

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar formal e materialmente inconstitucional o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual nº 70/2012**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. A

ADI 5475 / AP

Ministra Rosa Weber acompanhou a Relatora com ressalvas. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Sessão de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Brasília, 20 de abril de 2020.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 17.2.2016, pelo Procurador-Geral da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, inc. IV e § 7º, da Lei Complementar amapaense n. 5/1994, alterada pela Lei Complementar amapaense n. 70/2012.

2. Tem-se nas normas questionadas:

“Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

I – LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 ([...]) a 4 ([...]) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II – LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 ([...]) a 5 ([...]) anos, autorizando o início da instalação da atividade ou empreendimento, 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.

ADI 5475 / AP

III – LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO) é expedida com validade de 3 (...) a 6 (...) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV – LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 (...) a 6 (...) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

V – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) é expedida com validade de 3 (...) a 6 (...) anos para todas as atividades e empreendimentos de baixa impactação, definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA.

[...]

§ 7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V”.

3. O Autor argumenta que essas normas “violam a competência privativa da União para editar normas gerais para proteção do ambiente, na forma do art. 24, VI, da Constituição da República.¹ Além disso, ofendem o art. 225, caput e § 1º, IV, da CR que impõe ao poder público o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações e exige estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”.

Afirma caber “à União, no que concerne ao Direito Ambiental, edição de normas gerais que busquem padronização nacional; aos estados compete legislar sobre temáticas de interesse regional e aos municípios, a respeito de temas de interesse local, de acordo com a competência material prevista no art. 23, VI, da CR, desde que observadas as regras federais sobre a matéria. Estados somente

ADI 5475 / AP

exercem sua competência complementar de forma plena se inexistir lei federal para atender a suas peculiaridades”.

Anota que “a Resolução 237/1997 prevê, ainda, a possibilidade de procedimento simplificado, “para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente” (art. 12, § 1o). Não há previsão de “licença ambiental única” com dispensa de obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação, para empreendimentos de agronegócio nem para qualquer outro. As normas do CONAMA fixam apenas três tipos de licenças, os quais devem ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque, como se expôs, integram uma política nacional”.

Acentua ainda que “o art. 12, IV e § 7º, da Lei Complementar 5/1994, com redação conferida pela Lei Complementar 70/2012, do Paraná, não poderia ter instituído licença ambiental que substitua e dispense as licenças ambientais exigidas pela legislação federal nem afastar exigência de estudo prévio de impacto ambiental. Ao fazê-lo, a norma estadual usurpou competência privativa da União para legislar sobre normas gerais em matéria de proteção ambiental. Deve, portanto, ser declarada inconstitucionalidade formal dos dispositivos”.

Acrescenta que “o art. 12, IV, § 7º, da LC 5/1994, ao admitir concessão de licença ambiental única para atividades de agronegócio e, por conseguinte, ao afastar estudo prévio de impacto ambiental, independentemente do nível potencial de degradação ambiental, afronta exigência constitucional prevista no art. 225, § 1º, IV, da CR” e, ainda, o “os princípios da precaução e do ambiente ecologicamente equilibrado (CR, art. 225)”.

Para evidenciar o cumprimento dos requisitos exigidos para o deferimento da medida cautelar, o Autor menciona precedentes do Supremo Tribunal Federal, destacando que o “perigo na demora processual (periculum in mora) decorre de que a previsão atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos, alguns dele talvez irreparáveis ou de difícilima

ADI 5475 / AP

e custosa reparação”.

Requer a suspensão liminar do art. 12, inc. IV e § 7º, da Lei Complementar amapaense n. 5/1994, alterada pela Lei Complementar amapaense n. 70/2012.

No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, inc. IV e § 7º, da Lei Complementar amapaense n. 5/1994 alterada pela Lei Complementar amapaense n. 70/2012.

4. Em 19.2.2016, adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em suas informações, o Presidente da Assembleia Legislativa defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas.

6. O Governador do Amapá não prestou informações (doc. 13).

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido:

“Ambiental. Artigo 12, inc. IV e § 7º, da Lei Complementar n. 5/1994, do Estado do Amapá, com a redação dada pela Lei Complementar n. 70/2012, do mesmo ente. Instituição de Licença Ambiental única para atividades e empreendimentos do agronegócio, sem referência à necessidade de análise prévia de sua viabilidade ambiental. Inconstitucionalidade formal. Ofensa à competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria de proteção do meio ambiente. Art. 24, inciso VI e § 1º, da Constituição Federal. Existência de normas gerais federais acerca de licenciamento ambiental. Remanesce aos Estados a edição de normas específicas que guardem estrita consonância com o regramento federal existente. Norma estadual que extrapola o âmbito de normalização suplementar atribuído pela Constituição da República aos Estados-membros. Manifestação pela procedência do pedido veiculado na presente ação direta”.

ADI 5475 / AP

8. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da ação:

“CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. ART. 12, IV E § 7º, DA LC 5/1994, COM REDAÇÃO DA LC 70/2012, AMBAS DO ESTADO DO AMAPÁ. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA PARA ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE AGRONEGÓCIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DO AMBIENTE EQUILIBRADO. VIOLAÇÃO À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. 1. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria ambiental (Constituição da República, art. 24, VI, § 1º) lei estadual que institua licença ambiental única, com dispensa das licenças previstas na legislação federal. 2. Afronta os princípios da precaução e do ambiente equilibrado legislação estadual que abrande procedimento de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos de agronegócio. 3. Viola o art. 225, § 1º, IV, da CR norma estadual que admita concessão de licença ambiental única para atividades de agronegócio e, por conseguinte, afaste estudo prévio de impacto ambiental, independentemente do nível potencial de degradação ambiental. 4. Parecer pela procedência do pedido, nos termos da petição inicial”.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, impugnam-se os inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar n. 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual n. 70/2012, pelos quais, respectivamente, teria sido criada a figura da Licença Ambiental Única – LA ou LAU e teriam sido dispensados os que a requeressem da obtenção de Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI, Licença de Operação – LO e de Autorização Ambiental – AA:

“Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue: (...)

IV – LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos dos agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença. (...)

§ 7º - Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LA), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V”.

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

ADI 5475 / AP

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

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

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

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

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

ADI 5475 / AP

justificar o protagonismo ecológico do Estado. Para tanto, basta a crise ambiental, devidamente notada pelo texto constitucional.

*Ou seja, diante do novo quadro constitucional, a regulação estatal do ambiente dispensa justificção legitimadora, baseada em técnicas interpretativas de preceitos tomados por empréstimo, pois se dá em nome e causa próprios. Em face da exploração dos recursos naturais, a ausência do Poder público, por ser a exceção, é que demanda cabal justificativa, sob pena de violação do dever inafastável de (prontamente) agir e tutelar” (BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (ORG). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 100).*

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

“Art. 23. (...)

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

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

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

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

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

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

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

ADI 5475 / AP

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

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

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

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.

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

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

Em matéria de competência legislativa concorrente, a jurisprudência deste Supremo Tribunal, inicialmente, sequer conhecia de ações diretas de inconstitucionalidade fundadas em alegação de incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais, afirmando configurar-se afronta

ADI 5475 / AP

indireta a norma constitucional (por exemplo, ADI n. 2.344, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002).

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

Confira-se, por exemplo, o precedente seguinte:

“COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual

ADI 5475 / AP

incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes (...)" (ADI n. 2.903, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19.9.2008).

Fernanda Dias Menezes de Almeida ensina:

*"O problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo. Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente" (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97).*

5. Para o deslinde da controvérsia posta a exame na presente ação, há que se considerarem normas constitucionais definidoras de

ADI 5475 / AP

competência (inc. VI do art. 24 da Constituição da República) e, ainda, o art. 225, em especial o inc. IV, também daquele documento fundamental. Na esteira daquelas normas constitucionais sobrevieram leis nacionais editadas – como de sua natureza e de sua competência - pela União, a saber, a Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e a Lei Complementar n. 140/2011, pela qual se estabeleceram diretrizes para a cooperação dos entes federados *“nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”*.

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

Na esteira Pela Lei Complementar n. 140/2011 alterou-se o art. 10 da Lei n. 6.938/1981, cujo teor atual é o seguinte:

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

Pela Lei nacional n. 6.938/1981 se atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama a competência para estabelecer, a partir de proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama, *“normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”* (inc. I do art. 8º da Lei nacional n. 6.938/1991, alterado pela Lei nacional n. 7.804/1989).

ADI 5475 / AP

6. No cumprimento dessas atribuições, o Conama editou normas sobre a matéria, entre as quais as Resoluções ns. 1/1986 e 237/1997. No art. 4º da Resolução n. 1/1986, determinou-se que os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente:

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

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

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

ADI 5475 / AP

Instalação.

Nas normas nacionais, prescreveu-se, portanto, a necessidade de concessão de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente, do planejamento ao início de funcionamento.

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

Leciona Paulo Affonso Leme Machado:

“A intervenção do Poder Público estadual está integrada na matéria da Administração estadual. Entretanto, a legislação federal – no que concerne às normas gerais – é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização. Desconhecer ou não aplicar integralmente ou somente aplicar de forma parcial a legislação federal implica para os Estados o dever de eles mesmos anularem a autorização concedida ou de pedir a tutela do Poder Judiciário para decretar a anulação. Não se trata de revogação da autorização, pois a mesma já nasceu viciada.

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

7. Na espécie em exame, tem-se formalmente inconstitucional subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa do Amapá ao instituir a Licença Ambiental Única

ADI 5475 / AP

para atividades e empreendimentos do agronegócio (“*agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais*”), dispensando os que a requeressem da obtenção das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

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

Não é lícito ao legislador estadual, nem, no caso, ao legislador amapaense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, instituindo licença ambiental única que, de forma inequívoca, tornará mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

Diferente do alegado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Amapá nas informações prestadas, a norma estadual impugnada não se justifica por peculiaridade regional presente naquela unidade da federação, até porque as atividades do agronegócio por ela abrangidas estão presentes, em maior ou menor grau, em toda a extensão do território nacional.

De resto, não é de se deslembrar que as peculiaridades regionais no Amapá – se pudessem ser erigidas em fator determinante das normas questionadas, o que não ocorre – parecem conduzir ao contrário do que foi aproveitado pelo legislador. Experiências levadas a efeito naquela unidade federada, como a de Serra do Navio, produziram dos maiores déficits socio-ambientais do País, denunciado como dos maiores do mundo, em detrimento do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

ADI 5475 / AP

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

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

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

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

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

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

ADI 5475 / AP

Sepúlveda Pertence assim se manifestou:

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

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

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

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

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

Ao criar Licença Ambiental Única, cujo requerimento e deferimento – conferido ao chefe do Poder Executivo estadual e com dispensa a obtenção das demais licenças estabelecidas pela legislação nacional (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação), o legislador amapaense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

9. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de agronegócio afronta o *caput* do art.

ADI 5475 / AP

225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção, preceito inerente ao dever de proteção imposto ao Poder Público, pois *“não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção”* (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 24. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 121).

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

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

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

“As Partes Contratantes, (...) Observando que é vital prevenir, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica; (...)” (Decreto n. 2.519/1998).

ADI 5475 / AP

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

“Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)

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

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

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação”.

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

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

10. Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente o pedido para declarar formal e materialmente inconstitucional o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar n. 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual n. 70/2012.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta proposta pelo Procurador-Geral da República em face do art. 12, inciso IV e § 7º, da Lei Complementar 5/1994, com a redação dada pela LC 70/2012, editada pelo Estado do Amapá, norma intitulada como Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá. O dispositivo impugnado está assim redigido (grifo aditado):

Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

I - LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II - LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, autorizando o início da instalação da atividade ou empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e

ADI 5475 / AP

demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

III - LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO) é expedida com validade de 3 (três) a 6 (seis) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV - LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

(...)

§ 7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LA), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V.

Conforme se depreende da leitura dos dispositivos impugnados, observo que o legislador estadual inovou na disciplina normativa do licenciamento ambiental, criando uma categoria de licença sem correspondência direta com a tipologia estabelecida na normatização federal, especialmente na Resolução do CONAMA 237/1997. Acrescentou-se às três modalidades contempladas na legislação federal – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – a **licença ambiental única, LAU**, exclusivamente destinada ao licenciamento de atividades e empreendimento do agronegócio.

O requerente argumenta que a criação de nova modalidade de licença ambiental invadiria a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, da CF). Além disso, sustenta que a disciplina normativa que emerge do ato

ADI 5475 / AP

impugnado constituiria um padrão de proteção ambiental menos rigoroso e efetivo, se comparado ao modelo federal de licenciamento, e especialmente em vista da ausência de expressa exigência, no procedimento de concessão da licença ambiental única, de prévia realização de estudos e planejamentos ambientais. Em decorrência disso, aponta violação ao art. 225, *caput* e § 1º, IV, da CF, uma vez que demonstrado o prejuízo ao direito ao meio ambiente equilibrado, ao dever de proteção e não houve exigência de estudos prévios de impacto ambiental.

Inicialmente, anoto que a presente ação direta foi movida por autoridade legitimada para a propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, VI, CF), em face de dispositivo de ato normativo federal, questionado em confronto com preceitos da Constituição Federal, por meio de 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.

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

ADI 5475 / AP

Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

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

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

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

(...)

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

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

Assim, 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 observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo

ADI 5475 / AP

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 5475 / AP

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 5475 / AP

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 5475 / AP

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 5475 / AP

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.).

No caso, tenho que a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a existência de modalidade de licenciamento ambiental único, em prejuízo de normas gerais que admitem o exercício do poder de polícia ambiental sobre cada fase de implementação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores e que exigem a realização de estudos prévios de impacto ambiental.

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

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

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

Art. 8º - Compete ao CONAMA:

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

ADI 5475 / AP

A Resolução do CONAMA 237/1997, por sua vez, estabelece essas 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. 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 cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as

ADI 5475 / AP

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.

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

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

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

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

ADI 5475 / AP

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

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:

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,

ADI 5475 / AP

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 cultivo, manipulação e industrialização de OGM's tendo em vista, entre outros aspectos, preocupações de índole sanitária e ambiental. Também estabelece regras restritivas quanto ao financiamento do cultivo e manipulação de OGM's 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.

No caso, a previsão de uma quarta modalidade de licença ambiental subverte a disciplina geral editada pela União, pois o efeito imediato da licença ambiental única é justamente dispensar a observância das regras aplicáveis à obtenção das licenças previstas na Resolução do CONAMA

ADI 5475 / AP

237/1997, conforme expressa dispensa do art. 12, § 7º, da lei impugnada.

Diversamente do precedente mencionado, em que houve a dispensa de realização dos estudos técnicos referidos no art. 225, § 1º, IV, da CF, observo que a legislação impugnada não contém nenhuma disposição que permita a interpretação de que tais estudos estariam dispensados na hipótese de concessão de licença ambiental única. Ainda que se admitisse a possibilidade de licenciamento único, mesmo assim seria o caso de exigir a elaboração de prévios estudos de impacto ambiental, conforme o porte do empreendimento e a indicação da tipologia de estudos referidos na legislação federal de regência.

De qualquer forma, entendo que a mera possibilidade de licenciamento de atividades de agronegócio – definidas na própria lei questionada, como *“agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais”* – por procedimento mais singelo supõe um controle e fiscalização ambiental menos rígidos e criteriosos, quando a relevância do bem jurídico tutelado, o meio ambiente, e a natureza das atividades envolvidas, pela repercussão de seu uso social e econômico, recomendariam justamente o contrário.

Nem se poderia argumentar que o tratamento mais benéfico dispensado ao agronegócio poderia ser enquadrado como interesse ou peculiaridade regional, a justificar a complementação das normas gerais editadas pelo CONAMA. O agronegócio é um importante setor da economia nacional, presente em todas as regiões e Estados brasileiros.

A inegável importância social, econômica e cultural dessa atividade não diminui o necessário reconhecimento de seu potencial de degradação ao meio ambiente, risco que o licenciamento objetiva afastar, conforme expressamente normatizado pelo CONAMA, por meio da inclusão das atividades de agronegócio no Anexo I da Res. 237/1997, em que relacionadas as atividades sujeitas a licenciamento ambiental.

Em vista do exposto, CONHEÇO da presente Ação Direta e a JULGO PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, inciso IV e § 7º, da Lei Complementar 5/1994 do Estado do Amapá, com a redação dada pela Lei Complementar 70/2012 do mesmo Estado.

ADI 5475 / AP

É o voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade formalizada pela Procuradoria-Geral da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, inciso IV e § 7º, da Lei Complementar 5 do Estado do Amapá, de 8 de agosto de 1994, alterada pela Lei Complementar estadual 70, de 1º de janeiro de 2012. Os dispositivos impugnados assim dispõem:

“Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

I - LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II - LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, autorizando o início da instalação da atividade ou empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e

ADI 5475 / AP

demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

III - LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO) é expedida com validade de 3 (três) a 6 (seis) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV - LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

V - AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) é expedida com validade de 3 (três) a 6 (seis) anos para todas as atividades e empreendimentos de baixa impactação, definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente COEMA.

(...)

§ 7º. Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V”.

O requerente aduz, em síntese violação ao art. 24, VI, da CF, na medida em que seria *“competência privativa da União editar normas gerais para proteção do ambiente”*; bem como ao art. 225, *caput* e § 1º, IV, da CF, *“que impõe ao poder público o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações e exige estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”*.

Defende que compete:

“(...) à União, no que concerne ao Direito Ambiental,

ADI 5475 / AP

edição de normas gerais que busquem padronização nacional; aos estados compete legislar sobre temáticas de interesse regional e aos municípios, a respeito de temas de interesse local, de acordo com a competência material prevista no art. 23, VI, da CR, desde que observadas as regras federais sobre a matéria.

Estados somente exercem sua competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal para atender a suas peculiaridades”.

Afirma que:

“a Resolução 237/1997 prevê, ainda, a possibilidade de procedimento simplificado, para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente (art. 12, § 1o). Não há previsão de licença ambiental única com dispensa de obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação, para empreendimentos de agronegócio nem para qualquer outro. As normas do CONAMA fixam apenas três tipos de licenças, os quais devem ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque, como se expôs, integram uma política nacional”.

Acentua que:

“o art. 12, IV e § 7º, da Lei Complementar 5/1994, com redação conferida pela Lei Complementar 70/2012, do Paraná, não poderia ter instituído licença ambiental que substitua e dispense as licenças ambientais exigidas pela legislação federal nem afastar exigência de estudo prévio de impacto ambiental. Ao fazê-lo, a norma estadual usurpou competência privativa da União para legislar sobre normas gerais em matéria de proteção ambiental. Deve, portanto, ser declarada inconstitucionalidade formal dos dispositivos”.

E acrescenta que:

ADI 5475 / AP

“o art. 12, IV, § 7º, da LC 5/1994, ao admitir concessão de licença ambiental única para atividades de agronegócio e, por conseguinte, ao afastar estudo prévio de impacto ambiental, independentemente do nível potencial de degradação ambiental, afronta exigência constitucional prevista no art. 225, § 1º, IV, da CR e, ainda, os princípios da precaução e do ambiente ecologicamente equilibrado (CR, art. 225)”.

No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, inciso IV e § 7º, da Lei Complementar 5/1994 do Estado do Amapá, com redação dada pela Lei Complementar estadual 70/2012.

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa estadual amapaense manifesta-se pela improcedência da ação e defende a constitucionalidade dos dispositivos questionados.

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União posicionam-se pela procedência do pedido.

São as linhas gerais do presente caso.

Merecem ser enfrentadas as seguintes questões: i) saber se os Estados podem legislar sobre licenciamento ambiental simplificado; e ii) saber se a lei complementar amapaense em questão dispensou a realização de estudo de impacto ambiental para atividades e empreendimentos de agronegócios.

A relatora, Min. Cármen Lúcia, apresenta proposta de voto pela procedência do pedido, para declarar formal e materialmente inconstitucional o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar 5/94, do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual 70/2012, conforme a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO

ADI 5475 / AP

AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012”.

Peço vênia à relatora para divergir, pelos motivos a seguir.

1. Competência concorrente da União e dos Estados para dispor sobre licenciamento ambiental

Dispõe o art. 24, VI, e os §§ 1º e 2º, da Lei Maior:

“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;

(...)

§ 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”.

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política

ADI 5475 / AP

Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi editada pela União no exercício de competência para legislar sobre normas gerais em matéria ambiental.

Nesse contexto, destaco doutrina que identifica o âmbito alargado dessa competência federal e o diminuto papel dos Estados:

“Excluindo-se a competência legislativa exclusiva da União, a maior parte das matérias é de competência concorrente, impondo-se à União a responsabilidade de disciplinar normas gerais, e aos Estados e Distrito Federal a edição de normas específicas. Essa distribuição de competência traz em seu bojo o sentido da cooperação entre os entes federados na esfera administrativa e legislativa. A proteção do meio ambiente não deve ficar sob responsabilidade de um único ente da Federação, mas deve ser partilhada entre todas as entidades desta e a comunidade, em observância ao princípio maior previsto no art. 225 da CF.

A competência concorrente permite que dois ou mais entes da Federação possam legislar sobre a mesma matéria. Essa competência pode ser dividida em competência concorrente cumulativa e não-cumulativa. A primeira é a que permite à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre matérias a eles atribuídas sem limites prévios, enquanto a não-cumulativa não permite aos entes federados legislar plenamente, devendo respeitar a competência vertical dos entes de hierarquia superior. Nossa Constituição Federal adotou a competência concorrente não-cumulativa no sentido de atribuir à União a responsabilidade de legislar sobre normas de caráter geral (art. 24, §1º, da CF), e aos Estados e Distrito Federal, sobre normas específicas (art. 24, § 2º, da CF).

No Brasil, as normas gerais estabelecidas pela União são, em regra, extremamente detalhistas, restando aos Estados e ao Distrito Federal pouco ou nenhum espaço para legislar. A competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal é suplementar e tem por escopo detalhar os princípios formulados pela norma federal, respeitando-se as peculiaridades de cada unidade da Federação. (...)

ADI 5475 / AP

Em havendo conflito entre as normas estaduais e as federais concorrentes, a doutrina tem sustentado a prevalência das normas de maior hierarquia, desde que tais normas sejam efetivamente de caráter geral. Mas é importante ressaltar que não pode haver invasão de competência entre os entes federados, não podendo a União estabelecer normas específicas nem os Estados e o Distrito Federal criar normas gerais. (...)

Não podemos olvidar que a União deverá editar normas de caráter geral, que têm por escopo estabelecer princípio de natureza fundamental a ser aplicada em todo o território nacional, não podendo especificar situações reservadas aos Estados. As particularidades devem ficar a cargo dos Estados, que deverão detalhar a legislação de acordo com suas peculiaridades". (SIRVINSKAS. Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 120/121)

Penso que devemos repensar essa competência tão diminuta dos Estados em matéria ambiental para possibilitar a suplementação, em casos peculiares locais ou regionais, que demandem regramento diferenciado por questões socioeconômicas ou outras razões que justifiquem regramento específico e mais moderno, tal como o licenciamento simplificado, conforme passo a expor.

Faço esse registro na esteira do que esta Corte vem discutindo a respeito do chamado *experimentalismo democrático ou institucional*, que propõe maior autonomia aos demais entes federativos para testar modelos jurídicos e administrativos inovadores e que possam servir a particularidades, e, eventualmente, conduzir à nacionalização de questões experimentadas localmente, desde que restem preservados o modelo federal e a ordem constitucional como um todo.

De início, evidencio que não é possível aos Estados e ao Distrito Federal invadir a competência material privativa da União, desconsiderar normas gerais, ou quiçá diminuir efetivamente os mecanismos de proteção ambiental.

Ao revés, caso não adentre matéria de análise concessiva privativa da União ou simplesmente desconsidere regramento nacional, deve ser

ADI 5475 / AP

permitido aos Estados legislar sobre situações locais ou regionais. É o que dispõe o § 1º do art. 6º da Lei 6.938/1981, *in verbis*:

“Art. 6º. *Omissis*.

(...)

§ 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, **elaborarão normas supletivas e complementares** e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”. (grifo nosso)

Há evidente diferença entre a atuação supletiva e complementar: enquanto esta significa atuar em complemento à regra existente no plano federal, aquela opera no espaço vazio, suplantando lacunas.

Na diretriz nacional, há instrumentos de política ambiental descritos no art. 9º da mesma lei federal, *in literis*:

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

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. (...)”

Essa legislação definiu o licenciamento ambiental como instrumento daquela política do meio ambiente (art. 9º, IV), bem ainda estabeleceu no art. 10, *caput*, a saber:

“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”.

ADI 5475 / AP

Nesse raciocínio, a obrigatoriedade de licenciamento e revisão de atividades poluidoras em concreto ou em potencial é norma a ser seguida de forma cogente pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Não há dúvidas quanto ao ponto. Inclusive, a matéria foi objeto de análise desta Corte nos autos da ADI 5.312, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em que se discutia a possibilidade de dispensa de licenciamento e de prévio estudo de impacto ambiental, empreendida por lei do estado do Tocantins. Por oportuno, destaco a ementa desse julgado:

“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

ADI 5475 / AP

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”.

O presente caso é, portanto, distinto. Aqui, resta saber se os Estados e o Distrito Federal podem simplificar o licenciamento ambiental.

Penso que sim.

Evidentemente, isso não pode significar diminuição da proteção ambiental ou simples desconsideração de normas gerais, tampouco invasão de competência licenciadora ambiental, tal como previsto no art. 4º da Resolução 237/1997 do Conama (que regulamentou a Lei 6.938/1981), a saber:

“Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

ADI 5475 / AP

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

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

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica”.

Entretanto, a própria legislação federal repassa aos Estados e ao Distrito Federal a competência material para processamento do licenciamento ambiental, nos termos do art. 5º da Resolução 237/1997 do Conama:

“Art. 5º. Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito

ADI 5475 / AP

Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento”.

Assim, atuando nos limites previstos na própria legislação de regência federal, exatamente naqueles licenciamentos de competência estadual, seria possível aos Estados e ao Distrito Federal dispor sobre simplificação do licenciamento ambiental, nos exatos termos do art. 12 da Resolução 237/1997 do Conama.

Por ser imprescindível para a solução da *quaestio juris*, transcreva-se a citada norma:

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

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

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

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

ADI 5475 / AP

Ou seja, é permitido ao órgão ambiental competente para conceder o licenciamento estabelecer procedimentos simplificados para atividades de pequeno impacto ambiental ou regular sobre único processo de licenciamento para *“pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente”*.

Percebe-se, portanto, que o regramento nacional editado pela União no exercício da competência concorrente possibilita a simplificação de procedimentos e/ou a unificação dos processos de licenciamentos pelos órgãos ambientais competentes, naturalmente no exercício daquela competência constitucional legislativa concorrente (art. 24, VI, da CF).

A propósito do referido art. 12 da Resolução 237/1997 do CONAMA, rememoro o que foi consignado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 5.312:

“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”.

Esse, inclusive, foi o entendimento firmado, à unanimidade, no julgamento da ADI 4.615/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 18.10.2019. Confira-se, a propósito, a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo

ADI 5475 / AP

brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo. 2. O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal (arts. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF). 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin. 4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de

ADI 5475 / AP

validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente”.

Como se nota, na oportunidade daquela assentada, esta Corte consignou a possibilidade do estabelecimento de procedimentos simplificados para o licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental pelos Estados-membros.

É importante registrar que, segundo levantamento realizado pelo BIRD, exemplificativamente, para funcionamento de usina hidrelétrica no Brasil, a média dos prazos envolvendo o licenciamento seria, em síntese: 1ª fase (termo de referência): 394 dias; 2ª fase (entrega do estudo de impacto ambiental, a cargo do empreendedor): 220 dias; 3ª fase (concessão de licença prévia): 345 dias; 4ª fase (solicitação da licença de instalação, a cargo do empreendedor): 144 dias; 5ª fase (licença de instalação): 132 dias; e 6ª fase (licença de operação que também depende da finalização da obra): 1.100 dias.

Apenas a cargo do aparelho estatal – de forma exclusiva –, teríamos: 394 dias (termo de referência – 1ª fase), somados a 345 dias (concessão de licença prévia – 3ª fase), além de 132 dias (concessão de licença de instalação – 5ª fase), alcançando cerca de 871 dias (cerca de 2 anos e 4 meses), isso sem contar o tempo exigido para a licença de operação.

Tendo em conta essas dificuldades operacionais e temporais, o estado de São Paulo editou a Lei 997, de 31 de maio de 1976, versando sobre o licenciamento ambiental simplificado (Silis), que visa a facilitar procedimentos e diminuir prazos.

Sobre as benesses dessa legislação, mencione-se o apontamento da doutrina:

“Esse licenciamento ambiental é bastante utilizado pelos empreendimentos de pequeno potencial poluidor. Tanto é fato que a Cetesb publicou balanço sobre os licenciamentos

ADI 5475 / AP

concedidos no período de 2006-2007 e constatou aumento de 20% do volume total de solicitações recebidas em tal período. Dos 34.764 pedidos protocolados no período, 6.316 obtiveram Licença de Operação (LO) por meio da Silis. O resultado confirma o sucesso desse novo instrumento de licenciamento, em sistema informatizado, indicado para atividades de baixo potencial poluidor.

(...)

O Silis, como se vê, está calcado na certificação digital. Os empreendimentos de baixo potencial poluidor poderão, via internet, obter o procedimento simplificado, cujas licenças (prévia, de instalação e operação) são concedidas com a emissão de um único documento. Tal balanço foi apresentado na Câmara Ambiental da Indústria Paulista da Fiesp. Segundo o diretor de Controle de Poluição Ambiental da Cetesb, Otávio Okano, o novo método superou as metas inicialmente previstas, atendendo às exigências empresariais, facilitando e barateando o licenciamento de novos empreendimentos. A agência de Franca emitiu 542 licenças por esse sistema, ou seja, cerca de 70% do volume de autorizações para abertura de novas atividades: a agência de Tatuapé, 303; a do Ipiranga, 296; e a de Bauru, 254. **O tempo médio para o licenciamento foi calculado em 15 dias. Hoje o licenciamento pelo Silis tem o prazo médio de 10 dias, mas houve casos de licença obtida em apenas 5 dias**". (SIRVINSKAS. Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 172/173, grifo nosso)

É preciso atentar para a otimização do tempo de espera para obtenção das licenças (prévia, de instalação e de operação) e a diminuição da burocracia estatal, claramente atingindo o objetivo constitucional de promover a harmonização da liberdade econômica e da defesa do meio ambiente, previsto no inciso VI do art. 170 da CF, a saber:

“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,

ADI 5475 / AP

observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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”.

No mesmo sentido, o estado de São Paulo instituiu o licenciamento ambiental unificado, através da Resolução 22 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, de 16 de maio de 2007, no intuito de integrar os órgãos ambientais, além de simplificar e racionalizar os procedimentos de licenciamento ambiental.

Outra prática exitosa que convém ressaltar.

Por essas razões, é de se concluir pela constitucionalidade formal de normas dos Estados e do Distrito Federal que disponham supletiva e complementarmente sobre normas de licenciamento ambiental, desde que não ocorra invasão à competência material da União e que atuem nos limites previstos na própria legislação de regência federal, exatamente naqueles licenciamentos de competência estadual, aí incluída a simplificação do licenciamento ambiental, nos exatos termos do art. 12 da Resolução 237/1997 do Conama.

2. Sobre a Lei Complementar 70/2012 do estado do Amapá

As normas questionadas estão assim redigidas:

“Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

ADI 5475 / AP

I - LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II - LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, autorizando o início da instalação da atividade ou empreendimento, 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) é expedida com validade de 3 (três) a 6 (seis) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV - LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

V - AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) é expedida com validade de 3 (três) a 6 (seis) anos para todas as atividades e empreendimentos de baixa impactação, definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente COEMA.

(...)

§ 7º. Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V”.

ADI 5475 / AP

A Resolução 237/1997 do Conama, de outro lado, estipula:

“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: 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.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

IV – Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”.

Apesar da obviedade, é necessário esclarecer que a Lei Complementar 70 do Estado do Amapá, de 1º de janeiro de 2012, alterou

ADI 5475 / AP

o art. 12 da Lei Complementar estadual 5, de 8 de agosto de 1994, mantendo incólumes as demais disposições, inclusive a necessidade de submissão à apresentação e aprovação do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental.

O art. 11 da LC 5/1994 do Amapá – que não foi alterado pela LC estadual 70/2012 – está assim redigido:

“Art. 11. A licença ambiental para empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais quando potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, **será precedida de aprovação do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental**”. (grifo nosso)

Vê-se, pois, que, da leitura consolidada da LC 5/1994, não é possível extrair a interpretação de que haveria desnecessidade de estudo de impacto ambiental ou desrespeito às normas gerais da União nas atividades descritas no inciso IV do art. 12.

O fato de a lei estadual estabelecer licença ambiental única não desrespeita a lei nacional (Lei 6.938/1981), uma vez que atende ao requisito geral de submissão ao licenciamento ambiental, razão pela qual não vislumbro a inconstitucionalidade formal ou material na legislação questionada.

Ante o exposto, divirjo da relatora e julgo improcedentes os pedidos.
É como voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475 AMAPÁ

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Procurador-Geral da República** em 17.02.2016, contra o **art. 12, IV e §7º da Lei Complementar nº 5, de 18 de agosto de 1994**, com redação dada pela **Lei Complementar nº 70, de 1º de janeiro de 2012**, ambas do **Estado do Amapá**, e que dispõe sobre licença ambiental única para atividades e empreendimentos de agronegócio. Eis o teor dos dispositivos impugnados, em destaque:

Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

I – LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 ([...]) a 4 ([...]) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II – LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 ([...]) a 5 ([...]) anos, autorizando o início da

ADI 5475 / AP

instalação da atividade ou empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e de mais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

III – LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO) é expedida com validade de 3 ([...]) a 6 ([...]) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV – LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 ([...]) a 6 ([...]) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

V – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) é expedida com validade de 3 ([...]) a 6 ([...]) anos para todas as atividades e empreendimentos de baixa impactação, definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA.

[...]

§ 7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V.” (destaquei)

O autor aponta **inconstitucionalidade formal** por ofensa ao **art. 24, VI e VIII, da Constituição Federal**, uma vez que o Estado do Amapá teria invadido a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção ambiental, ao estabelecer nova modalidade de licença ambiental, dispensando as licenças previstas na lei federal, e ao criar exceções à exigência de realização prévia de Estudo de Impactos Ambientais.

Alega, ainda, existência de **inconstitucionalidade material**, por

ADI 5475 / AP

descumprimento dos princípios da precaução e da prevenção e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (**art. 225, CF**). Afirma que, ainda que se entenda que a União e o Estado do Amapá tenham atuado em suas respectivas esferas de competência normativa concorrente, devem prevalecer as normas federais quanto à matéria por terem maior rigor em relação ao procedimento de licenciamento ambiental e, por conseguinte, por serem mais favoráveis ao meio ambiente. Defende que o **art. 12, IV e §7º, da LC nº 5/94**, ao admitir concessão de licença ambiental única para atividades de agronegócio, afastando estudo prévio de impacto ambiental, independentemente do potencial nível de degradação ambiental, afronta a **exigência trazida pelo art. 225, §1º, da Constituição Federal**.

Adotado o rito do **art. 12 da Lei nº 9.868/99**.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá sustenta que os dispositivos impugnados atendem às peculiaridades regionais, em consonância com o princípio da predominância de interesses locais, e ressalta a ausência de degradação ambiental no Estado do Amapá, cujas fauna e flora são consideradas as mais preservadas do Brasil.

O **Advogado-Geral da União** considera que a Lei Estadual contestada flexibilizou a proteção ambiental no âmbito do território amapaense, violando as diretrizes estabelecidas pela legislação federal pertinente à matéria, quando autorizou a concessão de Licença Ambiental Única (LAU) para as atividades do agronegócio no território do Estado do Amapá, sem exigência de avaliação prévia do órgão ambiental acerca do potencial impacto lesivo do empreendimento. Afirma, ademais, não haver necessidade de atendimento de qualquer peculiaridade no referido Estado que justifique a regulamentação da matéria de forma diversa daquela já estabelecida pela **Resolução CONAMA nº 237/97**, não havendo que se falar, portanto, em “hipótese de suplementação da legislação federal.” Assim, manifesta-se pela procedência do pedido.

A **Procuradoria-Geral da República**, reiterando integralmente as razões apresentadas na petição inicial, opina igualmente pela procedência da presente ação.

ADI 5475 / AP

2. Entendo que não se vislumbra a alegada **inconstitucionalidade formal**, nos termos do **art. 24, VI e VIII, da Lei Maior**.

É que, em matéria de **licenciamento ambiental**, os Estados ostentam **competência legislativa concorrente** a fim de atender às peculiaridades locais e a disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência.

Essa compreensão não se contrapõe ao que decidiu este Plenário no julgamento da medida cautelar requerida na **ADI 3252-MC/RO** (Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJe 24.10.2008), em que se reputou configurada, ainda que em juízo deliberatório, ofensa ao **art. 24, VI, da Lei Maior**, no caso de lei estadual submetendo a aprovação do licenciamento ambiental à previa autorização da Assembleia Legislativa. Transcrevo a ementa:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.
2. Lei nº 1.315/2004, do Estado de Rondônia, que exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.
3. Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. Precedente: ADI nº 1.505.
4. Compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de licenciamento ambiental (art. 24, VI, da Constituição).
5. Medida cautelar deferida.” (ADI 3252-MC/RO, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJe 24.10.2008)

É que em absoluto se verifica, no caso presente, tal desfiguração do instituto do licenciamento ambiental em descompasso com o que dispõe o **art. 24 da CF**.

O que não podem os entes federados, por outro lado, é, no exercício desta competência, deixar de observar a imperatividade da proteção

ADI 5475 / AP

materialmente conferida pela ordem constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido pelo **art. 225, caput, da CF** como direito de todos.

O procedimento abreviado previsto nos preceitos impugnados, à evidência enfraquece, de modo incompatível com a ordem constitucional de direitos e deveres, a proteção ao meio ambiente ao permitir a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente sem procedimentos prévios minimamente compatíveis com a obrigação que exsurge do **art. 225, § 1º, IV, da CF**.

Em sentido convergente:

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. (ADI 1086, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083)

Conclusão

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade material do art. 12, IV e § 7º da Lei Complementar nº 5/1994, do Estado do Amapá, com redação que lhe foi dada pela Lei Complementar nº 70/2012, por afronta ao art. 225, caput e § 1º, IV, da Lei Maior.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.475

PROCED. : AMAPÁ

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar formal e materialmente inconstitucionais o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual nº 70/2012, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Gilmar Mendes. A Ministra Rosa Weber acompanhou a Relatora com ressalvas. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário