico sustentável, da burocracia administrativa e da proteção adequada do meio ambiente. A eficiência na atuação da Administração Pública, por meio de seus órgãos ambientais, deve ser observada, como imperativo de racionalidade e resultados ótimos nos processos públicos e suas etapas. Ainda como expressão e impacto do princípio da eficiência nas ações administrativas, infere-se o direito à duração razoável do processo, exigido tanto daqueles de natureza jurisdicional quanto os de natureza administrativa (art. 37, *caput*, CF).

Com o propósito de realização do princípio da eficiência, ao lado do adimplemento dos deveres de tutela ambiental, a regra do § 4º do art. 14 autoriza a renovação automática da licença ou autorização ambiental requerida com antecedência mínima de 120 dias do prazo de seu vencimento, até a finalização do processo levado a cabo perante o órgão competente.

A escolha legislativa criou fórmula institucional que busca proteger o empreendedor que cumpre com as obrigações necessárias ao processo de renovação da licença ou autorização, em especial o valor da segurança jurídica ínsita às atividades econômicas em desenvolvimento. E, de outro lado, objetiva salvaguardar o órgão ambiental que, no exercício de sua competência e do curso do pedido de renovação, pode requisitar documentos e informações para a pertinente valoração, porque não tem prazo fixo de finalização do processo.

66 . Quanto ao tema, sublinho que a prorrogação automática de licença ou autorização ambiental, desde que o pedido tenha sido feito com a antecedência legal exigida, não tem relação com a possibilidade de concessão originária daquelas em hipóteses de mora dos órgãos ambientais.

A inércia ou mora no desempenho do processo de licenciamento instaura a atuação supletiva, por outro ente federativo, conforme § 3º do art.

14. Porém, jamais consente tacitamente com o início da atividade ou do empreendimento, em observância aos deveres de tutela e aos princípios da precaução e prevenção.

A verdade, é que a legislação não impõe prazo para a conclusão dos procedimentos de licenciamento ou autorização ou consequências tácitas para os requerimentos originários. E assim é porque nesse momento o valor preponderante a ser tutelado é o meio ambiente, a partir de análise minuciosa e rigorosa dos impactos e níveis de degradação ambientais que determinada atividade ou empreendimento pode causar.

A alternativa legislativa oferecida para a solução da inércia administrativa reside na atuação supletiva, resposta satisfatória e coerente com os deveres de tutela ambiental.

Todavia, no momento do pedido de renovação de licença ou autorização concedida, decorrente de prévio procedimento de licenciamento já concluído, impõe-se reequilíbrio de valores a serem ponderados, o meio ambiente, a continuidade econômica e a eficiência do órgão ambiental. Por isso, a justificativa da prorrogação automática até ulterior manifestação administrativa. Mais uma vez, repito, a manifestação do órgão ambiental que definirá sobre a renovação da licença, uma vez entendido pelo não atendimento das condicionalidades exigidas, essa será cassada.

Não obstante a validade da opção legislativa, é certo que, conforme percuciente observação do Paulo Affonso Machado, a incidência dessa regra na prática ambiental pode ocasionar a conversão da possibilidade de prorrogação automática em validação de estado ilícito, com consequências no cenário de degradação ambiental. É de conhecimento notório que o pedido de renovação da licença ambiental configura oportunidade para a readequação dos empreendimentos aos avanços da segurança ambiental e controle do adimplemento de todas as salvaguardas ambientais exigidas para o desenvolvimento da atividade econômica.

Por isso, a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental é pressuposto válido para o acionamento da competência supletiva, à semelhança da solução normativa prevista para a omissão ou mora na análise do pedido de licença originária, como previsto no § 3º do art. 14. O paralelismo institucional impõe-se na hipótese, como incidência dos deveres de tutela do meio ambiente e do princípio da subsidiariedade no contexto do federalismo cooperativo.

Não passa no teste de validade constitucional, a partir das premissas postas na justificativa desse voto, regra que autoriza estado indeterminado de prorrogação automática de licença ambiental. Outrossim, não atenta aos critérios do desenvolvimento sustentável e da cooperação interfederativa, a redistribuição do ônus da demora administrativa aos agentes econômicos.

Ou seja, no § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, entendo que mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

Registre-se. À omissão ou mora administrativa na hipótese de análise de pedido de renovação de licença deve-se agregar os qualificativos de imotivada ou desproporcional, porque o órgão ambiental na coleta de informações necessárias pode demandar tempo para além dos 120 dias prescritos na regra do §4º. A instauração do agir supletivo (art. 15) ocorre quando constatado estado desproporcional e imotivado por parte do ente maior, responsável pela vigilância cooperativa.

67 . Nesse sentido, voto por conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15.

Art. 17, *caput* e §§ 2º e 3º

68 . Assinala a autora que o texto normativo do art. 17, *caput*, §§ 2º e 3º, ao estabelecer regra de competência para a atividade fiscalizadora vinculada à atribuição pelo licenciamento ou autorização, desconstituiu desenho institucional anterior edificado sobre o critério da significância do impacto ambiental e da comunhão de trabalho interfederativa.

De acordo com a autora, a modificação do critério estruturante do arranjo institucional do poder de polícia da União no exercício das atividades fiscalizatórias, do impacto ambiental significativo para a vinculação à competência do licenciamento ou autorização, limitou sobremaneira o poder fiscalizatório da União, com impacto restritivo no modelo de repartição de competências definido na Constituição Federal.

Nesse contexto, sustenta: “ *Em resumo, o art. 17 e os §§ 2º e 3º, da LC nº 140/2011 são inconstitucionais por violar: 1) a cabeça do art. 225 da Constituição que não permite o fracionamento privativo de atribuições do Poder Público para a defesa ambiental; 2) a cabeça do art. 23, da Constituição por transformar competências comuns em privativas; 3) a cabeça do art. 37, da Constituição por violar o princípio da eficiência; 4) o devido processo legal (arts. 5º LIV); 5) o princípio de que ninguém será processado senão pela autoridade competente (art. 5º LIII), 6) a segurança jurídica e a proteção da confiança e 7) o entendimento doutrinário de que não se deve rebaixar o nível de proteção das normas ambientais.* ”

Eis o teor do dispositivo infirmado:

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

(...)

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

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

69 . O art. 17, *caput*, ao dispor sobre a lavratura de auto de infração e a instauração de processo administrativo para apuração do ilícito ambiental, determina regra sobre a competência do órgão responsável pelo

licenciamento ou autorização. Para o quadro normativo delineado, compete a quem licencia ou autoriza atividade ou empreendimento o poder de polícia fiscalizatório e sancionatório.

Da leitura do *caput* do art. 17, também se infere regra para o exercício da atividade fiscalizadora atrelada à competência para o licenciamento. Fato jurídico que implica afirmar que a localização do empreendimento ou da atividade consubstancia o critério da alocação da competência do poder de polícia ambiental no campo da fiscalização e apuração das infrações ambientais.

70 . Os §§ 2º e 3º do art. 17, por sua vez, instituem exceções à regra. Uma para as situações de urgência de degradação ambiental. Outra que autoriza a competência comum para as atividades fiscalizadoras por parte dos órgãos ambientais de distintos entes federativos, entretanto, quanto a esta determina o prevalecimento do auto de infração de autoria do órgão competente, conforme a regra geral do *caput*.

71 . Mais especificamente, quanto ao § 2º do art. 17, infere-se a permissão do agir administrativo fiscalizador por qualquer ente federado, por meio de seus órgãos ambientais, quando verificados fatos que denotam iminência ou ocorrência de degradação ambiental, cabendo a esse órgão determinar as medidas para evitá-la, cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para a tomada das providências cabíveis.

72 . Algumas advertências e glosas necessárias. Primeiro, do exame do referido dispositivo fica claro que a atuação supletiva de qualquer ente federado que tenha conhecimento da iminência ou degradação ambiental ocorre tanto para a tutela do ilícito quanto do dano ambiental. A regra autoriza, portanto, as chamadas tutelas inibitórias e reparatórias pelo órgão ambiental.

A inibitória voltada para evitar a ocorrência do chamado ilícito ambiental, hipótese em que basta a ameaça de transgressão às normas de proteção ambiental, porquanto a inviolabilidade da integridade do bem ambiental justifica a sua proteção contra qualquer ameaça de ilícito, como também de remoção do próprio ilícito, caso já praticado sem consequências danosas.

A tutela reparatória direcionada para as situações de degradação, ou seja, de dano constatado, cabendo a adoção das medidas pertinentes para cessar ou repará-lo. O conhecimento do fato, como descrito no § 2º do art.

17, desse modo, pode ser tanto da ameaça de ilícito, do próprio ilícito quanto do evento danoso, consubstanciado em degradação ambiental.

As medidas a serem adotadas pelo órgão ambiental ciente do fato devem ser adequadas para a efetiva tutela da situação (contra o ilícito ou contra o dano). Há aqui autêntica cláusula processual administrativa aberta, que atribui discricionariedade ao administrador para a escolha, devidamente justificada, da medida conforme aos deveres de proteção. Note que a margem discricionária é para atuação efetiva e não para a omissão. Aplica-se, por analogia, a interpretação da técnica processual prevista no art. 497, parágrafo único, do Código de Processo Civil, que trata das técnicas abertas para o adimplemento das obrigações de fazer, de não-fazer e de dar, inerentes às tutelas específicas dos direitos.

Segundo, há que se esclarecer que a determinação de comunicação ao órgão competente para a tomada das providências cabíveis não implica automática e imediata revogação das medidas tomadas por parte dos órgãos ambientais que agiram na situação de urgência. Ao contrário, os entes federados nessa hipótese deverão somar os esforços fiscalizadores para coibir o ilícito ou/e danos ambientais, havendo a comunhão de trabalho interfederativo até que seja solucionada a urgência e, com isso, tutelado o bem ambiental.

Portanto, no §2º do art. 17 fica clara a instituição da competência solidária e comum dos órgãos ambientais nas situações de urgência, quando o conhecimento do fato ocorre por ente federado que não detém a competência para o licenciamento daquela atividade ou empreendimento em fiscalização.

A assunção das atividades fiscalizatórias pelo ente competente, quando comunicado do fato e das medidas já adotadas para evitar, cessar ou reparar o ilícito ou dano ambientais, não autoriza a exclusão do outro órgão ambiental, sob pena de proteção insuficiente e não adimplemento dos imperativos de tutela. Isso porque as medidas adotadas no *mundo da vida* demandam procedimentos específicos para o seu cumprimento, assim como acompanhamento de implementação, inclusive perante o Poder Judiciário. Desse modo, incompatível interpretação no sentido da automática e imediata transferência de competência.

A cooperação entre os entes federados aqui é visível e relevante. E das propriedades constituintes da regra do § 2º, não se autoriza qualquer interpretação no sentido da imediata e automática revogação da

competência do ente identificador da urgência. Por isso, a atuação cooperada é o resultado expresso e almejado por esse dispositivo legal, fato que perfectibiliza a lógica do federalismo cooperativo ecológico.

73. O §3º do art. 17, por sua vez, afirma expressamente que a regra do *caput* não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Contudo estabelece a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição do licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

74 . Aqui, nesse dispositivo legal, verifica-se propriedade distinta daquelas previstas no § 2º. Isso porque fica expressamente estabelecida a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão ambiental detentor da competência a que se refere o *caput* do art. 17 e não daquele que tenha agido no exercício da competência comum, enquanto dever-poder, e que, por isso, tenha maior capacidade institucional ou de ação na fiscalização empreendida.

Ou seja, o exercício do poder de polícia ambiental decorrente da competência comum material, tal como previsto nos arts. 23, VI e VII, e 225, § 1º, da Constituição Federal, exige o dever-poder de fiscalização dos órgãos ambientais dos entes federados, cuja operação poderá ocorrer em duplicidade. No entanto, o critério que determina a prevalência do auto de infração, do resultado do agir fiscalizatório, não é o da máxima efetividade de proteção (incluídas as capacidades institucionais do órgão em termos de estrutura e coercibilidade), mas sim o da competência para o licenciamento ou autorização.

Nesse contexto, para melhor compreensão, coloco exercício de abstração comparativa: na hipótese de atuação em duplicidade de dois órgãos ambientais fiscalizadores, de entes subnacionais distintos, como o IBAMA e outro estadual, para o controle de dano ambiental decorrente de empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada, a quem competirá levar a termo o auto de infração? Quem demonstrou efetividade na sanção adotada ou capacidade institucional para a apuração do dano? Ou a competência prévia e estática do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização?

A escolha da alternativa normativa estática de competência para o poder de polícia ambiental, na função fiscalizatória, com efeito, ainda em

juízo abstrato, frustra o parâmetro normativo dos deveres fundamentais de proteção, assim como a lógica do sistema constitucional de tutela do meio ambiente, baseado na responsabilidade solidária e objetiva (arts. 23 e 225).

Ademais, conforme já desenvolvido como razão de decidir deste voto, a dupla feição do federalismo cooperativo, estática e dinâmica, não encontra guarida nesse desenho institucional, que apenas favorece a dimensão estática, sem possibilidade de atuação supletiva adequada, porque o critério pela prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão licenciador ou autorizador afasta qualquer possibilidade interpretativa de prevalência da máxima proteção do meio ambiente.

75. Convergente com essa linha interpretativa, tem-se a argumentação sustentada pela Procuradora-Geral da República, no sentido de que tal previsão do §3º do art. 17 não se coaduna com o dever de máxima proteção do meio ambiente, uma vez que o auto lavrado pelo órgão originalmente competente não será necessariamente o mais adequado para a proteção do meio ambiente. Em suas palavras: “*s e dois ou mais órgãos ambientais atuaram em determinado caso, deve prevalecer aquele que apresentou tutela efetiva, adequada e suficiente quanto repressão da lesão ao meio ambiente, sob pena de afronta ao princípio da vedação da proteção deficiente*”.

76 . Os problemas ambientais, em sua maioria, notadamente na região da Amazônia Legal e dos biomas classificados como patrimônios nacionais, não são tópicos e localizados, ao contrário são transfronteiriços. As linhas geográficas demarcatórias dos entes federados não são suficientes para restringir os problemas e delitos ambientais, tampouco para limitar os danos e seus efeitos. Como exemplo, o desmatamento ilegal. Para o controle e o combate desses danos e ilícitos ambientais complexos e transfronteiriços, ainda que as atividades ou empreendimentos tenham sido licenciados pela sua localização, autorizada está, conforme o próprio §3º do art. 17, a atuação fiscalizadora e solidária cooperativa de todos os entes federados. Não poderia ser diferente. Como exemplo, tem-se na prática ambiental as operações federais na região da Amazônia Legal em combate ao desmatamento, cujas atividades se originam de quatro economias ilícitas: grilagem de terras públicas, exploração ilegal de madeira, mineração ilegal e agropecuária com passivo de ilegalidades ambientais.

Todavia, a restrição posterior imposta à prevalência do auto de infração desconstitui a própria lógica cooperativa do desenho federalista. Há clara antinomia na regra do § 3º do art. 17. Para além de oferecer alternativa

normativa insuficiente aos deveres de proteção ambiental e ao requisito da capacidade institucional dos órgãos ambientais.

77. Frente a esse arcabouço argumentativo, entendo inconstitucional a parte que atribui prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*, porque abstratamente é possível inferir a incompatibilidade desse desenho institucional com os deveres de proteção ambiental, e também com a lógica da eficiência e racionalidade administrativa, uma vez que a duplicidade da atuação fiscalizatória é decorrente e autorizada pela competência comum material. A fórmula para resolver a atuação fiscalizadora simultânea não encontra guarida constitucional.

Acresço ao ponto, para justificar a inconstitucionalidade parcial do referido § 3º do art. 17, que o critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

Como já dito, um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. Ou seja, exercício subsidiário e condicional de competência material, cuja condicionante reside justamente na configuração das situações de omissão ou ineficiência do órgão ambiental estadual ou municipal.

As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração.

É assim que a solução questionada denota retrocesso inconstitucional e vulnera os deveres fundamentais da proteção adequada do meio ambiente.

Ante o exposto, como forma de solucionar a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 17, na parte referente à prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*, e seguindo a lógica do princípio da subsidiariedade e do federalismo cooperativo, proponho interpretação conforme à Constituição no sentido da prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Inconstitucionalidade integral da lei, por arrastamento

78 . Rejeitados os pedidos de inconstitucionalidade dos dispositivos legais acima identificados, não resiste o comprometimento da funcionalidade da legislação apto a justificar o argumento da inconstitucionalidade por arrastamento.

Limites da cognição jurisdicional e diálogos institucionais

79 . Não cabe ao Supremo Tribunal Federal elaborar políticas públicas ambientais ou escolher alternativas normativas aos desenhos institucionais aprovados pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, seja por não dispor do conhecimento técnico e altamente especializado necessário para especificar a engenharia administrativa e institucional adequada para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto. Compete a este órgão jurisdicional o controle da validade das políticas públicas aprovadas pelos demais poderes, a partir das diversas técnicas decisórias, com consequências restritivas na liberdade decisória de conformação legislativa ou executiva, cujo campo de atuação é contornado pelos imperativos constitucionais de tutela.

O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a

Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo.

A legislação tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente.

Contudo, o juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais.

Assim dizendo, a constitucionalidade de determinada regra ou conjunto normativo não significa que o legislador não possa alterar o desenho institucional eleito, de modo a acompanhar as inovações exigidas pelo transcurso do tempo e mesmo a adaptação necessária para a eliminação dos obstáculos e debilidades verificadas na aplicação da legislação. Ao contrário, esse chamado é contínuo e aberto ao legislador, em diálogo com a sociedade civil, os órgãos administrativos competentes e a comunidade científica.

Para isso, imprescindíveis estudos regulatórios a respeito da efetividade dos desenhos institucionais, até mesmo em perspectiva comparada com os anteriores para se averiguar, com indicadores qualitativos e quantitativos, os retrocessos institucionais. O cotejo de eficiência das políticas públicas é premissa para subsidiar com dados (evidências factuais e técnicas) a tomada de decisão por novos rearranjos institucionais. Nesse cenário, importa destacar a relevância do estudo de impacto regulatório, nas modalidades *ex post* e retrospectiva, nesta com mais razão, prevista na Lei nº 13.874/2019, para o incremento da qualidade deliberativa pública.

Mas esses estudos regulatórios não competem precipuamente ao Supremo Tribunal Federal, mas sim aos órgãos legiferantes e

administrativos competentes, cabendo a este Tribunal o diálogo institucional, por meio das técnicas processuais pertinentes, sejam elas para a coleta de dados e informações, como as audiências públicas, sejam as técnicas decisórias instauradoras da conversação democrática, como o apelo ao legislador.

Por isso, que a leitura estática e abstrata dos atos normativos não permite juízos de inferências prováveis de inconstitucionalidade por aplicações das regras. Esse juízo é aderente ao formato incidental e difuso da jurisdição constitucional. Seria impossível e frustrante categorizar antecipadamente as incidências concretas de regras e os efeitos inconstitucionais correlatos por inadimplemento dos deveres de proteção aos direitos fundamentais, por exemplo. Os casos que informaram os fatos e nuances interpretativas necessárias para o juízo de (in)constitucionalidade.

Ante o exposto, a título de *obter dictum* faço o apelo ao legislador para a implementação de estudo regulatório retrospectivo acerca da Lei Complementar nº 140/2011, em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais. Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa.

Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal.

Como adverte Paulo Affonso Machado:

“A razão ultimada da distribuição do poder, entre seus distintos níveis, não deve ser outra que a de facilitar seu mais adequado e eficaz exercício. As fórmulas políticas, devem legitimar-se pelos seus rendimentos sociais efetivos (E. García de Enterría). Daí a necessidade de ser considerado o melhor nível de gestão dos serviços e a maior atenção às necessidades concretas e reais dos cidadãos e da própria sociedade. A determinação dos âmbitos que possam corresponder aos distintos níveis de Poder, assim com a forma em que deve ser exercido, haverá de fundamentar-se, de modo inequívoco, no princípio de como se exercem melhor as competências, que aqueles

níveis recebem como atribuições. Junto a isso deve-se considerar, também, o custo econômico que representa o exercício dessas funções. É algo que se olvida com frequência."

Conclusão

80 . Ante o exposto, julgo improcedentes os pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos **arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, "h", XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21 , Lei Complementar nº 140/2011** e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

Julgo parcialmente procedente ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

É como voto .