

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.312 TOCANTINS

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

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

ADI 5312 / TO

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em conhecer da ação direta e em julgá-la procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 25 de outubro de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.312 TOCANTINS

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra o art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins, assim redigido:

Art. 10. São dispensadas do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não exime o proprietário rural das obrigações estabelecidas:

I – na Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto aos casos de outorga para o uso de recursos hídricos ou intervenção em corpos hídricos;

II – na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, quanto ao disposto em seu art. 26.

O requerente alega que a Assembleia Legislativa local, ao dispensar a exigência de licenciamento ambiental para o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, teria usurpado a competência da União para editar normas gerais de proteção ambiental (art. 24, VI, da CF), extrapolando, assim, o âmbito de normatização suplementar delineado pelos §§ 1º e 2º do art. 24 da CF. Ressalta que as normas federais sobre proteção do meio ambiente devem ser observadas pelos Estados-

ADI 5312 / TO

Membros, que, no exercício da atividade legiferante, devem se limitar à edição de normas específicas. Assim, caberia apenas à União definir critérios para o licenciamento ambiental, pois se trata de normas gerais de proteção ao meio ambiente, em razão do que não poderia o Estado-Membro excepcionar do licenciamento ambiental hipótese não contemplada na legislação federal.

No tocante à constitucionalidade material, argumenta que o dispositivo atacado violaria os princípios constitucionais da prevenção e da precaução (art. 225, *caput* e § 1º, IV, da CF), dos quais emanariam a obrigatoriedade de realização do estudo prévio de impacto ambiental, EPIA, e do licenciamento ambiental. Ao dispensar o emprego desses importantes instrumentos de política ambiental no que se refere ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris – que envolvem nível não desprezível de impacto ambiental –, a norma questionada incorreria em inconstitucionalidade por afronta aos referidos princípios da prevenção e da precaução.

O eminente Ministro TEORI ZAVASCKI determinou a intimação das autoridades responsáveis pela edição da norma questionada para a apresentação de informações, bem como a remessa dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República para manifestação, na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Governadora do Estado do Tocantins, em sua manifestação escrita, reportou que a legislação em causa decorreu de projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo estadual para instituição do *Programa de Adequação Ambiental de Propriedade e Atividade Rural*, cujo escopo seria “*tornar menos gravoso o licenciamento ambiental, de molde a fomentar as atividades agrossilvipastoris*”. O dispositivo impugnado nesta ação direta, art. 10º da Lei 2.713/2013, teria sido fruto de emenda parlamentar ao projeto originariamente encaminhado à casa legislativa. Discorreu sobre o conceito de atividade agrossilvipastoril com fundamento no art. 1º, § 2º, II, da Lei Federal 12.805/2013 – Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta – definindo-a como a “*prática que permite o cultivo de árvores em conjunto com culturas agrícolas e*

ADI 5312 / TO

criação de animais em regime de consórcio, copiando ao máximo a forma como essas atividades ocorrem na natureza”.

Destacou o interesse dessas atividades para a sustentabilidade e preservação ambiental, mas, por outro lado, manifestou a ressalva de que *“determinadas atividades que compõem o sistema agrossilvipastoril podem, quando desenvolvidas em largas faixas territoriais, causar impactos de significativa monta, fugindo ao objetivo primordial do sistema”*. Com base nessa percepção, descartou a possibilidade de dispensa, em caráter geral, do procedimento licenciatório para essas atividades.

A Assembleia Legislativa de Tocantins, embora tenha deixado transcorrer *in albis* o prazo para a prestação de informações (documento 14 dos autos eletrônicos), veio efetivamente a apresentar sua manifestação posteriormente (Petição STF 43281/2015 - documento 18). Nessa manifestação, informou-se que a norma atacada teve tramitação regular naquela instância legislativa. No mérito, argumentou que: (a) a dispensa do licenciamento ambiental, adotada pela norma impugnada com a *“finalidade de expandir a produção agrossilvipastoril”*, não restringiria o controle dos órgãos ambientais sobre as demais obrigações a encargo de cada empreendedor no tocante à preservação ambiental, conforme ressaltado no parágrafo único e incisos do dispositivo impugnado; (b) a norma não se contraporía à competência da União para edição de normas gerais de proteção ambiental, uma vez ausente previsão quanto ao licenciamento da atividade agrossilvipastoril na Resolução CONAMA 237/1997, tratando-se de lacuna passível de suplementação pelo Estado-Membro.

O Advogado-Geral da União se manifestou pela procedência da presente ação direta, frisando que o conteúdo normativo impugnado, ao tratar de licenciamento ambiental, ingressou no âmbito de alcance próprio das normas gerais reservadas à competência legislativa da União, extrapolando o poder de suplementar a legislação federal para adequação às peculiaridades regionais. Destacou que a Lei Federal 6.938/1981 atribui ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, a competência para a normatização do licenciamento ambiental. Na esfera federal, não

ADI 5312 / TO

haveria qualquer norma que autorizaria, de plano e em caráter geral, a dispensa de atividades agrossilvipastoris da exigência de licenciamento, cabendo ao órgão ambiental competente a análise das peculiaridades de cada caso concreto.

O Procurador-Geral da República apresentou parecer escrito em que reiterou as razões aduzidas na petição inicial, em prol da demonstração da inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

É o relatório.

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.312 TOCANTINS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): De início, anoto que a presente ação direta foi movida por autoridade legitimada para a propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, VI, da CF), em face de dispositivo de lei estadual, questionada em confronto com preceitos da Constituição Federal, por petição em que se discriminou o pedido de inconstitucionalidade, com seus fundamentos e especificações (art. 3º da Lei 9.868/1999). Assim sendo, conheço da ação.

Cumprir verificar, inicialmente, se o Estado do Tocantins poderia, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

A delimitação do que seriam normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, é decisiva para a solução da presente ação direta, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na

ADI 5312 / TO

observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos *era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*, por equilibrar o exercício do poder.

ADI 5312 / TO

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da *mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente, na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

ADI 5312 / TO

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

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

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

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos

ADI 5312 / TO

poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN

ADI 5312 / TO

FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura dos arts. 23 e 24, abaixo destacados:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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

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

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

(...)

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,

ADI 5312 / TO

turístico e paisagístico;

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

(...)

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

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

No caso, a Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins estabeleceu o Programa de Adequação Ambiental de Propriedade e Atividade Rural – TO-LEGAL. Nas disposições gerais e finais do referido diploma legal, o legislador tocantinense dispensou, no art. 10, o procedimento de licenciamento ambiental para as empresas que exercem atividades agrossilvipastoris no estado. O artigo em questão possui a seguinte redação:

Art. 10. São dispensadas do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não exime o proprietário rural das obrigações estabelecidas:

I - na Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto aos casos de outorga para o uso de recursos hídricos ou intervenção em corpos hídricos;

II - na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, quanto ao disposto em seu art. 26.

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

ADI 5312 / TO

A Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o licenciamento como relevante instrumento de política ambiental, conferindo competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, para o estabelecimento de normas e critérios referentes ao licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, conforme reproduzido abaixo:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), 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;

(...)

Art. 8º - Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluídas, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

(...)

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:(...)

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

(...)

A Resolução CONAMA 237/1997, por sua vez, estabelece essas

ADI 5312 / TO

normas e critérios, merecendo destaque:

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

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

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

(...)

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo

ADI 5312 / TO

cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

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

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

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

O próprio Código Florestal favoreceu esse tipo de atividade, em reconhecimento de sua afinidade com a proteção ambiental e o

ADI 5312 / TO

desenvolvimento sustentável. Vários dos dispositivos sobre o tema tiveram, inclusive, sua constitucionalidade reconhecida pela CORTE no julgamento da ADC 42 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 28/2/2018).

Nesse sentido, o art. 58 da Lei 12.651/2012 facultou ao Poder Público a instituição de programas de apoio técnico e incentivos financeiros a iniciativas de *“implantação de sistemas agroflorestal e agrossilvipastoril”*, mas desde que *“assegurado o controle e a fiscalização dos órgãos ambientais competentes dos respectivos planos ou projetos”*.

E os permissivos do art. 11 do Código Florestal, que permitem o exercício dessas atividades em áreas de encosta (inclinação entre 25° e 45°), e dos arts. 61-A e 66, que autorizam a continuidade da exploração de atividades agrossilvipastoris nas áreas de proteção permanentemente definidas na lei como *“áreas rurais consolidadas”* (até 22/7/2008).

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

A Resolução CONAMA 458/2013, tratando do licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, define as atividades agrossilvipastoris como *“ações realizadas em conjunto ou não relativas à agricultura, à aquicultura, à pecuária, à silvicultura e demais formas de exploração e manejo da fauna e da flora, destinadas ao uso econômico, à preservação e à conservação dos recursos naturais renováveis”* (art. 2º, V), e expressamente dispõe a respeito do licenciamento dessas atividades:

Resolução CONAMA 458/2013

Art. 3º O licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris e dos empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, em assentamentos de reforma agrária, será realizado pelo órgão ambiental competente.

§ 1º Os empreendimentos de infraestrutura e as atividades agrossilvipastoris serão licenciados mediante procedimentos simplificados constituídos pelos órgãos ambientais

ADI 5312 / TO

considerando como referência o contido no Anexo.

§ 2º O procedimento de licenciamento simplificado deverá ser requerido:

I - pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público; e

II - pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

§ 3º As atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme definido no art. 2º desta Resolução, independem das licenças a que se refere este artigo.

§ 4º Caso o órgão ambiental competente identifique potencial impacto ambiental significativo deverá exigir o procedimento ordinário de licenciamento.

A propósito, merecem atenção as informações trazidas pelo Estado do Tocantins, que ressaltou o potencial impacto ambiental negativo da atividade exercida em determinadas condições. Destaco os seguintes trechos (fls. 4-5, Doc. 12):

Ocorre, todavia, que determinadas atividades que compõe o sistema agrossilvipastoril podem, quando desenvolvidas em largas faixas territoriais, causar impactos de significativa monta, fugindo ao objetivo primordial do sistema. O mesmo ocorre quando se admite que as atividades agrossilvipastoris sejam exercidas de forma isolada ou sequenciada, sem que exista, necessariamente, o regime de consorcio acima enunciado.

Partindo-se do pressuposto de que o que sujeita uma atividade ao licenciamento ambiental é o fato de ser ela utilizadora de recursos considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes de causar degradação ambiental, a atividade agrossilvipastoril não pode ter o seu grau de impacto avaliado em tese, uma vez que é uma atividade de cunho complexo que envolve inúmeras variáveis que diretamente implicam no grau de sustentabilidade e impacto gerado sobre o meio ambiente. Portanto, a análise acerca da

ADI 5312 / TO

necessidade de licenciamento ambiental deve ser analisada no caso concreto.

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

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

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

Assim, quando pretendeu excepcionar a regra do prévio licenciamento ambiental, a legislação federal encarregou-se de tratar da matéria, como o fez, por exemplo, no art. 7º, XIV, alínea “f”, da Lei Complementar 140/2011, quando excepciona da exigência de licenciamento ambiental as atividades de caráter militar de preparo e

ADI 5312 / TO

emprego das Forças Armadas.

A propósito, entendo que a LC 140/2011, ao definir o âmbito de ação administrativa dos Estados-Membros, não deixou margem para que o legislador estadual dispense o licenciamento ambiental, o que reforça a ideia do princípio 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.

Quando muito, o art. 12 da Resolução CONAMA 237/1997 faculta aos órgãos ambientais locais a simplificação do procedimento de licenciamento para atividades de pequeno impacto ambiental, o que não exclui a dispensa de licenciamento dessas atividades:

Resolução CONAMA 237/1997

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

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

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

De fato, no caso das atividades agrossilvipastoris, existe a possibilidade de simplificação do procedimento de licenciamento, como previsto na já mencionada Resolução CONAMA 458/2013. No entanto, a

ADI 5312 / TO

dispensa do prévio licenciamento ambiental para as atividades agrossilvipastoris, como previsto no art. 10 da Lei Estadual 2.713/2013, representa uma subversão da disciplina geral editada pela União, que exige a observância das regras aplicáveis à obtenção das licenças previstas na Resolução CONAMA 237/1997.

Dessa maneira, na linha do precedente firmado na ADI 1.086 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001), é inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora (no caso, tratava-se de atividade de reflorestamento de áreas degradadas). Eis a ementa do julgado:

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

A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.

Nesse mesmo sentido, a ADI 3.035 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgada em 6/4/2005, DJ de 14/10/2005), em que apreciada a constitucionalidade de lei estadual do Paraná que restringira o cultivo, industrialização e comércio de organismos geneticamente modificados. No que diz respeito à alegação de violação à competência concorrente em matéria de proteção ambiental, mostra-se oportuna a colação do seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

A lei estadual estabelece normas restritivas quanto ao

ADI 5312 / TO

cultivo, manipulação e industrialização de OGMs tendo em vista, entre outros aspectos, preocupações de índole sanitária e ambiental. Também estabelece regras restritivas quanto ao financiamento do cultivo e manipulação de OGMs em desacordo com a lei estadual.

Tais matérias, em um primeiro exame, estão sujeitas à disciplina concorrente da União e dos Estado, uma vez que se relacionam à produção e ao consumo (art. 24, V, da CF), à proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CF), e à proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF).

Salvo melhor exame quando do julgamento do mérito, tanto a Medida Provisória n. 131 quanto outros atos normativos federais (referidos naquela mesma Medida Provisória) fixam disciplina geral que não parece deixar margem para as restrições estabelecidas na norma impugnada.

Não se afigura admissível que no uso da competência residual o Estado do Paraná formule uma disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral.

Ademais, observo que a dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, implica proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

Na mesma linha de pensamento da mencionada ADI 3.035, em que houve a dispensa de realização dos estudos técnicos referidos no art. 225, § 1º, IV, da CF, observo que a norma impugnada, ao dispensar o procedimento de licenciamento ambiental, de maneira indireta afastou, também, a necessidade de prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, exigido expressamente pela Constituição Federal.

A exigência do EIA, como etapa do licenciamento ambiental, representa um importante instrumento na Política Nacional de preservação do Meio Ambiente, pois, além de possibilitar o controle prévio sobre os efeitos da atuação humana no meio ambiente, permite

ADI 5312 / TO

compatibilizar, de um modo sustentável, a preservação da natureza com o desenvolvimento socioeconômico da atividade. Nesse sentido, destaco a Resolução 1/1986 do CONAMA, que *dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental*:

Resolução 1/1986

Art. 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber ao Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Observo, portanto, que a dispensa do licenciamento ambiental e a consequente dispensa do EIA afrontam o disposto no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, o qual exige, no tocante à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, a realização de prévio estudo de impacto ambiental, tendo em vista que

ADI 5312 / TO

esses estudos técnicos compõem fase importante do procedimento de licenciamento ambiental. De qualquer forma, entendo que o art. 10 da Lei Estadual 2.713/2013, ao dispensar o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris, além de representar um retrocesso legislativo em relação à proteção do meio ambiente, exorbitou da legislação federal sobre o tratamento da matéria.

Em vista do exposto, CONHEÇO da presente ação direta e a julgo PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.312

PROCED. : TOCANTINS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou-a procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 25.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, representando o Supremo Tribunal Federal no Seminário "El Constitucionalismo Abusivo y Autoritario en América Latina - Conmemoración de los 30 años de la Constitución de Brasil" na Universidad Externado de Colômbia, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário