



AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO.

Então, descobrimos que a chave para o saber não pode estar na intenção de manipular ou comandar o universo. No entanto, só nos damos conta disso depois de termos feito tantas tentativas de burlar o sistema de vida e depois que todas elas, em tão pouco tempo, revelaram-se um equívoco, quando não uma catástrofe. (Ernst Götsch, 2020)

Cento e oito anos após o escrito do ex-ministro desta Casa [Min. Alberto Torres, sobre a devastação ambiental no Brasil] cá estamos, ainda uma vez, a temermos pela Amazônia, pelas florestas brasileiras, pelo maltrato e desgoverno quanto às riquezas da Terra no Brasil. O que mudou neste mais de um século foi que a Natureza não perdoou o ser humano pelos insultos ambientais provocados. E a sensibilidade planetária pela certeza produzida, cientificamente, que a vida humana compõe-se pela sua essência combinada com as condições do meio-ambiente. E ela está em risco e [em] possibilidade concreta de inviabilidade em todo o planeta. (Trecho do Voto da Exc. Senhora Min. **Cármem Lúcia** na ADPF 760, Plenário, p. 28).

1

Ementa: Ação Direta. Lei Estadual gaúcha n. 16.111, de 9 de Abril de 2024, que altera o Código Estadual do Meio-Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. Flexibilização do regime jurídico de proteção às áreas de preservação permanente (APPs). *Grave e previsível risco de dano irreparável ao meio-ambiente, à saúde humana, às atividades econômicas, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna.*

Severa degradação ambiental. Continuidade empírica da devastação ambiental no Rio Grande do Sul. Risco à população com um todo. Norma estadual que enfraquece o sistema de proteção ambiental previsto em lei federal sobre a matéria. Inconstitucionalidade formal e material. Retrocesso caracterizado. **Precedentes.**



PARTIDO VERDE - PV, Partido Político com registro no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 31.886.963/0001-68 (Doc. 2), com sede no endereço constante de anexo, neste ato representado por seu Presidente Nacional (Doc. 2) vem, respeitosamente, diante da ilustre presença de Vossa Excelência, por meio dos advogados que a esta subscrevem, com poderes constantes na procuração em anexo (Doc. 1), com supedâneo no art. 102, §1º, da c/c o art. 103, VIII, ambos da CRFB/1988, bem como na íntegra da Lei nº 9.882/1999 oferecer

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI),
com pedido Cautelar

em desfavor da Lei Estadual gaúcha n. 16.111, de 9 de Abril de 2024, que altera a Lei Estadual n. 15.434/2020 (Código Estadual do Meio-Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul), a fim de: **(i)** flexibilizar regras ambientais para a construção de reservatórios dentro de áreas de preservação permanente, e; **(ii)** por consequência, permitir intervenções variadas, como, a título exemplificativo, a supressão da vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

O Código Florestal Brasileiro, norma cuja constitucionalidade já fora examinada neste E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, estabelece as chamadas **Áreas de Preservação Permanente (APPs)**, bem como **normas gerais** atinentes à **proteção da vegetação nativa** nessas áreas, a fim de preservar recursos hídricos e a biodiversidade em todo o país, constituindo-se como uma norma geral sobre a matéria.

A Lei da Mata Atlântica, por seu turno, também dispõe sobre a proteção, definindo regras gerais para o desenvolvimento sustentável na utilização da flora do bioma.

Além disso, chama a atenção, o fato de que o Estado do Rio Grande do Sul tem deixado, em números atuais, de promover a recuperação e recomposição de áreas de nascentes e fluxos d'água de uma área estimada em 300.000 hectares, além de não existir, naquela unidade federativa, plano atualizado de uso e



manejo da água, segundo especialistas ¹, nem mesmo uma Política Estadual de Gestão de Riscos de Desastres ².

Adicione-se, a teor do que dissemos acima, a norma ora combatida reclassifica obras de 'infraestrutura de irrigação', convertendo-as, como um todo, em áreas de 'utilidade pública' e aquelas outras áreas destinadas ao plantio irrigado como de sendo de 'interesse social', o que legalizou, dentre outros, a intervenção para construção de barragens e reservatórios em APPs, ou seja, privilegiando as atividades particulares de agricultores em detrimento do interesse público.

Muito ao contrário do que está a ocorrer na legislação local gaúcha, **a intervenção em área de vegetação nativa é limitada pela legislação federal, que prevalece sobre as normas locais**, sendo **inconstitucional** a flexibilização da legislação ambiental por ente federado, mesmo nos casos em que não houver outra alternativa técnica e/ou locacional para as obras de irrigação.

Assim pode-se dizer que a norma invocada ignora, em absoluto, os impactos ambientais decorrentes de sua vigência, além de revelar que a medida carece de respaldo técnico e jurídico adequados, além de flagrantemente inobservar os princípios e normas constitucionais atinentes à proteção adequada, proporcional e suficiente ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa linha, resta evidente a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais atinentes à matéria ambiental, o que está demonstrado pelo fato de que a própria legislação que trata do regime jurídico de proteção às Áreas de Preservação Permanente (APPs) fora inobservada.

Por óbvio, a repartição de competências constitucionais não se consubstancia em chancela para descumprimento do dever de proteção

¹ <https://oeco.org.br/reportagens/pl-aprovado-no-rs-contraria-lei-federal-ambiental-e-pode-agravar-a-escassez-de-agua/>;

<https://www.terra.com.br/amp/planeta/mudancas-em-normas-ambientais-feitas-por-leite-influenciaram-na-dimensao-dos-impactos-das-chuvas-no-rs,d3342b48942e26dde3488fcd0c6d57df1n6vcjdj.html>;

² <https://apublica.org/2024/05/governo-eduardo-leite-nao-colocou-em-pratica-estudos-de-prevencao-de-desastres-pagos-pelo-rio-grande-do-sul/>;



ambiental, por meio da adoção de critérios altamente questionáveis e juridicamente írritos.

No ponto, impende observar-se que, em quadro similar ao vivenciado no Rio Grande do Sul, o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçou o sistema de repartição de competências previsto na CRFB/1988, no que diz respeito à competência geral da UNIÃO para o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), prestigiando as peculiaridades regionais.

No caso, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 25.1.2022, a Corte, à unanimidade, invalidou norma estadual mineira que, 'ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs constatando a sua inconstitucionalidade **(ADI 5675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 25.1.2022)**.

4

O mesmo tema foi objeto de Acórdão proferido por este E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a respeito de lei estadual tocantinense que flexibilizava o regime jurídico de proteção às Áreas de Preservação Permanente (APP).

Sobre o ponto, S. Exc. o Min. Alexandre de Moraes, concluiu pela ocorrência de inconstitucionalidades formal e material, uma vez que: '*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)*'.

Ainda, observou estar caracterizado 'excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado', ao que fora seguido de forma unânime pelo Tribunal Pleno **(ADI 4988, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 5.10.2018)**.



Tendo em vista o conjunto fático-normativo ora examinado na presente ADI, pode-se concluir que a norma combatida viola, frontalmente, a CRFB/1988, por transgredir **os conteúdos formal e material dos direitos e garantias fundamentais**, notadamente; (i) **a repartição das competências legislativas** consignadas na CRFB/1988 (Art. 24, *caput*, incisos VI e VII e os parágrafos §1º e §3º); (ii) **o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações** (artigo 225, CF), **ao direito à vida** (art. 5º, CF) e **à saúde** (art. 6º, CF), **a ordem econômica, que deve observar a defesa do meio ambiente e do consumidor** (artigo 170, C e VI, CF), ambos dispostos expressamente na CRFB/1988, bem como; (iii) **os princípios implícitos da prevenção, da precaução, da proporcionalidade em sentido estrito, da vedação ao retrocesso, a vedação à proteção deficiente**, além do; (iv) **o conteúdo material do decisum desta Corte proferido nas ADIs 5675/MG e 4988/TO**, conforme expor-se-á.

I – DO OBJETO DA AÇÃO

5

1. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por objeto **o inteiro teor da Lei Estadual gaúcha n. 16.111/2024**, que promove alterações substanciais no Código Estadual do Meio-Ambiente (Lei Estadual n. 15.434/2020). Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, a íntegra do dispositivo combatido:

LEI Nº 16.111, DE 9 DE ABRIL DE 2024.

Altera a Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

“Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte”:

SAUS Quadra 5, Bloco K, salas 508 a 511, Ed. OK Office Tower, CEP: 70070-050,
Asa Sul, Brasília-DF – Telefone: (61) 3366-1569 – Fax: (61) 3203-3560
E-mail: nacional.pv@gmail.com



Art. 1º Na Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, ficam incluídos: I - no art. 2º, os incisos LXVII a LXX, com a seguinte redação:

“Art. 2º

LXVII - utilidade pública:

- a) as atividades de proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público estadual; e
- c) as obras de infraestrutura de irrigação e dessedentação animal, vinculadas às atividades agrossilvipastoris, para garantir a segurança alimentar e a segurança hídrica, respeitados os regulamentos de recursos hídricos, quando couber;

6

LXVIII - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resoluções expedidas pelos órgãos ambientais competentes;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) as demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente; e
- d) as áreas destinadas ao plantio irrigado, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;



LXIX - obras de infraestrutura de irrigação: conjunto de estruturas e equipamentos de captação, adução, distribuição ou drenagem de água, estradas, redes de distribuição de energia elétrica e barramentos ou represamentos de cursos d'água;

LXX - barramento ou represamento de curso d'água: estrutura física construída, de terra ou obra civil, transversalmente ao curso de água utilizada para a formação de lago artificial.”;

II - o art. 180-A, com a seguinte redação: “Art. 180-A. Para fins de licenciamento ambiental, ficam classificadas como de utilidade pública as obras de infraestrutura de irrigação e de interesse social as áreas destinadas ao plantio irrigado, na forma do art. 2º desta Lei, ficando condicionada a intervenção em Áreas de Preservação Permanente – APPs – à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta”.

7

Art. 2º Esta Lei poderá ser regulamentada para garantir a sua execução.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 9 de abril de 2024.

EDUARDO LEITE,
Governador do Estado.

2. Como estamos a evidenciar, a norma invocada institui um conjunto de normas que flexibilizam regras ambientais para a construção de reservatórios dentro de áreas de preservação permanente, matéria já regulamentada na legislação federal de regência, caracterizando uma inconstitucionalidade em bloco, uma vez que permite intervenções variadas, como a supressão da vegetação nativa em Áreas de



Preservação Permanente (APPs), resultando numa série de violações à ordem jurídica, como será apropriadamente exposto.

II – LEGITIMIDADE ATIVA E CABIMENTO

3. Em conformidade com os termos da Lei nº 9.868/1999 e do artigo 103, VIII da Constituição Brasileira, o Partido Verde – PV possui legitimidade universal para promover a presente ação constitucional, uma vez que é partido político devidamente constituído e possui representação no Congresso Nacional.
4. Assim, é desnecessário, pela Jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a demonstração do requisito de pertinência temática (ADI 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.3.1996, e ADI 1.396- MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 7.2.1996).
5. Sobre o tema, confira-se, ainda, voto do Ministro Cezar Peluzo na questão de ordem da ADPF 54 (ADPF 54-QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 31.08.07). E, ainda no mesmo sentido, a ADIs 1096 e 1407, que assentaram o seguinte:

PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMATICA - INEXIGIBILIDADE (...) O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de



ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. STF, ADI 1096 MC/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.09.1995.

PARTIDO POLÍTICO - AÇÃO DIRETA - LEGITIMIDADE ATIVA - INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. - Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, argüir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. ADI 1407 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

9

6. Sendo certo que o autor da presente demanda é Partido Político com representação no Congresso Nacional e tem a promoção do meio-ambiente como seu principal objeto de discussão, não há óbices à interposição da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, do ponto de vista da Legitimidade Ativa. Desse modo, a agremiação partidária autora é parte legítima para a propositura da presente Ação.
7. *Ad argumentandum tantum*, ainda nos termos da jurisprudência consolidada por esta Corte Constitucional, o Partido Político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade ativa universal:

“Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo



Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimização ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnam qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material. [...]. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.” (ADI 1.096 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16-3- 1995, DJ de 22- 9- 2004) (grifamos)

8. Assim, não havendo dúvidas acerca da Legitimidade Ativa do Autor, resta evidenciar que, nos termos da Constituição Federal de 1988, artigo 102, I, “a”, caberá Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal ou estadual junto ao Supremo Tribunal Federal. Nestes casos, leciona a Jurisprudência, impende considerar-se a Carta da República como parâmetro de controle, como é o caso na presente Ação Direta.

10

III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL ARGÜIDAS. FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) POR NORMA ESTADUAL GAÚCHA. CONTINUIDADE EMPÍRICA DA DEVASTAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RETROCESSO CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO À CRFB/1988. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

9. *Ab initio*, recorde-se que, diferentemente das constituições anteriores, a tutela do ambiente possui capítulo específico na Constituição da República de 1988, que estabeleceu para o poder público e a



coletividade dever de preservar o ambiente e consagrou direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado.

10. Ao analisar o art. 225, caput, da Constituição da República, o Ministro Herman Benjamin destaca que o equilíbrio ecológico deve ser compreendido de maneira dinâmica, de modo que “não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transformações, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca é assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, deixando que a natureza siga seu próprio curso”³
11. No que se refere à competência para dispor sobre proteção ambiental, a Constituição da República conferiu à União, aos estados e ao Distrito Federal atribuição de proteger o ambiente, combater poluição e preservar florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII).
12. Legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” e “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (CR, art. 24, VI e VIII) é atribuição concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal.
13. A repartição de competências legislativas entre os entes federativos ditada pela Constituição da República de 1988, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.⁴

³ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: Direito Constitucional Ambiental brasileiro. CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-134.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 478.



14. Recorde-se que a CRFB/1988 **reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**, de modo a impor o dever geral de preservação do meio-ambiente, bem como à sua integridade e essencialidade à vida humana.
15. No ponto, Canotilho pondera que *“a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso retroativo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral”* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português e da União Europeia” in: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 5. São Paulo: Saraiva, 2007).
16. Cabe 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.
17. Estados somente exercem competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal para atender a suas peculiaridades. Conforme acentua S. Exc. o Min. Gilmar Ferreira Mendes, em matéria de competência concorrente, é o vácuo legislativo, ou seja, lacuna do ordenamento jurídico, que permite exercício de competência supletiva dos estados:

[...] A legislação ordinária federal pode assumir relevância, porém, na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, editadas com fundamento na competência concorrente (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). É que, existindo lei sobre as matérias elencadas no art. 24 (incisos I-XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência



legislativa plena que lhe é assegurada em caso de “vácuo legislativo”. A norma federal ordinária limita e condiciona essa faculdade. Também nos casos de colisão entre normas de direito estadual com as leis complementares, admitiu o Supremo a existência de inconstitucionalidade. As duas hipóteses supõem a existência de um bloqueio de competência levado a efeito pelo direito federal, de modo que o direito estadual em contradição com esses limites deve ser considerado nulo. Todavia, nesses casos, o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou não observância da ordem de competência estabelecida na Constituição. A legislação federal sobre essa questão é exaustiva, não havendo conteúdo a ser supletivamente regulamentado pela legislação estadual.⁵

13

18. A Lei gaúcha aqui questionada legitima intervenções realizadas em área de preservação permanente em situações não previstas no Código Florestal brasileiro. O Código Florestal atual, a despeito de grave retrocesso ambiental em vários aspectos, não permite novas intervenções e supressão de vegetação em APP fora das hipóteses definidas de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto e exige em alguns casos comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional.
19. Em suma, a lei gaúcha, elasteceu o regime jurídico de proteção às áreas de preservação permanente, em total descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União.

⁵ MENDES, GILMAR FERREIRA. Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239-240.



20. A legislação federal exauriu o tema relativo à ocupação e regularização fundiária em APPs. É juridicamente inconstitucional atuação de estados-membros de modo a ampliar as hipóteses e flexibilizar os requisitos definidos para tanto. Houve patente usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria ambiental pelo Estado do Rio Grande do Sul.
21. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre competir à União legislar acerca de normas gerais em matéria de proteção ambiental (CF, art. 24, VI, § 1º). Havendo norma federal sobre o tema, é inconstitucional norma estadual que disponha a esse respeito de forma diversa.
22. Sobre a repartição de competência legislativa em matéria ambiental, S. Exc. o Min. Ilmar Galvão, ao declarar inconstitucionalidade de norma catarinense que excecionava elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, destacou:

14

Por outro lado, é certo que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, inc. VI, da CF). Não é de ser invocada, igualmente, a competência legislativa plena dos Estados-membros (art. 24, § 3º, da CF), quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma regra constitucional com tal conteúdo normativo.



23. Obrigação elementar do regime jurídico de proteção das APPs é a manutenção da vegetação pelo proprietário da área a qualquer título (Lei 12.651/2012, art. 7º). Constitui igualmente obrigação decorrente do regime da APP a recomposição de vegetação suprimida (Lei 12.651/2012, art. 7º, § 1º). Trata-se de obrigação real, transmitida ao sucessor em caso de transferência de domínio ou posse do imóvel (Lei 12.651/2012, art. 7º, § 2º).
24. **Supressão e intervenção em APP são autorizadas pela lei federal apenas em situações, por ela previstas, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (Lei 12.651/2012, art. 8º).** Vegetação nessas áreas é, inclusive, objeto de tutela penal. Os arts. 38, 39 e 44 tipificam condutas lesivas a vegetação e relacionadas a extração de minerais localizados em área de preservação permanente.
25. Além de permitir regularização de intervenções, a Lei questionada acaba por legitimar intervenções futuras, o que não é permitido no regramento federal. Análise dos dispositivos estaduais demonstra que o objetivo do legislador gaúcho foi contornar o regime legal mais rigoroso desenhado pelo complexo normativo federal, violando-o.
26. Sob a ótica do Direito Constitucional, a inserção de normas que garantem direitos e protegem garantias fundamentais devem ser **compulsoriamente observadas pela União Federal, na mesma forma e proporção com que se impõe este mesmo ônus aos entes federados, resultando que a norma do Artigo 225 reveste-se de caráter vinculante geral e como princípio axiológico para as decisões em sede de jurisdição constitucional, bem como de parâmetro para a edição de legislação estadual suplementar.**
27. Por isso mesmo, a atividade jurisdicional de interpretação da Constituição tem destacado a importância de promover a proteção adequada do meio-ambiente. No julgamento da ADI 4029, S. Exc. o Min. Ayres Britto salientou que: “Meio ambiente hoje é tão importante



que, ao lado da moralidade na vida pública e ao lado da democracia, ele se tornou, o meio ambiente, uma questão planetária. Se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente” Ministro Ayres Britto (Debates do julgamento da ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 27.6.2012).

28. Ressalte-se que, nos termos da Jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal, as normas que tratam do meio-ambiente e de sua preservação, devem ser conformadas aos **princípios da precaução e da prevenção**, uma vez que os conflitos de interesses, quando envolvem o direito ambiental, revestem-se **em favor da coletividade em detrimento dos direitos meramente individuais, no sentido de materializar poderes de titularidade coletiva atribuídos a todas as formações sociais como forma de expansão e desenvolvimento dos direitos humanos, enquanto valores jurídicos e sociais indisponíveis e inexauríveis**. Sobre o tema, confira-se: MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010; MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.

29. Sobre o ponto, destaque-se, também a contribuição doutrinária do Min. Herman Benjamin, para quem *“Os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade. (...) Antes de mais nada, o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório ou desprezível.”*⁶

⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 73 e 98.



30. Por isso mesmo, o controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que a proteção ao meio-ambiente é um norte à atuação jurisdicional importando na imposição efetiva, por meio de tutela jurídica, à proteção aos ecossistemas e ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, como núcleo essencial do que fora capitulado pelo Art. 225, da CRFB/1988. Sobre o tema, confira-se: ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019.
31. A propósito, do ponto de vista doutrinário, José Afonso da Silva ensina a respeito da eficácia do Artigo 225 da CRFB/1988: *“O meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana”* (**Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20).
32. E, no mesmo sentido, Raul Machado Horta, ao lecionar que: *“Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente”* (**Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 270).”



33. Nessa linha, pode-se verificar que a CRFB/1988 conferiu fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade **o dever de preservá-lo em favor das gerações vindouras, instaurando, assim, o “Estado Socioambiental”** (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).
34. Em linha com esse entendimento, ao julgar a ADPF 708, por seu turno, o Min. Luis Roberto Barroso reconheceu a *“relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia, ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais”* (ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 01/07/2022.)
35. Ambos os julgados, ao analisarem a CRFB/1988 desde a perspectiva ambiental vão ao encontro do que anotou, do ponto de vista doutrinário, a lição de J. J. Gomes Canotilho, segundo a qual:

“O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (lei da seguridade social, lei do subsídio de desemprego, lei do serviço de saúde) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura a simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto



um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

36. Por isso, deve-se também admitir que os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal positiva para serem concretizados, vedadas ações contrárias à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como verificado no diploma combatido.

37. Exatamente para a promoção da atuação estatal eficiente e comprometida, firmaram-se dois princípios essenciais: o princípio da precaução e o princípio da prevenção.

38. O princípio da precaução está presente na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e reafirmou a Declaração de Estocolmo de 1972, cujo teor em síntese, exige certeza científica absoluta de que a atividade causa ou não dano ambiental antes de autorizar seu início. Sobre o tema, confira-se trecho daquele documento:

Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.



[...]

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, **o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.**

39. Do ponto de vista doutrinário, o princípio da precaução impõe ao Poder Público uma atuação objetiva na direção da mitigação dos riscos ambientais, especialmente se envolvidas técnicas, métodos e substâncias a ameaçar a vida, a qualidade de vida, a fauna e a flora no Brasil. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

“A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.”
(MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104)



40. O Princípio da Prevenção, por seu turno, aparece primeiramente na Lei 6.938/1981, que rege a Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu artigo 2º prevê que *“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”*.
41. 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, nortecendo-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”*.⁷
42. Desse modo, a convivência e integração dos princípios acima elencados em nossa ordem constitucional não ocorre por mero acaso histórico, mas, sobretudo, como indiciário de uma maior conscientização sobre a necessidade de preservar o meio-ambiente como um fator que propulsiona a vida em sociedade, e não a impede, como querem crer alguns grupos sociais organizados.
43. No voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269/DF, Pleno, DJe 1.2.2019), o Ministro Edson Fachin ressaltou que, *“no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento ‘um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental’* (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25)”.

⁷ PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.



44. Portanto, para o atendimento dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção *“é imperiosa a garantia da segurança e da eficácia da utilização da técnica, com estudos científicos prévios à própria inclusão na legislação, a fim de que o Estado-legislador corretamente demonstre a inexistência ou mitigação eficiente dos riscos envolvidos, antes de sua positivação.”* (ADI 5592, Red. p. o Acórdão S. Exc. o Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 10.3.2020)
45. Por outro lado, e refletindo sobre a necessidade e os desafios de efetivação da ordem constitucional como consectárias da vida juridicamente organizada em torno da Constituição, adverte S. Exc. o Ministro Gilmar Mendes em obra doutrinária:

“É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (Austrahlungswirkung) sobre toda a ordem jurídica. Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutz-gebote). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (Übermassverbote) mas também a proibição de proteção insuficiente (Untermassverbote). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais. Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da



Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: a) dever de proibição (Verbotspflicht), consistente no dever de se proibir determinada conduta; b) dever de segurança (Sicherheitspflicht), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; c) dever de evitar riscos (Risikopflicht), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico. Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental.” (MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 641)

46. Para ele, há uma relação de necessidade recíproca entre a efetivação do conteúdo das normas constitucionais e o paradigma de sua ocorrência histórica de modo que se estabeleça um postulado de postulado de proteção (Schutz-gebote) do Estado em relação aos direitos e garantias fundamentais.

47. Por fim, voltando-se novamente à temática posta em discussão nesta espécie, há jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que decisões em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem ser orientadas pelos princípios da precaução e da prevenção. Isto é, sempre que houver dúvida sobre eventuais



efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária para se evitar o dano (ADI 6421, ADI 5592 e ADPF 656).

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”.

24

48. Ao revés, o diploma gaúcho, ora questionado, buscou se sobrepor aos princípios constitucionais estabelecidos na Carta Republicana de 1988, além de violar flagrantemente a Jurisprudência desta Corte em julgados dotados de efeitos vinculante e *erga omnes*, ao subverter a lógica da proteção ambiental e descaracterizar “o *dever formal e impositivo de proteção integral ao meio-ambiente*” (cf. ADO 59, Rel. Min. Rosa Weber, Ata de Julgamento publicada em 11.11.2022).
49. Enfatize-se, nessa linha, que da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do meio-ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes,



atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo Poder Público. ⁸

50. Ainda, 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 ⁹:

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.

25

51. Por isso mesmo, repise-se que o controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que a proteção ao meio-ambiente é um norte à atuação jurisdicional importando na proteção aos ecossistemas e ao meio-ambiente, como núcleo essencial do que fora capitulado pelo Art. 225, da CRFB/1988.
52. Isso se deve à perspectiva de que quaisquer atos estatais, inclusive as normas oriundas de legislação estadual, não podem, sob pena de incorrer em inconstitucionalidades formal e material, reduzir o âmbito

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.

⁹ SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.



de proteção de direitos sociais e ambientais, pois o núcleo essencial do direito fundamental e indisponível ao meio-ambiente impede o retrocesso tanto quanto à proteção deficitária em matéria ambiental.

IV – DA MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. CONTEXTO DE TRAGÉDIA HUMANITÁRIA E GRAVE CRISE AMBIENTAL DE NATUREZA CLIMÁTICA.

53. A Lei n. 9.882/1999 autoriza, expressamente, o deferimento de medida cautelar, o que poderá ser feito, em casos de extrema urgência ou perigo de lesão, *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º, caput e §1º).

54. Não é outro o caso em exame.

26

55. Como se sabe, exige-se para a concessão da medida cautelar a presença concomitante de dois requisitos: **(i)** a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e **(ii)** a urgência da medida em razão de dano eminente (*periculum in mora*).

56. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada sobre competir à União legislar acerca de normas gerais em matéria de proteção ambiental (CF, art. 24, VI, § 1º). Havendo norma federal sobre o tema, é inconstitucional norma estadual que disponha a esse respeito de forma diversa. No julgamento de medida cautelar na ADI 3.035/PR (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ, 12/3/2004), confirmado em decisão de mérito, o STF reputou inconstitucional, por usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre produção e consumo, proteção do ambiente e da saúde, norma do Estado do Paraná, que disciplinava ações relativas a organismos geneticamente modificados (OGMs).



57. Na oportunidade, o Min. Gilmar Mendes ponderou que “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”.
58. Esse entendimento deve ser aplicado à lei emanada do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu regime de proteção ambiental diverso das normas federais acerca de áreas de preservação permanente e, portanto, usurpou competência privativa da União para legislar sobre normas gerais em proteção ambiental.
59. Os dispositivos questionados também possuem vício de inconstitucionalidade material. A legislação gaúcha autoriza verdadeiro desvirtuamento das áreas de preservação permanente, desconsidera as funções essenciais atribuídas ao instituto e permite atividades e empreendimentos incompatíveis com a preservação do ambiente e da vegetação. Há evidente violação aos princípios da precaução e do ambiente equilibrado.
60. Foi este o idêntico entendimento adotado por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, à unanimidade, quando do julgamento da ADI 5675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 25.1.2022, assim ementada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I – **É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o**



compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm 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, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais. IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs. V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais. [grifei]

28

61. E, ainda, no mesmo sentido, o seguinte precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 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. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 4988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, Unânime, DJe 5.10.2018)

29

62. Pelas razões demonstradas, esta espécie reúne os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada. Estarão – como estão – os agentes públicos coagidos a cumprir a norma eivada de inconstitucionalidade, além do incalculável prejuízo ambiental e social advindo da aplicação, por seu turno, caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta exordial, bem como pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que sempre prestigiou as normas contidas nos direitos e garantias fundamentais, ambos insculpidos na Carta.
63. Enfatize-se, no mesmo vértice, que o *periculum in mora*, nesta espécie, decorre diretamente do retrocesso em matéria ambiental consistente



na vigência e aplicação do dispositivo combatido visto que, uma vez já sancionado, está em pleno vigor.

64. Ainda que assim não fosse, S. Exc. o Min. Alexandre de Moraes, no julgamento da **ADI 6672**, de que foi Relator, Pleno, DJe 22.9.2021, consignou que “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).”
65. Assim, prosseguiu, afirmando que “a possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes.”
66. Ante todo o exposto, as circunstâncias jurídicas trazidas nestes autos — inclusive porque baseados, como se demonstrou, em precedentes desse próprio Egrégio Supremo Tribunal — demonstram, de *per se*, os fundamentos jurídicos das inconstitucionalidades arguidas, e, por isso mesmo, a **excepcional urgência, em impor-se a sustação cautelar do diploma impugnado, antes mesmo da instrução dos autos, conforme preceitua a Lei Federal 9.868/1999, artigo 10, §3º.**
67. Nesta esteira, por força da previsão contida no artigo 10, § 1º, também da Lei Federal 9.868/1999, requer-se, ademais, que a Cautelar produza efeitos *ex tunc*, uma vez que quaisquer efeitos produzidos pela norma em questão devem ser considerados absolutamente inconstitucionais.



68. Tal urgência está igualmente manifestada em relação à necessidade de preservação dos direitos e garantias fundamentais, e do direito indisponível ao meio-ambiente sustentável e equilibrado, de modo que somente a concessão de cautela poderá suspender imediatamente a eficácia do diploma combatido.
69. Com efeito, a atual crise humanitária no Rio Grande do Sul¹⁰ tem revelado as consequências danosas da forma de como está a ser gerido o potencial ambiental do Pampa Gaúcho e dos ecossistemas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.
70. O quadro gravoso e urgente de que se está a tratar revela **a necessidade de reconstrução do Estado respeitando padrões mais aceitáveis de preservação ambiental e levando em conta o paradoxo das responsabilidades da Administração e de suas autoridades sobre os riscos ambientais, bem como em propiciar uma conscientização sobre a temática e propor novos paradigmas para a relação entre Estado e Sociedade, levando-se em conta a necessidade de preservação ambiental.**
71. Ante o exposto, requer-se, o deferimento monocrático da Medida Cautelar (art. 10, §3º, da Lei Federal 9.868/1999) para a suspensão da vigência do dispositivo combatido e para a manutenção dos direitos e garantias fundamentais violados, bem como da Jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal.

¹⁰ <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/13/rs-chega-a-duas-semanas-de-temporais-e-cheias-com-guaiba-voltando-a-ultrapassar-5-metros.ghtml>; <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/05/13/cidades-do-vale-do-taquari-rs-que-estavam-se-recuperando-ficam-debaixo-dagua-novamente.ghtml>; <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/05/13/tragedia-no-rs-360-mil-estudantes-gauchos-sao-afetados-pelas-chuvas.ghtml>; <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/13/tragedia-no-rs-defesa-civil-confirma-mais-2-mortes-e-total-chega-a-147.ghtml>; <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/05/13/temporais-no-rs-entenda-como-o-relevo-de-porto-alegre-e-as-mares-de-tempestade-travam-escoamento.ghtml>;



VI – DOS PEDIDOS

72. Por todo o exposto, e por tudo o mais que consta dos autos desta ADI, o **PARTIDO VERDE – PV** requer:

i. Seja conhecida a presente demanda;

ii. Recebida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), seja concedida a Medida Cautelar, com efeitos *ex tunc* (artigo 10, §1º, da Lei Federal 9.868/1999), para **determinar: (i)** que o Estado do Rio Grande do Sul sane todos os vícios e degradações ambientais decorrentes da intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APPs); **(ii)** a suspensão a vigência da norma combatida e todos os atos dela decorrentes; **(iii)** promova e se comprometa com a observância do regime constitucional protetivo ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado no contexto da recuperação e reconstrução do Rio Grande do Sul, em decorrência da grave crise climática-humanitária que tem afetado aquela população.

iii. No mérito, seja julgada totalmente procedente a presente demanda para **determinar: (i)** que o Estado do Rio Grande do Sul sane todos os vícios e degradações ambientais decorrentes da intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APPs); **(ii)** confirmar a Medida Cautelar e/ou declarar a inconstitucionalidade formal e material da norma combatida e todos os atos dela decorrentes, com efeitos *ex tunc*; **(iii)** promova e se comprometa com a observância do regime constitucional protetivo ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado no contexto da recuperação e reconstrução do Rio Grande do



Sul, em decorrência da grave crise climática-humanitária que tem afetado aquela população.

Alternativamente, pede-se, ainda, seja dada interpretação conforme ao diploma combatido, nos termos da legislação de regência.

73. Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.
74. Por fim, pede-se, ainda, que todas as publicações e intimações deste feito sejam endereçadas aos advogados que subscrevem esta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), **DRA. VERA LÚCIA DA MOTTA, OAB/SP 59.837, DR. LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR, OAB/DF 68.637 e DR. CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO, OAB/SP 384.361**

33

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Brasília-DF, 14 de Maio de 2024.

VERA LÚCIA DA MOTTA

OAB/SP 59.837

LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR

OAB/DF 68.637

CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO

OAB/SP 384.361