



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 390967/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra (i) disposições dos artigos 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º; 57; 64; 220, *caput* e § 1º, e 224 da Lei 15.434, de 9.1.2020, do Estado do Rio Grande do Sul, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente; e (ii) por arrastamento, a fim de evitar efeitos repristinatórios, a redação original do art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961, de 13.12.2016, da mesma unidade federada, que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dispõe sobre a política agrícola estadual para florestas plantadas e dá outras providências.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas que são objeto desta ação:

Lei 15.434/2020, do Rio Grande do Sul

Art. 54. O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle, expedirá, com base em manifestação técnica obrigatória, as seguintes licenças:

(...)

IV - Licença Única – LU –, autorizando atividades específicas que por sua natureza ou peculiaridade poderão ter as etapas de procedimento licenciatório unificadas;

V - Licença de Operação e Regularização – LOR –, regularizando o empreendimento ou a atividade que se encontra em operação e que não cumpriu o rito ordenado e sucessivo dos pedidos de licenciamento ambiental, ou, que por razão diversa, não obteve regularidade nos prazos adequados, avaliando suas condições de instalação e funcionamento e permitindo a continuidade de sua operação mediante condicionantes de controle ambiental e sem prejuízo das penalidades previstas;

VI - Licença Ambiental por Compromisso – LAC –, procedimento eletrônico autorizando a localização, a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento, mediante Declaração de Adesão e Compromisso – DAC – do empreendedor aos critérios, pré-condições,

1 Acompanham a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de representação da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e respeitadas as disposições definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 1º O Conselho Estadual do Meio Ambiente estabelecerá os empreendimentos e as atividades que serão licenciados na forma prevista nos incisos IV e VI do “caput” deste artigo.

(...)

§ 3º 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 competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 4º O Conselho Estadual do Meio Ambiente poderá estabelecer outras formas de licença, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou do empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

(...)

§ 8º Para a concessão da licença de que trata o inciso VI do “caput” deste artigo será exigido do solicitante que firme a DAC, documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e a caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, conforme definido pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

§ 9º A licença indicada no inciso VI do “caput” não poderá ser expedida nas hipóteses que envolvam a conversão de áreas de remanescentes de ambientes naturais, a intervenção em Áreas de Preservação Permanente e atividades sujeitas a EIA/RIMA.

(...)

Art. 57. Para cumprimento dos prazos definidos neste Código, o órgão ambiental competente poderá contratar pessoas físicas ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurídicas capacitadas ou realizar convênios, parcerias ou outros instrumentos de cooperação, sendo sua a responsabilidade de ratificar os resultados obtidos dos objetos contratados.

(...)

Art. 64. Os empreendimentos que acarretarem no deslocamento de populações humanas apresentarão, para obtenção de LP, um programa de reassentamento, constando etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido.

§ 1º Para obtenção de LI, deverão ser apresentados os projetos relativos à execução do programa de reassentamento, com suas respectivas ARTs ou outro documento que venha a substituí-lo, se for o caso.

§ 2º Durante a vigência da LI, todas as questões relativas aos reassentamentos, deslocamentos e/ou desapropriações deverão ser validadas pelos envolvidos (empreendedor, populações afetadas e órgão licenciador), sendo essa condição determinante para emissão da LO.

(...)

Art. 220. No âmbito do exercício das competências ambientais estaduais, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

(...)

Art. 224. Na Lei nº 14.961, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Política Agrícola Estadual para Florestas Plantadas e seus Produtos, altera a Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências, e a Lei nº 9.519, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal do Estado do Rio



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Grande do Sul e dá outras providências, altera o inciso I do § 1º, o § 2º e inclui o § 4º, ambos do art. 14, com a seguinte redação:

“Art. 14. (...)

§ 1º (...)

I - os empreendimentos constantes na alínea “a” dos incisos I e II do “caput” deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal; (...).

Lei 14.961/2016, do Rio Grande do Sul

Art. 14. Para realização do licenciamento ambiental de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, serão observados os procedimentos definidos no regulamento desta Lei, considerando os seguintes critérios:

(...)

§ 1º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I - os empreendimentos de porte mínimo serão licenciados mediante cadastro; (...).

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam o **art. 5º, LIV** (princípio da proporcionalidade, derivado da dimensão substantiva da cláusula do devido processo legal), o **art. 23, VI e VII** (competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora); o **art. 24, VI e VIII, e § 1º** (competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente), e o **art. 225, caput** (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever estatal de promover a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

defesa e proteção para as presentes e futuras gerações) e **inciso IV** (princípios da precaução e da prevenção e exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental), todos da Constituição Federal.

**2. REGIME CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DO
DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A fim de assegurar a efetividade do direito fundamental, previu o art. 225 do texto constitucional diversas incumbências do poder público em tema de proteção ambiental, entre as quais impôs a exigência de elaboração de estudo de impacto ambiental **previamente** à *“instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”* (inciso IV).

Repartiu, ademais, competências administrativas e legislativas aos entes federativos em matéria de proteção ambiental. Nessa linha, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência comum de proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, deixando a cargo de lei complementar a elaboração das normas para a cooperação entre os entes.

Fixou a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; cabendo à União estabelecer as normas gerais, para fins de padronização nacional, e aos estados e ao Distrito Federal, suplementar a legislação federal, consideradas as peculiaridades regionais:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

§ 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.

Tal como ocorre em relação às demais matérias de competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem a padronização nacional; normas estas que serão suplementadas pelos estados, para atender a interesses regionais, e pelos municípios, quando houver necessidade de regular temas de interesse local (CF, art. 30, I e II), desde que observadas as regras gerais federais sobre a matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. MODELO NORMATIVO FEDERAL EM MATÉRIA DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O dever de proteção ao meio ambiente é de todos os entes da Federação, que atuam de forma coordenada nesse mister. Apesar de ter contornos fluidos, a repartição de competências legislativas entre os entes federativos ditada pela Constituição, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.²

No exercício da competência para dispor sobre normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938, de 31.8.1981 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a “*preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida*” (art. 2º, *caput*).

A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por “*órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental*” (art. 6º, *caput*).

2 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 478.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Na estrutura desse sistema, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo com atribuições de assessoramento, estudo e propositura de *“diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”*, e de deliberação sobre *“normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”* (art. 6º, II).

Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei 6.938/1982 inseriu-o entre os instrumentos da PNMA (art. 9º, IV) e submeteu a esse procedimento toda *“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”* (art. 10, caput).

A regulamentação da lei deu-se com o Decreto 99.274, de 6.6.1990, que previu a possibilidade de expedição de três licenças pelo poder público, no exercício de sua competência de controle ambiental: *licença prévia*, na fase preliminar de planejamento da atividade; *licença de instalação*, que autoriza o início da implantação; e *licença de operação*, que autoriza o início do funcionamento da atividade licenciada (art. 19).

No plano federal, o processo de licenciamento foi conformado, ainda, pela Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que o definiu como o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I).

O licenciamento é instrumento preventivo de controle sobre atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente e que visa a dar efetividade ao comando do art. 225, IV, da CF, que impõe a realização de estudo prévio do impacto ambiental *“para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”*.

No que diz com a normatização do procedimento administrativo do licenciamento, previu o art. 8º, I, da Lei 6.938/1981 competir ao CONAMA *“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”*, reproduzindo comando do art. 7º, I, do Decreto 99.274/1990.

No exercício dessa prerrogativa institucional, editou o CONAMA a Resolução 237, de 19.12.1997, que regulamentou os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 2º desse diploma estipulou dependerem de licenciamento do órgão ambiental competente a *“localização, construção, instalação, ampliação, modificação e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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”.

No art. 8º, a Resolução 237/1997 pormenorizou as etapas do processo de licenciamento, que culmina na expedição das já referidas licenças – licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO) –, as quais *“poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”* (parágrafo único do art. 8º).

Fixou a resolução, assim, duas etapas preliminares para obtenção do licenciamento, representadas pelas LP e LI. Somente após o atendimento às exigências dessas, habilita-se à concessão da LO. Confira-se, no ponto, o teor do art. 8º da Resolução 237/1997:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 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.

A Resolução 237/1997 trouxe, ainda, previsão de licenciamento por processo simplificado “*para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente*”. É o que estabelece o seu art. 12:

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 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.

Em princípio, não estabeleceu a Resolução 237/1997 possibilidade de estipulação de novos tipos de licença pelos entes subnacionais, para qualquer tipo de empreendimento, em substituição às modalidades nela previstas, com dispensa da obtenção da LP, LI e LO.

As disposições da norma do CONAMA que disciplinam os tipos de licenças não de ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque integram uma política *nacional*.

É certo que, por não se tratar de tema de competência privativa ou exauriente da União, como visto, há espaço para que estados e municípios legislem de forma suplementar sobre o licenciamento ambiental.

Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981 previu que os “Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão *normas supletivas e complementares* e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”; enquanto o art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997 permitiu os entes de estabelecerem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

procedimentos simplificados de licenciamento. Contudo, tal hipótese foi prevista tão somente para o licenciamento de atividades e empreendimentos de *pequeno potencial de impacto ambiental*.

O condomínio federativo em matéria de meio ambiente também abrange a competência administrativa para conduzir os respectivos processos de licenciamento ambiental. Por essa razão, aliás, estabeleceu a LC 140/2011 vários instrumentos de cooperação entre os entes federados e fixou as hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental é de competência da União (inciso XIV do art. 7º), dos estados (incisos XIV e XV do art. 8º) e dos municípios (inciso XIV do art. 9º).

No que se refere à produção normativa sobre a matéria, porém, a atuação é concorrente, consoante determina o sistema federativo brasileiro (CF, art. 24, VI). Disso decorre que, no resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, tem a Suprema Corte admitido a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”*, como *“circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”* (ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No voto-condutor proferido naquele julgamento, o então Relator, Ministro Alexandre de Moraes, teceu algumas considerações sobre a importância de se fortalecer o equilíbrio federativo, por meio do reconhecimento e da valorização de peculiaridades regionais nessa seara (p. 17-21 do acórdão):

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

(...)

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes.

(...)

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

Desse modo, o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

Feitas tais considerações sobre o condomínio legislativo em matéria de proteção ambiental, passa-se a expor os vícios de inconstitucionalidade das Leis 15.434/2020 e 14.961/2016 do Rio Grande do Sul.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

4.1. Art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei 15.434/2020

A Lei 15.434/2020, no art. 54, IV, V e VI, instituiu novos tipos de licença ambiental – licença única (LU), licença de operação e regularização (LOR) e licença ambiental por compromisso (LAC) –, as quais não se encontram previstas na moldura estabelecida pelo ente central da Federação.

O § 1º do art. 54 delegou ao Conselho Estadual do Meio Ambiente a definição dos empreendimentos e atividades a serem licenciados pelos novos instrumentos (LU, LOR e LAC). O § 3º do dispositivo possibilitou a realização de processo único de licenciamento ambiental “*para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente*”.

Já o § 4º do art. 54 previu a possibilidade de instituição de outras formas de licença por ato infraregal do órgão ambiental estadual; enquanto os §§ 8º e 9º pormenorizaram o procedimento da LAC, incumbindo o solicitante de proceder ao preenchimento e apresentação de *declaração de adesão e compromisso* para acesso ao licenciamento, documento que deve conter “*informações técnicas sobre a instalação e a caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Referidos dispositivos inovaram indevidamente a disciplina do licenciamento ambiental, imiscuindo-se no regramento geral nacional sobre a matéria, o qual se encontra conformado nas normas da Lei Complementar 140/2011, da Lei 6.938/1981, do Decreto 99.274/1990 (art. 19) e da Resolução CONAMA 237/1997 (art. 8º).

Como já mencionado, o licenciamento é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente por meio do qual o poder público legitima e controla as *“atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 2º, I, da Lei Complementar 140/2011).

Conforme ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo, *“o licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; c) outorga da licença de operação”*.³ Não se pode suprimir as etapas e as respectivas licenças, sob pena de fragilizar a proteção do meio ambiente.

Conquanto a simplificação do processo de licenciamento tenha previsão na legislação federal, trata-se de hipótese **excepcional**, admitida

3 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apenas para **atividades de pequeno potencial de impacto ambiental** (art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997).

A discussão ora suscitada não se confunde com aquela apreciada pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 4.615/CE (Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* 233, de 28.10.2019), em que se afirmou a validade constitucional de lei do Estado do Ceará que dispunha sobre licenciamento ambiental simplificado por autodeclaração. Naquele processo, o alcance das normas questionadas restringia-se à *“implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo”*, razão pela qual se entendeu que elas não extravasavam a moldura normativa posta pela União na Resolução 237/1997.

Nesta ação, os dispositivos questionados da Lei 15.434/2020 não limitaram a simplificação e os novos tipos de licença às atividades de pequeno potencial de impacto poluidor-degradador. Remeteram a definição das atividades a serem licenciadas pelos novos instrumentos ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (art. 54, § 1º).

O Supremo Tribunal Federal já declarou, em julgamento recente, a inconstitucionalidade de lei estadual em hipótese muito similar:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

(ADI 5.475, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 3.6.2020)

Sobre as graves consequências ambientais que podem decorrer da licença instituída pelo art. 54, VI, da Lei 15.434/2020 – *licença ambiental por compromisso* –, pede-se vênua para transcrever considerações expostas pela Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), em representação anexa à petição inicial:

Ao criar a LAC, o Estado do Rio Grande do Sul converte parte do licenciamento ambiental em um procedimento cartorário, verdadeiro simulacro de avaliação ambiental, e renuncia ao exercício do poder de polícia preventivo e precaucional que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

rege o que deve ser uma boa administração pública, a teor do ensinamento de Freitas, para quem o direito fundamental à boa administração pública “vincula e a liberdade é deferida somente para que o bom administrador desempenhe de maneira exemplar suas atribuições. Nunca para o excesso ou para a omissão”.

Ao ser concedida apenas com base na unilateral declaração do empreendedor prestada por meio eletrônico, a LAC não se reveste das necessárias garantias exigidas para a proteção ambiental, em especial violando o processo de licenciamento ambiental.

É inadmissível conceber que uma licença ambiental venha a autorizar o empreendedor, ainda que sua atividade e empreendimento seja de baixo impacto e, principalmente, nos casos de médio potencial poluidor, a fazer a sua autodeclaração de potenciais impactos e isso ser o suficiente para ter a emissão eletrônica da licença.

Observe-se que o legislador estadual conferiu ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) a tarefa de definir os empreendimentos e atividades a serem licenciados pela LAC.

Essa disposição prevista no § 1º do art. 54 fomenta a chamada guerra licenciatória, permitindo que estados atraiam investidores por conta do menoscabo com a proteção ambiental.

(...)

*Há em verdade um **autolicenciamento** traduzindo se numa maneira camuflada de dispensa de licenciamento. Assim, o dispositivo em comento autoriza a operação de empreendimentos danosos ao meio ambiente sem, de fato, a exigência de licenciamento ambiental, o que é expressamente vedado no ordenamento jurídico pátrio, mormente pela Carta Maior.*

Mais que isso, na presente hipótese, o órgão ambiental licenciador não irá realizar o seu poder de polícia preventivo, pois não analisa as condições reais do empreendimento antes da emissão automática da LAC. O Poder Público não poderá transferir para o particular a autonomia de definir o grau de impacto do empreendimento e a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

potencialidade lesividade, pois os interesses do particular estarão envolvidos.

Há de se reconhecer, portanto, a inconstitucionalidade do art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei 15.434/2020.

4.2. Art. 224 da Lei 15.434/2020 e art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961/2016

Ainda que admitido o estabelecimento de hipóteses mais simples de licenciamento ambiental, um ponto não comporta flexibilização: aquele que diz com a definição de quais atividades ou empreendimentos são, efetiva ou potencialmente, causadores de degradação ambiental e que estão, por conseguinte, sujeitos a licenciamento ambiental.

A fim de cumprir o mandamento constitucional de garantir às presentes e futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 10 da Lei 6.938/1981 dispôs expressamente que todas atividades ou empreendimentos “*efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” submetem-se, previamente, ao **necessário e inafastável** processo de licenciamento ambiental.

O rol das atividades e empreendimentos poluidores foi previsto no anexo I da Resolução 237/1997. Se determinada atividade é considerada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

efetiva ou potencialmente poluidora, **nenhuma legislação estadual pode dispensar o licenciamento ambiental**. Pela disposição do art. 2º, § 2º, da Resolução 237/1997, estados e municípios podem complementar o anexo I do diploma, **mas não reduzir ou flexibilizar a exigência contida na norma geral federal**.

Não obstante, foi o que fez o art. 224 da Lei 15.434/2020, na parte em que alterou o inciso I do § 1º do art. 14 da Lei 14.961, de 13.12.2016, para dispor que *“os empreendimentos constantes na alínea ‘a’ dos incisos I e II do ‘caput’ deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal”*.

Ao dispôr sobre a política agrícola estadual, a Lei estadual 14.961/2016, no art. 14, tratou do licenciamento de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas nos seguintes termos (grifo nosso):

Art. 14. Para realização do licenciamento ambiental de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, serão observados os procedimentos definidos no regulamento desta Lei, considerando os seguintes critérios:

*I - para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de **potencial poluidor alto**, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:*

- a) **porte mínimo: área com efetivo plantio de até 30 hectares;***
- b) **porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 30 hectares até 300 hectares;***



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

c) *porte médio: área com efetivo plantio acima de 300 hectares até 600 hectares;*

d) *porte grande: área com efetivo plantio acima de 600 hectares até 1.000 hectares; e*

e) *porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 1.000 hectares de efetivo plantio;*

II - para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor médio, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

a) *porte mínimo: área com efetivo plantio de até 40 hectares;*

b) *porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 40 hectares até 300 hectares;*

c) *porte médio: área com efetivo plantio acima de 300 hectares até 600 hectares;*

d) *porte grande: área com efetivo plantio acima de 600 hectares até 1.000 hectares; e*

e) *porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 1.000 hectares de efetivo plantio;*

III - os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor baixo são isentos de licenciamento ambiental.

§ 1º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I - os empreendimentos constantes na alínea “a” dos incisos I e II do “caput” deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal; (Redação dada pela Lei n.º 15.434/20)

II - os empreendimentos de porte pequeno serão licenciados mediante licença que reúna em um único procedimento simplificado todas as demandas do órgão ambiental competente;

III - os empreendimentos de porte médio serão licenciados seguindo procedimento ordinário de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual competente para o ramo de atividade em questão;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IV - os empreendimentos de porte grande serão licenciados seguindo procedimento ordinário de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual competente para o ramo de atividade em questão complementado com a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado – RAS;

V - os empreendimentos de porte excepcional serão licenciados mediante apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA –, conforme estabelece a legislação vigente.

Verifica-se que a norma alterada pelo art. 224 da Lei 15.434/2020 veiculou hipóteses de dispensa de licenciamento para empreendimentos de silvicultura que tenham potencial poluidor alto e médio, desde que as respectivas áreas de plantio não ultrapassem os limites territoriais de 30 hectares (potencial poluidor alto) e 40 hectares (potencial poluidor médio), nos termos do art. 14, I, “a”, II, “a”, da Lei 14.961/2016.

Nos termos da legislação geral nacional, os empreendimentos que explorem atividade de silvicultura sujeitam-se a licenciamento ambiental (anexo I da Resolução 237/1990) e classificam-se como de **potencial poluidor ou degradador médio** (anexo VIII da 6.938/1981, com redação da Lei 11.105, de 24.3.2005).

O fator determinante adotado na legislação federal como requisito para a simplificação do licenciamento ambiental constitui o baixo potencial



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

poluidor-degradador (art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997), e não a dimensão ou porte do empreendimento.

Por conseguinte, o art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961/2016, na redação dada pelo art. 224 da Lei 15.434/2020, violou a competência da União para estabelecer normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente, e fragilizou a proteção do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Em hipótese análoga, essa foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal:

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

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

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

5. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5.312/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje, 11.2.2019)

O mesmo entendimento há de ser aplicado ao art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961/2016, na redação original, que estabelecia hipótese mais simplificada de licenciamento – mediante *cadastro florestal* – para as referidas atividades de potencial poluidor alto e médio, desde que enquadradas na definição de “porte mínimo”, ou seja, em áreas menores que 40 ou 30 hectares:

Art. 14. (...)

§ 1º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I - os empreendimentos de porte mínimo serão licenciados mediante cadastro;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ante a possibilidade de reentrada em vigor da redação original desse dispositivo, a partir da invalidação do art. 220 da Lei 15.434/2020, por conta do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, torna-se indispensável a sua impugnação nesta ação (ADI 2.574/AP, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 29.8.2003).

Consoante se assentou no referido julgamento da ADI 5.312/TO, a complementação da legislação ambiental pelos estados não os habilita a dispensar a exigência de licenciamento. Não há espaço constitucional para criação legislativa estadual a esse respeito.

Sob o aspecto material, por inobservarem os deveres estatais de preservar e de proteger um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as normas questionadas da Lei 15.434/2020 afrontam, ainda, os princípios da precaução e da prevenção.

A Constituição Federal consagra o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado por ser bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.⁴

Como forma de garantir a proteção do bem jurídico fundamental, o art. 225, § 1º, IV, da CF determina ao poder público, entre outras providências, que exija, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, implementando ali o princípio da precaução, aplicável sobretudo aos casos cujos efeitos ambientais sejam desconhecidos pela ciência.

O art. 225, *caput*, da Constituição, por sua vez, positiva o princípio da prevenção, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do Direito Ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.⁵ Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

4 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 285.

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119-120



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteando-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.⁶

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.”⁷

6 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 255.

7 ARAGÃO, Alexandra. *Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia*. In: *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). São Paulo: Saraiva, 2012, p. 73.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.⁸

O estudo prévio de impacto ambiental é a maneira pela qual a CF pretende, portanto, que seja comprovada a ausência de dano ambiental. Constitui instrumento de controle prévio dos prejuízos ambientais, gerados por empreendimentos e atividades, e tem por finalidade evitar o dano ao meio ambiente ou, no mínimo, mitigar seus efeitos negativos, com vistas à conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

8 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 293.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O estudo consubstancia instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente com vocação nitidamente preventiva, de maneira a controlar atividades e empreendimentos danosos antes mesmo de sua implementação. Sobre o instituto, Paulo Affonso Leme Machado observa:

O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo não pode ser concomitante nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental. O texto constitucional inseriu o termo “prévio”, para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização foram elaborados sem o estudo de impacto ambiental. A implementação da legislação ambiental após a Constituição revelou a argúcia dos constituintes, pois se tem tentado escapar, de muitas formas, da obrigação de elaborar-se a avaliação ambiental.⁹

A realização do EPIA é a concretização dos princípios da precaução e da prevenção e volta-se a identificar danos que possam ser causados por atividades que interferem no meio ambiente, razão pela qual o estudo é anterior ao licenciamento ambiental, devendo ser exigido sem qualquer exceção, conforme decidiu o STF no julgamento da ADI 1.086/SC:

9 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentário ao art. 225, § 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2.091.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE 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 1.086/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ, de 10.8.2001)

O art. 224 da Lei 15.434/2020, ao estabelecer hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos de silvicultura, acaba por criar exceção à aplicação do art. 225, § 1º, IV, da CF, violando a exigência constitucional de estudo prévio de impacto ambiental.

4.3. Art. 57 da Lei 15.464/2020

Possibilita o art. 57 da Lei 15.434/2020 que o órgão ambiental estadual, para dar cumprimento aos prazos previstos no diploma, contrate pessoas físicas ou jurídicas capacitadas ou realize convênios, parcerias ou outros instrumentos de cooperação, ratificando os resultados obtidos.

Ao dispor sobre a descentralização das ações administrativas de proteção ambiental, a Lei Complementar federal 140/2011 trouxe a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

possibilidade de utilização de instrumentos de cooperação institucional entre os entes federativos, nos seguintes termos:

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

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

O § 2º do dispositivo da lei complementar previu a formação de Comissão Tripartite Nacional, com representantes dos Poderes Executivos da União, estados, DF e municípios, com o “*objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos*”.

Previu, ainda, a possibilidade de delegação, mediante convênio, da execução de ações administrativas a outro ente da Federação, desde que disponha de “*órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente*”; reputando como órgão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

capacitado aquele que tenha “*técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda*” (Lei Complementar 140/2011, art. 5º).

De plano, verifica-se a incompatibilidade entre tais disposições da Lei Complementar federal 140/2011 e as do art. 57 da Lei estadual 15.434/2020, tendo em vista que este amplia indevidamente o alcance da delegação de ações ambientais, admitindo que as atribuições de competência do estado sejam desempenhadas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, por meio de convênios, parcerias ou instrumentos afins.

4.4. Art. 64 da Lei 15.434/2020

O art. 64 da Lei estadual 15.434/2020 veicula disciplina relativa ao licenciamento de empreendimentos que provoquem deslocamento de populações humanas.

O *caput* do dispositivo estabelece como requisito para a obtenção da **licença prévia** a apresentação de programa de reassentamento em que conste as “*etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido*”.

O § 1º do art. 64 vincula a **licença de instalação** à apresentação de “*projetos relativos à execução do programa de reassentamento*”; enquanto o § 2º



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

determina a validação de todas as questões relativas ao reassentamento pelas partes envolvidas durante a vigência da LI.

Revogado pela Lei 15.434/2020, o anterior Código do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul – Lei estadual 11.520, de 3.8.2000 –, assim dispunha sobre a questão:

Art. 64 Os empreendimentos que acarretarem no deslocamento de populações humanas para outras áreas terão na sua Licença Prévia (LP), como condicionante para obtenção de Licença de Instalação (LI), a resolução de todas as questões atinentes a esse deslocamento, em especial a desapropriação e o reassentamento.

Do cotejo dos dispositivos das duas leis, verifica-se que a resolução das questões relativas ao deslocamento das populações afetadas, que antes era requisito para a obtenção da LP, passou a ser solucionada apenas da etapa seguinte, isto é, transformou-se em condicionante para a obtenção da LO.

Assim, o art. 64 da Lei 15.434/2020 promoveu o adiamento do momento de resolução das questões relativas ao reassentamento humano, possibilitando a implantação da atividade ou do empreendimento, com a conseqüente remoção dos ocupantes da área, antes que sejam solucionados os problemas dos impactos provocados nos direitos das populações afetadas à moradia, ao trabalho, à identidade e ao território.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Convém transcrever, aqui, trecho da representação subscrita pela ABRAMPA (em anexo), em que alerta para os prejuízos que decorrem da transferência da solução das questões de reassentamento para o momento da obtenção da LO:

A nova lei transfere essas decisões de suma relevância relacionadas ao reassentamento de pessoas para fase da Licença de Operação, deixando as populações atingidas pelo projeto de desenvolvimento em uma situação indefinida por todo o período durante o qual as obras são implantadas, que pode durar dois, três anos, considerando-se que o empreendedor tratará de obrigar a sua retirada tão logo obtenha a Licença de Instalação. O assunto será fatalmente transferido para o Poder Judiciário, instaurando uma grave insegurança jurídica que não é benéfica nem para a Economia do Estado, nem para as pessoas afetadas pelo projeto de desenvolvimento.

A desterritorialização forçada decorrente de projetos de desenvolvimento afeta os direitos humanos e, por este motivo, é objeto de preocupações por parte da Organização das Nações Unidas – ONU, que recomenda seja promovida a reterritorialização das pessoas deslocadas, com a observância dos princípios que regem a tutela dos direitos humanos em casos de deslocamentos forçados, salvo se estas assim não o desejarem, após um amplo processo participativo que lhes permita considerar todas as alternativas, sem prejuízo do pagamento de indenizações pelos prejuízos materiais e pelos danos morais e da implementação de outras formas de compensação específica.

(...)

Estas várias questões, decisivas para a tutela os direitos fundamentais das pessoas que serão deslocadas por projetos de desenvolvimento, não podem ser proteladas para depois do licenciamento ambiental, e precisam ser incluídas na fase de planejamento da atividade, que é abarcada pelas Licenças Prévia e de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Instalação, inclusive como instrumentos de garantia para que o empreendedor efetivamente se responsabilize pela reparação dos danos aos desterritorializados.

Além de incidir em retrocesso social, a conduta do legislador gaúcho ofende o princípio da proporcionalidade em sua acepção positiva, como vedação à proteção insuficiente, que impõe ao Estado (no particular, ao Poder Legislativo) o dever de tutelar de maneira ótima os direitos fundamentais.

Sobre tal princípio, discorreu o Ministro Roberto Barroso em voto proferido no RE 878.694/MG, salientando que “o Estado também viola a Constituição (...) quando não atua de modo adequado e satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes”:

O princípio da proporcionalidade, tal como é hoje compreendido, não possui apenas uma dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos fundamentais que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito. Ele abrange, ainda, uma dimensão positiva, referente à vedação à proteção estatal insuficiente de direitos e princípios constitucionalmente tutelados. A ideia nesse caso é a de que o Estado também viola a Constituição quando deixa de agir ou quando não atua de modo adequado e satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes. Tal princípio tem sido aplicado pela jurisprudência desta Corte em diversas ocasiões para afastar a incidência de normas que impliquem a tutela deficiente de preceitos constitucionais.

(RE 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe, de 6.2.2018)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Ministro Gilmar Mendes, com base na doutrina e jurisprudência constitucional alemãs, também tratou da proibição da proteção deficiente dos direitos fundamentais no julgamento do HC 102.087/MG, em que foi relator para o acórdão (grifo nosso):

Assim, na dogmática alemã, é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot). No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado caso não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.

(HC 102.087/MG, Rel. Ministro Celso de Mello, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 159, de 14.8.2012)

Ao retardar a resolução de questões atinentes à realocação de populações afetadas pela instalação de empreendimentos ou atividades, a sistemática inaugurada pelo art. 64 da Lei 15.434/2020 promove redução arbitrária e injustificada do nível de proteção de direitos fundamentais, sendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

incompatível com o princípio da proporcionalidade, que deriva do postulado do devido processo legal, em sua dimensão substantiva.

4.5. Art. 220, caput e § 1º, da Lei 15.434/2020

Estabelece a Lei 15.434/2020 que, no “*exercício das competências ambientais estaduais, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro*” (art. 220, caput); não se compreendendo como erro grosseiro “*a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais*” (art. 220, § 1º).

Os dispositivos em exame contêm regra sobre a responsabilização subjetiva de agentes públicos estaduais por condutas que causem danos em matéria ambiental. Limitam tal responsabilização às hipóteses de dolo ou culpa qualificada por erro grosseiro, restringindo o alcance da norma geral de responsabilidade prevista no art. 37, § 6º, da CF, que diz:

Art. 37. (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De acordo com a norma constitucional, os agentes do Estado respondem subsidiariamente, em ação regressiva promovida pelo poder público, caso provoquem danos a terceiros por ação *dolosa ou culposa* no desempenho das suas funções.

O art. 220, *caput* e § 1º, da Lei 15.434/2020 delimita o alcance da responsabilidade pessoal dos servidores do Rio Grande do Sul, limitando a modalidade culposa à figura qualificada do erro grosseiro, isentando, em consequência, a responsabilidade por culpa simples ou erro escusável.

No plano normativo da União, a responsabilização de agentes públicos por condutas danosas foi também alvo de restrição pelo legislador infraconstitucional, a partir da promulgação da Lei 13.655, de 25.4.2018, a qual inseriu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 4.9.1942) dispositivo de seguinte teor:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

O texto da Lei 13.655/2018 aprovado pelo Congresso Nacional, tal qual o § 1º do art. 220 da Lei gaúcha 15.434/2020, incluía na LINDB uma exceção à configuração do erro grosseiro, suprimindo deste a “*decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais". Tal disciplina constava do § 1º do art. 28 da LINDB, que foi, contudo, vetado pelo Presidente da República, pelas seguintes razões:

A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica.

Em regulamentação ao art. 28, *caput*, da LINDB, foi editado o Decreto 9.830, de 10.6.2019, que estabeleceu regramento pormenorizado da responsabilização regressiva de agentes públicos nas hipóteses de dolo ou erro grosseiro, nos seguintes termos:

**CAPÍTULO IV
DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO
*Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro***

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Análise de regularidade da decisão

Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§ 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

§ 2º A eventual estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Direito de regresso, defesa judicial e extrajudicial

Art. 14. No âmbito do Poder Executivo federal, o direito de regresso previsto no § 6º do art. 37 da Constituição somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, e com observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Art. 15. O agente público federal que tiver que se defender, judicial ou extrajudicialmente, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União que avalie a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, e nas demais normas de regência.

Decisão que impuser sanção ao agente público

Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;*
- II - os danos que dela provierem para a administração pública;*
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;*
- IV - os antecedentes do agente;*
- V - o nexo de causalidade; e*
- VI - a culpabilidade do agente.*

§ 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.

§ 2º As sanções aplicadas ao agente público serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 17. O disposto no art. 12 não afasta a possibilidade de aplicação de sanções previstas em normas disciplinares, inclusive nos casos de ação ou de omissão culposas de natureza leve.

Com a epidemia nacional de Covid-19, o tema da responsabilidade pessoal de agentes públicos voltou a ser objeto de normatização na esfera



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

federal, dessa vez pela Medida Provisória 966, de 13.5.2020, de alcance restrito aos atos praticados na emergência de saúde pública.

As disposições da referida MP, cujo prazo de vigência encerrou-se em 10.9.2020, bem como as do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto 9.830/2019, foram submetidas ao Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431/DF, todas sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso.

No julgamento conjunto da medida cautelar naqueles processos, a maioria do Tribunal, acompanhando o voto do Ministro Relator, deferiu em parte o pedido para (DJe de 2.6.2020):

- a) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; e*
- b) conferir, ainda, interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Foram firmadas as seguintes teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Optou-se por não apreciar, na fase cautelar, a controvérsia posta pela circunstância de o art. 28 da LINDB limitar a responsabilização de agentes públicos apenas a atos praticados com dolo ou erro grosseiro, discussão que envolve, como destacou o Relator, *“de um lado, uma leitura do alcance do princípio republicano e do art. 37, § 6º, da CF; e, de outro, uma compreensão aprofundada sobre as circunstâncias e particularidades do processo decisório dos agentes públicos em situações de incerteza, urgência e assimetria de informações”.*

De todo modo, diante do regramento vigente no plano nacional, não remanesce espaço para normatização da matéria no âmbito regional, da forma como o fez o art. 220 da Lei 15.434/2020 do Rio Grande do Sul.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A repartição de competências legislativas em matéria de proteção do meio ambiente e responsabilidade por danos ambientais (CF, art. 24, VI e VIII) somente habilita os estados-membros a legislarem sobre normas gerais se: (i) inexistir lei federal; e (ii) houver necessidade de atendimento a peculiaridades regionais (art. 24, § 3º). Nos demais casos, a competência dos estados, em regra, há de ser suplementar à da União (art. 24, §§ 1º e 2º).

Não há, na matéria disciplinada pelo art. 220 da Lei 15.434/2020 – responsabilidade de agentes públicos por atos culposos no exercício de competências ambientais –, peculiaridade alguma relativa ao Rio Grande do Sul, que justifique produção normativa distinta das demais unidades da Federação.

É de se reconhecer, portanto, a inconstitucionalidade do art. 220, *caput* e § 1º, da Lei 15.434/2020.

Subsidiariamente, caso o Tribunal entenda não haver usurpação de competência legislativa da União, é o caso de conferir interpretação conforme a Constituição aos dispositivos ora impugnados, na linha do que foi decidido no julgamento cautelar das ações diretas acima referidas.

Com efeito, ainda que não concluído o julgamento de mérito das ADIs 6.421 e 6.428/DF, as balizas ali traçadas em medida cautelar podem ser



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

validamente transpostas para a situação tratada no art. 220, *caput* e § 1º, do diploma gaúcho, relativamente a responsabilização por danos ocasionados por atuação dolosa ou culposa de agentes estaduais no exercício de competências de órgãos de proteção ambiental.

Destaca-se do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso, no julgamento supramencionado (*DJe* 137, de 2.6.2020):

(...) o problema estará na qualificação do que seja erro grosseiro. Portanto, penso que essa é a intervenção que precisamos fazer. Nessas condições, a consideração sobre (i) standards e evidências técnico-científicas, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; bem como (ii) sobre a observância dos princípios da precaução e da prevenção constituem critérios inafastáveis para a adoção de decisões a respeito de temas que envolvam a proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente. A desconsideração de tais critérios por opiniões técnicas constitui indício de erro grosseiro e de culpa grave. Em razão disso, as autoridades às quais compete decidir devem exigir que toda e qualquer opinião técnica sobre o tema explicita tais standards e evidências, bem como esclareça acerca da observância dos princípios da precaução e da prevenção. A não exigência de tais elementos torna a autoridade corresponsável pelos danos decorrentes da decisão, por faltar com dever de diligência imprescindível a lidar com bens de tamanha relevância. Nesse sentido, vale anotar que o dever de diligência e de cuidado da autoridade é proporcional à relevância dos bens em jogo e à gravidade da situação que lhe é dada enfrentar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O mesmo entendimento há de prevalecer nesta ação. Em face dos princípios da precaução e da prevenção, a responsabilização por atos praticados por agentes públicos estaduais no desempenho de competências ambientais há de se nortear pelo dever de *“observar standards técnicos e evidências científicas sobre a matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas”*.

Em suma, tem-se que as normas questionadas da Lei 15.434/2020 violam o ordenamento constitucional ambiental, notadamente nos dispositivos que (i) instituem novas modalidades de licença e hipóteses de simplificação do licenciamento para atividades de médio e alto potencial de impacto ambiental, com substituição das licenças previstas em normas federais (art. 54, IV a VI, e §§ 1º, 4º, 8º e 9º); (ii) delegam a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado o desempenho de competências de órgãos ambientais (art. 57); (iii) retardam injustificadamente a resolução de questões de reassentamento de populações humanas na instalação de atividades e empreendimentos (art. 64); (iv) limitam a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos culposos no exercício de competências ambientais (art. 220, *caput* e § 1º); e (v) estabelecem hipótese de dispensa do processo de licenciamento ambiental (art. 224).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há de se reconhecer, por conseguinte, que as normas da lei estadual questionada malferem a Constituição Federal, seja por invadirem o campo legislativo da União concernente à edição de normas gerais de proteção e de responsabilidade por danos ao meio ambiente; seja por inobservarem o dever da União e dos demais entes federados de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

5. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, mediante licenciamento indevido de empreendimentos e atividades, o que pode afetar vastos ecossistemas e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

populações humanas. Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia dos arts. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º; 57; 64; 220, *caput* e § 1º, e 224 da Lei 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade (i) dos arts. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º; 57; 64; 220, *caput* e § 1º, e 224 (na parte em dá nova redação ao art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961/2016), todos da Lei 15.434/2020; e (ii) por arrastamento, da redação original do art. 14, § 1º, I, da Lei 14.961/2016, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. Em relação ao art. 220, *caput* e § 1º, da Lei 15.434/2020, caso não seja acolhido o pedido de inconstitucionalidade formal, em caráter subsidiário, requer seja dada interpretação conforme a Constituição, de modo a assentar que a responsabilização por atos praticados por agentes públicos estaduais no desempenho de competências ambientais há se se nortear pelo dever de *“observar standards técnicos e evidências científicas sobre a matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas”*.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO