

VOTO

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

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

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra **os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006, com redação dada pela Lei n. 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, que dispõem sobre a diversidade e sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade.**

Aduz a PGR que as referidas normas violam os arts. 23, VI e VII, parágrafo único; 24, VI e VIII, e § 1º; e 225, caput e § 4º, da Constituição da República.

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

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

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

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

o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – [que] constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos**, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (MS 22.164/SP – grifei).

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

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

Dessa forma, é importante abordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma perspectiva baseada nos

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

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

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

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

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela EMC 42/2003 – grifei).

Principalmente após a Declaração das Nações Unidas sobre o meio ambiente, de 1972, em Estocolmo, e a Eco-92, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, cujo principal documento foi a Agenda-21, entre tantos outros eventos internacionais, além da produção científica massiva

comprobatória de que a atividade humana depredatória tem causado danos ambientais muitas vezes irreversíveis, a defesa ao meio ambiente foi erigida como uma das pautas mais importantes no mundo.

A Constituição Federal de 1988, dessa forma, nos arts. 170, VI, e 225, estabeleceu que a atividade produtiva está condicionada à proteção ao meio ambiente, o que demonstra que a tutela do meio ambiente ganhou o devido destaque também na ordem constitucional brasileira. Assim, as atividades econômicas que não estiverem em consonância com a proteção ambiental devem sofrer restrições e limitações por parte do Poder Público. Cito, por oportuno, a lição do Ministro Eros Grau, sobre a relação entre economia e meio ambiente:

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

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

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

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a índole econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais,

àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial (espaço urbano) e meio ambiente laboral. [...]

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

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

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

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

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

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

A tutela ecológica, além de ser consubstanciada pela promulgação de leis eficazes, de atos administrativos e de ações voltadas para o cuidado com o meio ambiente, também deve ser baseada na prevenção à destruição dos bens ecológicos. Impõe-se, portanto, ao Estado, conforme abalizada doutrina, a observação **do princípio da precaução**, em que se busca antecipar a possibilidade de dano ambiental, de modo que medidas necessárias sejam tomadas preventivamente. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer assinalam que:

[...]

Ainda sob a ótica da atuação do Estado na tutela ecológica, considerando que tal, por força do princípio da precaução, deve se antecipar ao dano ambiental propriamente, Cançado Trindade aponta para a obrigação do Estado de evitar riscos ambientais sérios à vida, inclusive com a adoção de 'sistemas de monitoramento e alerta imediato' para detectar tais riscos ambientais sérios e 'sistemas de ação urgente' para lidar com tais ameaças. Esse entendimento é adequado, por exemplo, à tutela do ambiente atrelada às questões climáticas, pois tais 'sistemas estatais de prevenção do dano ambiental' permitiriam uma atuação mais efetiva em casos de eventos climáticos extremos (enchentes, desabamentos de terra etc.), de modo a prever os desastres naturais, e, mesmo em caráter preventivo (ou, pelo menos, buscando minimizar os impactos),

tutelar de forma mais efetiva os direitos fundamentais das pessoas expostas a tais situações. Enfim, a partir das considerações tecidas acima, **resulta patente a obrigação constitucional do Estado-Legislador de adotar medidas legislativas e do Estado-Administrador de executar tais medidas de forma adequada e suficiente à tutela ecológica, assegurando o exercício efetivo do direito fundamental em questão. E, quando tal não ocorrer, por omissão ou atuação insuficiente, o Estado-Juiz poderá ser acionado para coibir ou corrigir eventuais violações aos parâmetros constitucionalmente exigidos em termos de proteção e promoção da qualidade e da segurança ambiental** (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 292 – grifei).

Relativamente ao princípio da precaução, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu existir sua previsão em nossa Constituição Federal não apenas quanto à saúde do cidadão, mas também no que se refere ao meio ambiente:

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

Esse princípio, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, é bem sintetizado no julgamento do Recurso Extraordinário 327.189/SP, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, processo paradigma do Tema 479 da

repercussão geral, cujo trecho da ementa transcrevo, no que interessa:

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

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

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

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

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

Anote-se que a omissão estatal e as medidas que enfraquecem

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

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

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

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

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

[o] princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerarse constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação

pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado (GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 1998. p. 320/321).

O Ministro Antônio Herman Benjamin pontua que:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, **transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular** a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.). *In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012 – grifei).

Nessa linha, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717/DF, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, esta Suprema Corte afirmou que, segundo o mencionado princípio, atingido um dito “mínimo existencial socioambiental”, e sem que se iniba a relativa margem de discricionariedade ínsita à ação legislativa e administrativa em matéria de ecologia, não se pode admitir qualquer lesão ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

II – Constituição Federal: competência administrativa e legislativa em direito ambiental

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

administrativa comum em matéria de meio ambiente.

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

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

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

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a

disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

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

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

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

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

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente (ADI 3.035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/10/2005).

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

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

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

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

A autonomia regional, com a 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. (grifei) (4. HORTA, Raul Machado. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 80, jan. 1995, p. 21-42).

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

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

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

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma

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

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

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

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

O federalismo cooperativo, diga-se, é particularmente efetivo em um país como o Brasil, uma vez que, detentor de um território amplo e de diferentes biomas de relevância substancial ao planeta, tem neste modelo a possibilidade de proteger e preservar o meio ambiente de maneira muito mais efetiva, pois os entes subnacionais, além de compartilharem competências, podem editar leis voltadas para as especificidades de cada região (arts. 30, I e II, da Constituição da República). Tal possibilidade, no entanto, conforme já detalhado, é limitada pela moldura estabelecida pela legislação federal.

III – Legislação infraconstitucional brasileira em matéria ambiental e licenciamento ambiental

As normas gerais sobre direito ambiental foram estabelecidas na Lei n. 6.938/1981 – a qual foi devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988 –, na qual se criou a Política Nacional do Meio

Ambiente, seus fins e mecanismos. Nos termos do seu art. 2º, a Política Nacional do Meio Ambiente tem por finalidade “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

A mesma lei criou, no art. 6º, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o qual é formado por “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”.

O art. 6º, II, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

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

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

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

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

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

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

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

O art. 4º da Resolução Conama n. 237/1997 determinou que os órgãos ambientais competentes e os setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) **compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente**:

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

Com intuito de fortalecer o federalismo cooperativo em matéria ambiental foi publicada a Lei Complementar n. 140/2011, a qual modificou, em parte, a Lei n. 6.938/1981. Essa lei complementar objetivou a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

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

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

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

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

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

infraconstitucional e licenciamento ambiental

A Zona Costeira foi consagrada pela Constituição Federal, ao lado dos biomas brasileiros, como patrimônio nacional, no art. 225, § 4º, assegurando que a “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”.

Paulo Affonso Leme Machado leciona que a regra constitucional acima descrita é importante:

não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a **gestão do litoral não interessa somente a seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja onde ele estiver, pois se trata de ‘patrimônio nacional’** (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodvim, 2024. p. 953 – grifei).

Nos termos do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 487/DF, da relatoria do Ministro Octavio Galloti, “**patrimônio nacional’ está aqui no sentido de objeto de uma proteção excepcionalíssima da ordem jurídica**”.

Os ecossistemas típicos das Zonas Costeiras são protegidos pela Lei n. 7.661/1988, que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto n. 5.300/2004), a qual institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

De acordo com o professor José Afonso da Silva, o referido Plano tem por objetivo estabelecer diretrizes racionais para utilização dos recursos na Zona Costeira, de forma a não apenas preservar e proteger o patrimônio natural histórico, étnico, natural e cultural, como promover a qualidade de vida de sua população. Mas, sobretudo, complementa o autor:

Visa, especialmente, a **lançar as bases para o estabelecimento de políticas, Planos e Programas estaduais e municipais de Gerenciamento Costeiro e, de modo**

preponderante, objetiva planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades sócio-econômicas na Zona Costeira, de forma a garantir a utilização, controle, conservação, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros (Resolução 1, de 1990, item 4).

Quer dizer, então, que, em última análise, o PNGC deverá perseguir a realização da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, na Zona Costeira, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, racionalizando o uso do solo, do subsolo, da água e do ar, fiscalizando o uso dos recursos ambientais, protegendo os ecossistemas na Zona, controlando as atividades potencial e efetivamente poluidoras, incentivando o estudo e a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais, acompanhando o estado da qualidade ambiental, recuperando áreas degradadas, protegendo de modo especial áreas ameaçadas de degradação, promovendo a educação ambiental da comunidade para sua participação ativa na defesa do meio ambiente. (DA SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. pp. 153 e 154 – grifei).

O Professor Lair da Silva Loureiro Filho afirma, sobre a importância da Zona Costeira:

[Ela] abriga um conjunto complexo de ecossistemas de alta relevância ambiental, **cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem um caráter de fragilidade e que requerem, por isso, atenção especial de todos em geral, e do poder público em especial, o que justifica a sua inserção no art. 225 da Constituição com patrimônio nacional.**

A zona costeira brasileira, com 7.400 km de extensão (sem considerar baías e reentrâncias, o que totaliza 8.500 km, compreende três grandes sistemas: o oceânico, o atmosférico e o continental, variando, na largura, de 70 a 480 km. Nela, vive 1/4 da população, aproximadamente 36,5 milhões de pessoas,

residentes em cerca de 500 municípios com densidade populacional de 87 h/km², cinco vezes a média nacional. (FILHO, Lair da Silva Loureiro. Tratamento Jurídico da Zona Costeira do Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* n° 79, Ago-Set/2018).

O mesmo professor assenta que a Zona Costeira — além da rica e única biodiversidade ambiental — constitui significativa referência à identidade nacional brasileira. Além disso, destaca que a Zona Costeira do país tem inúmeras áreas voltadas ao turismo, as quais são responsáveis pela parcela majoritária do PIB nacional, sobretudo em função da existência dos portos, nos quais é realizada parte da atividade econômica brasileira (FILHO, Lair da Silva Loureiro. Tratamento Jurídico da Zona Costeira do Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* n° 79, Ago-Set/2018).

O Procurador-Geral da República, Roger Fabre, acrescenta que:

A Zona Costeira constitui, por assim dizer, uma região intensamente pressionada pelos setores produtivos e econômicos — guardadas as peculiaridades regionais do extenso litoral nacional — e de inegável importância estratégica, o que motivou o Governo Federal a afixar diretrizes e normas gerais para o uso sustentável dos seus recursos (FABRE, Roger. A competência comum dos entes da federação em matéria de proteção ambiental e os ecossistemas costeiros. *Boletim científico* – Escola Superior do Ministério Público da União. ESMPU, ano 12, n. 41, jul./dez., 2013).

O conceito de Zona Costeira é definido no parágrafo único do art. 2º da Lei n. 7.661/1988:

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definida pelo Plano.

O art. 3º da Lei n. 7.661/1988 prevê que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deverá prever zoneamento de usos e atividades

na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, de determinados bens. O art. 5º, § 1º, por sua vez, permite aos Estados e Municípios que elaborem os respectivos planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro, desde que observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto na lei. Eis o teor do dispositivo:

Art. 5º O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; prevenção e controle de erosão marítima, erosão fluvial de Municípios da Zona Costeira e inundação costeira; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

O normativo também prevê o licenciamento ambiental na Zona Costeira, nos seguintes termos:

Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, **deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.**

A Lei n. 7.661/1988 (regulamentada pelo Decreto n. 5.300/2004), ao dispor sobre regras de uso e ocupação da Zona Costeira e estabelecer critérios de gestão da orla marítima, determinou, **no art. 12, IX, que ao Ibama compete “conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional incidentes na zona costeira, em observância às**

normas vigentes”.

Ademais, a Lei Complementar n. 140/2011, na qual foram fixadas as normas gerais para a cooperação entre o entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, prevê no art. 7º, parágrafo único, que:

Art. 7º

[...]

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 (grifei).

A legislação federal, conforme assentado pela Procuradoria-Geral da União, institui normas e diretrizes que direcionam à União a competência para a concessão do licenciamento ambiental nessas áreas. Transcrevo, por oportuno, importante trecho da petição inicial sobre o assunto:

Em análise do licenciamento ambiental na Zona Costeira, aponta Roger Fabre que a legitimidade da atuação federal pode ser justificada, sobretudo, em três fatores: (i) no princípio da predominância do interesse; (ii) no critério da dominialidade do bem; e (iii) no status de patrimônio nacional da respectiva área. Observa acerca das atividades que devem ser licenciadas pela União:

(...) registre-se, em primeiro lugar, que as atividades desenvolvidas no mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva, assim como as localizadas em unidade de conservação federal, devem ser licenciadas pelo órgão federal detentor da atribuição, nos termos da previsão específica contida na LC n. 140/2011 (art. 7º, XIV, b e d). É legítima a previsão de que as intervenções feitas no mar territorial, plataforma continental ou zona

econômica exclusiva devem ser licenciadas pela União. No caso, não incide apenas o critério da titularidade/localização do bem, mas também o interesse público maior da nação na segurança marítima e conveniência estratégica. Merece atenção, ainda, o caso em que o empreendimento/atividade estiver localizado concomitantemente em zona marítima e terrestre, hipótese prevista no parágrafo único do art. 7º da LC n. 140/2011. O referido dispositivo legal diz que a atribuição será da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite, considerados os critérios do porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Entende-se que a lei previu a necessidade da condução, pelo IBAMA, do licenciamento nessa porção geográfica se a magnitude dos impactos for significativa, nos termos de apuração posterior da referida Comissão Tripartite e decisão do Executivo Federal. Ocorre que não houve a definição dessa tipologia. A demora do administrador não pode trazer prejuízo ao meio ambiente, com a definição de órgão licenciador diverso do IBAMA para atividades com grande potencial de dano em região costeira. A lei sinalizou que essa competência será do órgão federal. Assim, ausente a definição da tipologia pelo Executivo, necessária manifestação fundamentada dos órgãos ambientais envolvidos (tanto do estadual, a quem caberia o licenciamento segundo leitura apressada da lei, quanto do federal, a quem poderia ser atribuída a competência por ato do Executivo), a fim de embasar a conclusão específica sobre o porte e potencial poluidor da atividade, importante para a definição da competência para o licenciamento. A interpretação da lei deve atentar para os princípios constitucionais garantidores da sadia qualidade de vida e deve favorecer a existência de uma análise interdisciplinar habilitada sobre empreendimentos impactantes nessa porção territorial, normalmente verificada na estrutura do IBAMA e ICMBio. No que tange ao licenciamento em porção terrestre da Zona Costeira, entende-se que também devem ser analisados o porte, potencial poluidor e natureza do empreendimento/atividade, lembrando-se que a alínea h

do inciso XIV do art. 7º da LC diz que constitui ação administrativa da União promover o licenciamento de empreendimentos e atividades que atendam tipologia estabelecida pelo Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite, assegurada a participação de um membro do CONAMA e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. Mais uma vez, anote-se que existe mora do Poder Executivo na tomada das providências para dar efetividade à previsão legal.

Não se justifica que, provisoriamente, a competência para o licenciamento fique para Estados e Municípios, muitas vezes desaparelhados e mais suscetíveis à pressão política, em casos de obras e atividades que envolvem impactos significativos. Ausente o alto potencial de dano, a ser aferido por pareceres específicos dos órgãos ambientais, a competência ficará para os Estados, na forma do art. 8º, XIV, a quem caberá a análise da viabilidade do empreendimento, observada não somente a legislação estadual mas também a legislação federal ambiental e, eventualmente, as disposições legais aplicáveis aos terrenos de marinha (v.g., Lei n. 9.636/1998)¹.

Portanto, em se tratando de licenciamento ambiental em Zona Costeira, tem-se na legislação federal diretrizes expressas que direcionam à União o desempenho de competências licenciatórias em empreendimentos e atividades (i) localizados concomitantemente em zona marítima e terrestre, estabelecidos em ato do Poder Executivo com a participação do CONAMA, considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade (LC 140/2011, art. 7º, parágrafo único); (ii) localizados no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou em unidade de conservação federal (LC 140/2011, art. 7º, XIV, “b” e “d”); (iii) em zona terrestre, previstos em ato do Executivo, em razão do porte, do potencial poluidor ou da natureza do empreendimento (LC 140/2011, art. 7º, XIV, “h”); e (iv) que causem impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Decreto 5.300/2004, art. 12, IX).

1 FABRE, Roger. A competência comum dos entes da federação em matéria de proteção ambiental e os ecossistemas costeiros. In: *Boletim Científico ESMPU*. Brasília: ESMPU, ano 12, n. 41. p. 115-133., jul./dez. 2013.

Compartilho do entendimento acima exposto: tanto a Constituição da República quanto as leis infraconstitucionais consideram que a Zona Costeira, devido às suas características ambientais, econômicas e estratégicas, deve ser especialmente protegida. O licenciamento dessas áreas, portanto, é de competência preferencial da União, conforme estipulado nas leis infraconstitucionais descritas.

Não se retira a possibilidade de o Município proceder ao licenciamento ambiental nos casos em que os impactos forem pequenos e estritamente locais (como, por exemplo, a construção de quiosques nas praias), **mas a lei baiana é, de fato, demasiado genérica ao delegar aos referidos entes federativos o licenciamento de empreendimentos ou atividades que compreendam as faixas terrestres ou marítimas**, o que ofende o sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição da República (art. 24). Por oportuno, transcrevo a norma contestada:

Art. 19. A Zona Costeira do Estado da Bahia abrange uma faixa terrestre e outra marítima de acordo com as normas estabelecidas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

Parágrafo único. Fica permitido ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, o licenciamento de empreendimentos e atividades que compreenda as faixas terrestres e marítimas da zona costeira, a exceção dos casos previstos por ato do poder executivo federal, definidos na Lei Complementar nº 140 de 2012, na área urbana (Parágrafo único incluído pela Lei 13.457/2015).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, é remansosa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À

COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

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

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

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

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina (ADI 6.550/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 5/5/2021 – grifei).

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

AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

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

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

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

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

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

Direito ambiental. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Incisos VII e VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia declarados constitucionais no acórdão embargado. Alegação de contradições. Licença ambiental por adesão e compromisso para empreendimentos de médio potencial poluidor. Inconstitucionalidade. Reconhecimento de contradição. Acolhimento parcial dos

embargos de declaração. Efeitos infringentes. Procedência parcial do pedido da ação direta.

I. CASO EM EXAME

1. Embargos de declaração opostos contra decisão mediante a qual foram julgados improcedentes os pedidos formulados na ação direta, declarando-se constitucionais, entre outros, os incisos VII e VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 12.377/11 (Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade), que tratam, respectivamente, da licença de regularização e da licença por adesão e compromisso. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o acórdão embargado incorreu em contradição ao concluir pela constitucionalidade dos incisos VII e VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 12.377/11.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Não há contradição no acórdão embargado no que tange ao art. 45, inciso VII, da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, visto que assentou-se, no *decisum*, que a exigência de apresentação de estudos de viabilidade é condição prévia à concessão da Licença de Regularização, o que condiz com a legislação nacional concernente à matéria (art. 10 da Lei nº 6.938/81, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 140/11).

4. O inciso VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 da lei baiana, ao prever modalidade de licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos ou atividades de médio potencial poluidor, afastou-se das normas gerais da União e extrapolou a baliza de atuação legislativa para os estados prevista no art. 6º, § 1º, da Lei nº 6.938/81, reduzindo o patamar de proteção ambiental estabelecido no art. 12, § 1º, da Resolução nº 237/97 do CONAMA.

5. A expressão “e médio” contida no inciso VIII do art. 45 da Lei estadual é inconstitucional, por subverter a lógica da disciplina geral da União – ofendendo, assim, o art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal – e por estabelecer procedimento de licenciamento ambiental estadual que torna menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF) . Foi reconhecida a contradição no acórdão embargado quanto ao ponto.

IV. DISPOSITIVO

6. Embargos de declaração acolhidos, em parte, com efeitos infringentes, julgando-se parcialmente procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade para se declarar a inconstitucionalidade da expressão “e médio” do inciso VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 12.377/11.

Dispositivos relevantes citados: CF/88, art. 24, §§ 1º e 2º, e art. 225; Lei nº 6.938/81, art. 8º, inciso I, art. 6º, § 1º, e art. 10; Resolução nº 237/97 do CONAMA, art. 12, § 1º. Jurisprudência relevante citada: ADI nº 2.903, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/9/08; ADI nº 6.650, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 27/04/21; ADI nº 6.672, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moares, DJe de 22/9/21; ADI nº 6.808, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 28/4/22; ADI nº 4.615, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 28/10/19; ADI nº 6.288, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 3/12/20. (ADI 5.014/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje 11/10/2024, grifei).

Ademais, tal medida fragiliza a proteção ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição da República), uma vez que institui norma menos protetiva do que a prevista na legislação federal, contrariando ao mesmo tempo os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental.

Posto isso, voto pela inconstitucionalidade do art. 19, parágrafo único, da Lei n. 10.431/2006 (redação dada pela Lei n. 13.457/2015) do Estado da Bahia.

V – Mata Atlântica, Constituição da República e normas infraconstitucionais

Considerada pelo art. 225, § 4º da Constituição Federal patrimônio nacional, a Mata Atlântica é um dos mais importantes biomas brasileiros, não apenas pela densa e variada biodiversidade, mas também por constituir fonte de fornecimento de alimentos, madeiras, remédios, entre outros².

2 Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/mata-atl>

O bioma é protegido pela Lei n. 11.428/2006, a denominada Lei da Mata Atlântica, a qual foi regulamentada pelo Decreto n. 6.660/2008. O objetivo da lei é regular a exploração consciente dos recursos do bioma, por meio de critérios sustentáveis e de legislação que ao mesmo tempo permitam a exploração econômica da área em conjunto com a prevenção e proteção da natureza.

O art. 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006 do Estado da Bahia estabeleceu que Municípios que tenham conselho de meio ambiente podem autorizar, na área urbana, licenciamento ambiental para supressão da vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica. Eis o teor da norma:

Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente:

[...] § 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana (Redação dada pela Lei 13.547/2015).

Relativamente à supressão de vegetação nativa da Mata Atlântica, a Procuradoria-Geral da República assentou o que se segue:

Sobre a concessão de autorização para supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, a Lei federal 11.428, de 22.12.2006 (Lei da Mata Atlântica), em seu art. 14, dispôs:

Art. 14. A supressão de vegetação **primária e secundária no estágio avançado de regeneração** somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, **sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração** poderá ser suprimida nos casos de utilidade

pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo **dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente**, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A **supressão de vegetação no estágio médio de regeneração** situada em área urbana dependerá de **autorização do órgão ambiental municipal competente**, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante **anuência prévia do órgão ambiental estadual competente** fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional

Vê-se que a lei federal restringe as hipóteses de autorização de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica, determinando, para os casos de vegetação **primária ou secundária em estágio avançado de regeneração**, que tal autorização caberá ao órgão ambiental estadual competente apenas em duas hipóteses: (i) quando ficar comprovada a utilidade pública e o interesse social; e (ii) quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Já para as hipóteses de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica nos casos de **vegetação secundária em estágio médio de regeneração**, a competência para autorizar também caberá ao órgão ambiental estadual, nos casos de utilidade pública e interesse social (Lei 11.428/2006, art. 14, *caput* e § 1º).

A exceção prevista na Lei 11.428/2006 diz com a possibilidade de supressão de vegetação autorizada pelo órgão municipal competente, quando, cumulativamente: (i) o município possuir conselho municipal de meio ambiente em funcionamento; (ii) a vegetação estiver situada em área urbana; (iii) o município possuir plano diretor; e (iv) tratar-se de supressão de vegetação **em estágio médio de regeneração** (art.

14, § 2º).

A partir das alterações promovidas pela Lei estadual 13.457/2015, estabeleceu-se no Estado da Bahia a possibilidade de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica em qualquer estágio de regeneração, bem como em áreas localizadas em Zona Costeira e Marítima. Há de se ter em conta que o referido estado é das unidades federadas que possui o maior número de municípios enquadrados em área costeira e marítima.

Encontrando-se disciplinadas as esferas de competência dos entes federativos pela legislação federal, não caberia ao estado-membro imiscuir-se no regramento geral nacional, para estabelecer nova hipótese de autorização de empreendimento em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração – fora da exceção prevista no art. 14, § 2º, da Lei 11.428/2006 – e tampouco delegar tal autorização a entes municipais em caso de vegetação em estágio avançado de regeneração.

A determinação normativa de que apenas o órgão estadual pode autorizar a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, especialmente em estágio avançado de regeneração, é reafirmada pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica, que estabelecem:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I – nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II – nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

Ademais, determina o art. 225, § 4º, da Constituição Federal que a Mata Atlântica e a Zona Costeira – ao lado da Floresta Amazônica, da Serra do Mar e do Pantanal Mato-Grossense – são patrimônio nacional cuja 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”.

Predomina nessas regiões um interesse ambiental nacional, o que reforça a inviabilidade de se conferir, via lei estadual, competência genérica a municípios para autorizarem a supressão de vegetação nas respectivas áreas, ressalvada a mencionada hipótese do art. 14, § 2º, da Lei federal 11.428/2006, para casos de vegetação do Bioma Mata Atlântica em estágio médio de regeneração.

Por inovarem indevidamente a disciplina do licenciamento ambiental e da autorização de supressão de vegetação em Mata Atlântica e Zona Costeira, os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei baiana 10.431/2006, oriundos da Lei 13.457/2015, invadem o campo normativo da União, que se encontra conformado, sobretudo, nas disposições da Lei Complementar 140/2011 e da Lei 11.428/2006 (pp. 49 a 54 do documento 1– grifos no original).

Conforme se observa, a Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) dispõe, de forma expressa e detalhada, as regras para autorização de supressão da vegetação primária e secundária nas áreas urbanas, os respectivos graus de regeneração e os entes federativos responsáveis.

Nesse sentido, a lei estadual, ao determinar a competência dos Municípios para conceder licenciamento ambiental nas áreas urbanas em que haja supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração do mencionado bioma, usurpa a competência da União para dispor sobre o assunto, que se encontra conformada principalmente na Lei da Mata Atlântica e na citada Lei Complementar n. 140/2011. Além disso, é evidente a inconstitucionalidade do art. 139, § 2º, por estabelecer licenciamento ambiental menos eficiente à proteção do meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).

Destaco, inclusive, que a inconstitucionalidade do art. 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006 é reconhecida pelo próprio Governo do Estado da Bahia, conforme recente manifestação:

Dessa forma, assiste razão ao Ministério Público Federal ao suscitar vício de forma quanto à delegação genérica de competência, ao alvedrio do interesse do Estado. Especialmente ao se considerar que a Constituição Federal, no seu art. 225, §4º, ao consignar expressamente diretriz para a proteção ao bioma Mata Atlântica, alçado à posição de patrimônio nacional, condiciona de áreas no bioma à forma prescrita em lei. Ora, a lei que se refere a CF é, precisamente, Lei Federal nº. 11.428/2006, o que afasta a possibilidade de lei estadual dispor sobre regra diversa (p. 6 do documento 58).

Diante do exposto, voto pela inconstitucionalidade do art. 139, § 2º,

da Lei n. 10.431/2006, com a redação dada pela Lei n. 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia.

VII – Conclusão

Posto isso, voto pela procedência do pedido e declaro a inconstitucionalidade dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006, na redação dada pela Lei n. 13.457/2015, do Estado da Bahia.

É como voto.