



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

**EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.618

O **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pelo Procurador-Geral do Estado e pelos Procuradores do Estado signatários, vem, à presença de Vossa Excelência, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade identificada em epígrafe, prestar as informações necessárias, na forma do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

BREVE RELATO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face das 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 nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e, por arrastamento, da redação original do artigo 14, § 1º, I, da Lei nº 14.961, de 13 de dezembro de 2016, também do Estado do Rio Grande do Sul, que tratou da política agrícola estadual para florestas plantadas.

O proponente argumenta que os dispositivos legais impugnados contrariam a Constituição Federal, em especial o princípio da proporcionalidade, derivado da dimensão substantiva da cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV); a



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

regra que define a competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII); a regra que estabelece a competência da União para editar normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII e § 1º); o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever estatal a promoção da sua defesa e a sua proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*); bem como os princípios da precaução e da prevenção e a exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental (art. 225, IV).

Postula a concessão de medida cautelar, asseverando estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pois os argumentos apresentados na inicial encontrariam amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e a alteração do regime de proteção do meio ambiente potencializaria a causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação ao patrimônio ambiental do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa é a síntese do pedido e dos argumentos que o justificam.

I - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MEIO AMBIENTE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE.

Em matéria ambiental, a Constituição Federal definiu as competências material e legislativa dos entes da federação no artigo 23, VI, VII e VIII, bem como no artigo 24, VI e VIII, que assim dispõem:

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



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

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

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

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

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

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

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

No exercício da competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais sobre as matérias indicadas no art. 24 da Constituição Federal, e aos Estado e ao Distrito Federal o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral. Nesse sentido: STF, ADI nº 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno; STF, ADI nº 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno; STF, ADI nº 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno; STF, RE, nº 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin, Pleno.

Embora a definição do que sejam “normas gerais” constitua tarefa complexa, a natureza constitucional intrínseca ao conceito exigiu o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema no julgamento da ADI-MC 927/RS,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

oportunidade em que se debateu sobre a natureza de dispositivos da Lei nº 8.666/93. Colhem-se do voto do Ministro Carlos Velloso as seguintes balizas:

“(…) Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as ‘normas gerais’, leis nacionais, ‘são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de lei, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas’, pelo que ‘não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam’. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de ‘norma geral’, conclui: ‘são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos. (...)’ (ADI-MC 927/RS, DJ de 11-11-1994, Rel. Min. Carlos Velloso)

As normas gerais, portanto, são aquelas que apresentam maior generalidade, constituindo a “moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências”, isto é, devem ser elaboradas de modo a permitir o desenvolvimento de ação normativa subsequente pelos demais entes da federação, cujos detalhamento e pormenorização devem observar as peculiaridades



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

locais. Com isso, a Constituição Federal inaugurou o denominado Federalismo Cooperativo, tornando possível que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam editar normas para o atendimento dos interesses que lhes são próprios, competindo à União a edição de normas gerais. Aos entes subnacionais restou assegurada a possibilidade de legislar nos vácuos normativos existentes nas normas gerais visando ao atendimento de interesses locais. Essa é a compreensão dessa Corte Suprema, bem representada no julgamento da ADPF 109, cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. **3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Vale ressaltar que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal indica que, nas situações de dúvida sobre a interpretação das regras de distribuição das competências legislativas indicadas no texto constitucional, deve-se observar princípio da predominância do interesse, segundo o qual o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às diversidades que caracterizam o Estado Federal devem ser priorizados. Nesse sentido, destaca-se o voto do Ministro Roberto Barroso no julgamento da ADI 4.615/CE, acompanhado por unanimidade, ao afirmar que:

(...) O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem várias e diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete do Direito priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo. No presente caso, a jurisprudência desta Corte é pacífica e dominante no sentido de que matéria ambiental é disciplina da competência legislativa concorrente. (...)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Em matéria ambiental, a União editou a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual, ainda que editada antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi por ela recepcionada, instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente. Mais recentemente, sobreveio a edição da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabeleceu normas gerais para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

O artigo 2º, I, da Lei Complementar nº 140/2011 conceituou o licenciamento ambiental como “o 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”. Já o inciso IV do artigo 3º da citada lei complementar estabeleceu como um dos objetivos fundamentais que regem as relações entre os entes federativos, no exercício da competência comum, “garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais”.

Não se controverte que a política ambiental brasileira é aquela estabelecida pela Lei nº 6.938/1981, norma geral que, em seu artigo 9º, IV, reconhece o “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” como seus instrumentos. Entretanto, a Política Nacional do Meio Ambiente não prevê um padrão de licenças aplicáveis ao licenciamento ambiental, pois tal matéria ficou relegada ao poder regulamentar.

Ao contrário do afirmado pela Procuradoria-Geral da República, o Decreto nº 99.274, de 6.6.1990, ato regulamentar editado pela União, não deve ser compreendido como uma norma geral. Trata-se, em verdade, de ato administrativo que regulamenta a aplicação da lei, descendo a níveis de detalhamento que se



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

afiguram incompatíveis com o conceito de norma geral previsto no § 1º do artigo 24 da Constituição Federal.

Em se tratando de Federalismo Cooperativo e em vista do princípio da predominância do interesse, a regulamentação do procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental deve observar as peculiaridades locais das diversas regiões do país, razão pela qual a Constituição Federal conferiu competência legislativa concorrente aos diferentes entes federativos, conforme dispõe o artigo 24, §§ 1º e 2º da Carta Magna.

Em recente decisão desse Supremo Tribunal, restou evidenciado que o licenciamento ambiental não constitui matéria enquadrada como norma geral, na medida em que foi julgada improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.615, proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de dispositivos da Lei Estadual nº 14.882/2011, do Estado do Ceará, que dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo.

Veja-se que, na oportunidade em que impugnada a lei estadual cearense, assim como ocorre na presente ação, o proponente alegou violação aos arts. 24, VI, e 225 da Constituição Federal, por entender que houve usurpação da competência legislativa da União, que supostamente seria a entidade política responsável por fixar as normas gerais da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, também argumentou o proponente que o art. 8º da Lei nº 6.932/1981 confere ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, devendo ser observados pelos demais entes políticos da federação. Por fim, sustentou que é a Resolução nº 237/1997 - CONAMA que regulamenta procedimentos e requisitos inerentes ao licenciamento ambiental, bem como que a Lei nº 6.938/1981 disciplina o necessário licenciamento ambiental como instrumento de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com o art. 24, VI, da Constituição.

A improcedência da ADI 4.615/CE revela que a tese apresentada pela Procuradoria-Geral da República não foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, admitindo-se, por conseguinte, que a legislação editada pelos Estados-membros, no exercício da sua competência legislativa concorrente, pode dispor sobre o procedimento de licenciamento ambiental.

Destarte, a própria Resolução nº 237/1997 do CONAMA, editada no exercício do poder regulamentar, assentou a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. Nessa senda, referido ato normativo observou as balizas definidas pelo artigo 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, na medida em que não inviabilizou o exercício da competência legislativa concorrente pelos demais entes da federação. Não seria admissível, de outro lado, que o ato normativo regulamentador contrariasse as regras constitucionais de repartição de competência legislativa concorrente, o que ocorreria na hipótese de esgotamento da regulamentação da matéria pela União, hipótese na qual estaria avançando sobre a competência reservada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Em outras palavras, a Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, determinou que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA pode estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Diante de seu poder regulamentar - naturalmente limitado pelo texto constitucional -, o CONAMA editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, permite aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios editarem normas sobre licenciamentos simplificados. Mais uma vez resta claro que a matéria referente ao licenciamento ambiental se encontra no âmbito de competência legislativa dos demais



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

entes da federação, não sendo considerada norma geral, dado o seu nível de detalhamento sobre procedimento administrativo.

Portanto, conclui-se que a argumentação apresentada pela proponente desta ADI já foi sufragada pelo STF em sentido diverso, restando assentado que as leis estaduais que disponham sobre o procedimento administrativo de licença ambiental, a exemplo da Lei Estadual nº 15.434/2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dispôs sobre a Licença Única - LU, a Licença de Operação e Regularização - LOR e a Licença Ambiental por Compromisso - LAC, observam os limites traçados pela Constituição Federal no que diz respeito à competência legislativa concorrente.

II - DA COMPATIBILIDADE DO ART. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º DA LEI ESTADUAL Nº 15.434/2020 COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROPORCIONALIDADE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO PREVISTO.

Conforme destacado adrede, a Lei Complementar nº 140/2011 conceitua licenciamento ambiental como o 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. Este procedimento administrativo, que culmina com a emissão de ato administrativo de licença ambiental, é, portanto, um instrumento para que o órgão ambiental competente emita a análise acerca da possibilidade de a atividade ser realizada em determinado local e em quais condições isto pode ser feito.

As atividades econômicas e de uso dos recursos naturais são muito diversas, seja na sua natureza (recursos naturais que serão utilizados ou impactados), seja no seu porte. Além disso, a localização do empreendimento no território também pode diferenciar o grau de impacto ambiental, não se podendo perder de vista que o conhecimento técnico das diversas ciências em que o licenciamento ambiental se



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

apoia e que indica o impacto e a forma do uso sustentável dos recursos naturais pode se encontrar em graus diversos de maturidade.

Assim, o procedimento de licenciamento ambiental deve estar adequado a estas variáveis e guardar proporcionalidade no seu rito para que a atuação estatal seja eficiente e racional. A racionalização da atividade estatal e o tratamento diferenciado aos pequenos empreendedores são objeto de diversos comandos legais.

Pode-se citar a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que assim determina em seu art. 6º:

Art. 6º Os requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas, no âmbito de suas competências.

Nesta mesma linha é o artigo 5º da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que, entre outras providências, estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM:

Art. 5º Para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

entidades que compoñham a Redesim, no âmbito das respectivas competências.

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, por sua vez, determina a racionalização e simplificação dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública. Entre os seus dispositivos, destaca-se:

Art. 5º...

II - presunção de boa-fé do usuário;

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação;

Ainda, a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, por sua vez, racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

fraude.

O arcabouço normativo acima referido também impõe deveres aos entes federados, os quais devem adaptar a sua legislação com vistas a atender ao disposto em normas de caráter nacional que indicam a necessidade de racionalização da atividade estatal. Estes comandos de proporcionalidade, racionalização e simplificação à atividade da administração pública são aplicáveis também na seara ambiental, e não importam, *per se*, em menor proteção aos recursos naturais.

Nos Estados e Municípios, as atividades licenciáveis são muito diversas, tanto na sua natureza, quanto no seu porte, e o conhecimento da aptidão ou da fragilidade do território para determinadas atividades é bastante específico, uma vez que existem zoneamentos ambientais, com amplo estudo prévio das características de cada região e prévia normatização ambiental sobre a forma e os limites do uso dos recursos naturais. Estes dois pontos, em relação à realidade no Estado do Rio Grande do Sul, serão exemplificados a seguir.

As atividades licenciáveis pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelos seus Municípios são as constantes da Resolução 372/2018 do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, cuja competência para disciplinar a matéria fundamenta-se no artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011, que atribui aos Estados a ação administrativa de licenciamento ambiental, ressalvadas as competências da União Federal e dos Municípios, e aos Municípios a ação administrativa de licenciamento ambiental naquilo que for de impacto local, consoante tipologia definida pelo CONSEMA.

Lei Complementar Federal 140/2011

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

...



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

...

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

No âmbito estadual, o anterior Código de Meio Ambiente, instituído pela Lei Estadual n. 11.520/2000 e vigente à época da edição da Resolução 372/2018 do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, no § 1º do art. 56, atribuía competência ao aludido Conselho para fixar critérios de porte e potencial poluidor das atividades licenciáveis. Redação similar foi mantida no art. 51 do atual Código de Meio Ambiente, instituído pela Lei Estadual nº 15.434/2000.

Lei Estadual 11.520/2000

Art. 56 - O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle, expedirá, com base em manifestação



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

técnica obrigatória, as seguintes licenças:

...

§ 1º - As licenças expedidas serão válidas por prazo determinado, entre 1 (um) e 5 (cinco) anos, de acordo com o porte e o potencial poluidor da atividade, critérios definidos pelo órgão ambiental e fixados normativamente pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente

§ 2º - As licenças indicadas nos incisos deste artigo poderão ser expedidas sucessiva ou isoladamente, conforme a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

§ 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.

Lei Estadual nº 15.434/2020

Art. 51. A localização, construção, instalação, ampliação, reforma, recuperação, alteração, operação e desativação de empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, conforme dispuser o Conselho Estadual do Meio Ambiente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

A partir da leitura da Resolução do CONSEMA RS 372/2018, em especial do seu Anexo I, que lista as atividades e empreendimentos licenciáveis pelo Estado e pelos Municípios no território do Estado, (disponível em <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201909/17101650-372-2018-atividades-licenciaveis-compilada.pdf>), verifica-se a diversidade das atividades licenciáveis e de seu porte. Abarca, em termos gerais, as áreas agrosilvopastoris, a indústria, os serviços e algumas atividades correlatas ao comércio. Por sua vez, os empreendedores podem ser desde microempresas e agricultores familiares até grandes empresas.

Destaca-se, exemplificativamente, a exigência de licenciamento para atividade de fabricação de sorvetes, balas, massas, pães, bolachas e biscoitos em locais a partir de 250 metros quadrados de área útil. Também é exigível o licenciamento ambiental da atividade de seleção e lavagem de frutas, legumes, tubérculos e/ou verduras. Outra atividade é o estacionamento de frota com manutenção de veículos que são licenciáveis em qualquer um dos seus portes de área útil. A mesma Resolução estabelece o licenciamento de atividades agropecuárias, como a atividade de irrigação.

Diante da diversidade e do porte das atividades licenciáveis, o procedimento destinado ao licenciamento ambiental estadual deve se ajustar ao tipo de empreendimento ou atividade objeto de análise, possibilitando-se, com isso, uma atuação estatal proporcional, racional e eficiente.

O segundo ponto que deve ser considerado para verificar-se a adequação do licenciamento ambiental é a localização da atividade que será licenciada e o grau de conhecimento prévio do território. Algumas atividades já possuem normas prévias e gerais, em zoneamentos ambientais, cuja edição é precedida de estudos ambientais relativos às características do território e aos impactos da atividade nos recursos naturais.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Exemplificando o acima asseverado, cita-se a Resolução CONSEMA nº 227/2009, que aprova alterações do Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul de que trata a Resolução CONSEMA nº 187, de 09 de abril de 2008. Esse zoneamento estabelece diversos critérios gerais para atividade, como limites do plantio de florestas por unidade de paisagem (bacias hidrográficas) e distância entre os maciços de plantio.

Também deve ser realçado como instrumento para implementação da Política Nacional do Meio Ambiente o zoneamento ambiental vigente no Estado do Rio Grande do Sul por força da Resolução CONSEMA nº 388/2018, que dispõe sobre os critérios e diretrizes gerais, bem como define os estudos ambientais e os procedimentos básicos a serem seguidos no âmbito do licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs, e Centrais Geradoras Hidrelétricas – CGHs. Esta normativa já estabelece quais rios são inaptos e quais são aptos para receber barramentos para estes empreendimentos de geração de energia hidroelétrica, consoante o mapa que consta no Anexo da referida Resolução.

Assim, também a natureza e o porte da atividade, a sua localização e os estudos prévios de zoneamentos ambientais são fatores que devem ser considerados ao ser estabelecido o rito do licenciamento ambiental. Nesse sentido, o Conselho Estadual do Meio Ambiente, diante da existência prévia de zoneamentos ambientais para as atividades de silvicultura e de geração de energia hidrelétrica, estabeleceu hipótese de Licença Única na silvicultura e de Licença Prévia e de Instalação unificadas, sem que isto importe em menor proteção ambiental.

Ao contrário, o estímulo aos zoneamentos ambientais, que estudam o território de forma ampla, permite, inclusive, analisar os efeitos sinérgicos das diversas atividades de mesma natureza, o que não seria possível se fossem feitos licenciamentos ambientais individuais, pois estes consideram apenas a área em que se instalam os empreendimentos e as áreas adjacentes de influência direta.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

É o que se verifica após o exame da Resolução CONSEMA 390/2018, que dispõe sobre os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental da atividade de silvicultura de florestas plantadas no Estado do Rio Grande do Sul. A referida norma estabelece, em seu art. 2º, inciso XII, a Licença Única, definida como a licença concedida através de uma única etapa de licenciamento para empreendimentos de silvicultura, autorizando o planejamento, implantação e operação da atividade. Este rito de licenciamento é cabível para porte pequeno e médio da atividade, conforme anexo único da citada resolução.

A definição desse procedimento administrativo se mostra tecnicamente possível tendo em vista o prévio estabelecimento dos limites de plantio por região e o distanciamento entre os plantios, consoante acima esclarecido em relação à Resolução 227/2009. Portanto, a viabilidade locacional do empreendimento e as condições gerais de implantação não necessitam de estudos prévios, peculiares à Licença Prévia, visto que já foram feitos no zoneamento ambiental. Logo, uma única licença já é suficiente para avaliar se estas regras previamente estabelecidas no zoneamento ambiental serão cumpridas, bem como para estabelecer as condições gerais ao plantio e condução das florestas, que seriam as fases de implantação e de operação do empreendimento que, pela natureza da atividade, não tem uma divisão.

Em relação à atividade de geração de energia hidrelétrica por pequenas centrais hidrelétricas e por centrais geradoras hidrelétricas (PCHs e CGHs), o Conselho Estadual do Meio Ambiente editou a Resolução CONSEMA 388/2018, que dispõe sobre os critérios e diretrizes gerais, bem como define os estudos ambientais e os procedimentos básicos a serem seguidos no âmbito do licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs, e Centrais Geradoras Hidrelétricas – CGHs, cabendo citar o “caput” e o § 5º do seu art. 4º:

Art. 4º. Os empreendimentos de geração de energia hidrelétrica de que trata esta Resolução serão licenciados por meio de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Licença Prévia - LP, Licença Prévia e de Instalação – LPI, Licença de Instalação - LI, e Licença de Operação - LO, observado o “Mapa de Diretrizes para o Licenciamento Ambiental de PCHs e CGHs no Estado do Rio Grande do Sul”, que constitui o anexo único desta Resolução e que identificará os cursos d’água ou seus trechos considerados:

I - aptos para fins de licenciamento de PCHs e CGHs;

II - inaptos para fins de licenciamento de PCHs e CGHs;

III - sujeitos a apresentação de estudos específicos quanto à ictiofauna migratória, possibilitando a sua classificação nas categorias previstas nos incisos I e II deste artigo.

...

§5º. O licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, considerada de porte mínimo, segundo resolução do CONSEMA, poderá se dar por meio de duas fases com a emissão da Licença Prévia e de Instalação Unificadas - LPI, observados os requisitos previstos nas Seções II e III deste Capítulo, e da Licença de Operação.

Esta Resolução estabeleceu rios livres de barramento, que seriam os inaptos para fins de licenciamento de PCHs e CGHs, e rios que seriam aptos para licenciamento destas atividades, conforme estudos detalhados na Resolução. Ou seja, já existem estudos ambientais e critérios técnicos prévios ao licenciamento ambiental, os quais não serão revistos nos procedimentos individuais de licenciamento, mas aplicados nestes procedimentos.

Em todos os casos acima retratados, verifica-se que o procedimento do licenciamento ambiental não se revela o único instrumento para a implementação



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

da Política Nacional do Meio Ambiente. **O conhecimento técnico do território, considerado de forma ampla, seguido do debate para edição de norma do Conselho de Meio Ambiente, garante uma maior proteção ambiental e permite uma racionalização dos procedimentos individuais do licenciamento ambiental.** Portanto, para os empreendimentos de porte mínimo é emitida a Licença Prévia e de Instalação Unificadas (LPI), uma vez que a viabilidade locacional do empreendimento já conta com regras no zoneamento ambiental.

Trata-se de particularidades locais que, dadas as diferentes situações existentes em território nacional, somente podem ser compreendidas e adequadamente consideradas pelo ente federativo local, o que demonstra o acerto do legislador constituinte ao prever, em matéria ambiental, a existência de competência legislativa concorrente, cabendo à União a edição de normas gerais e reservando aos demais entes a sua adequada suplementação, conforme preceitua o artigo 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

Ademais, o Código Estadual do Meio Ambiente, instituído pela Lei Estadual nº 15.434/2020, buscou organizar e estruturar o processo de licenciamento de forma mais eficiente e racional. Com efeito, a Licença Única (LU), a Licença de Operação e Regularização (LOR) e a Licença Ambiental por Compromisso (LAC) apenas otimizam as formas de licenciar, sem, contudo, simplificar exigências ambientais que continuam a ser requisitos obrigatórios para sua obtenção.

A Licença Única (LU) prevista no inciso IV do artigo 54 da Lei Estadual nº 15.434/2020 reproduz prática existente em muitos Estados-membros, limitando-se a aglutinar duas licenças já existentes. Com isso, não haverá menor proteção ambiental, mas sim se obterá mais agilidade e eficiência na atividade administrativa, tal como recomendado pelo artigo 12 da Resolução nº 237 do CONAMA, que expressamente admite o estabelecimento de procedimentos simplificados (§ 1º) e um único processo de licenciamento ambiental (§ 2º).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Por outro lado, o procedimento para obtenção de Licença de Operação e Regularização (LOR), previsto no inciso V do artigo 54, incentiva o empreendedor a regularizar sua atividade, oferecendo, por essa razão, maior proteção ao meio ambiente. A LO ou a LOR são essencialmente idênticas e podem ser requeridas a qualquer tempo. Terão o mesmo conteúdo e a mesma avaliação ambiental. A LOR, contudo, possibilita a obtenção da licença ambiental sem impedir a continuidade da atividade, evitando-se, por essa razão, a ocorrência de dano social e econômico decorrente da paralisação. Vale registrar que a regularização do empreendimento ou da atividade não afasta o dever do órgão ambiental de aplicar as penalidades previstas em lei em face do empreendedor.

O precedente formado no já citado julgamento da ADI nº 4.615/CE (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 233, de 28/10/2019), que declarou constitucional a Lei 14.882/2011, do Estado do Ceará, aplica-se integralmente em relação à Licença Ambiental por Compromisso (LAC) prevista no inciso VI do artigo 54 da lei gaúcha. A *ratio decidendi*, que fixa o precedente, assentou que os Estados-membros podem criar licenças deste jaez, de modo que não há ofensa à Constituição Federal.

No Licenciamento por Adesão e Compromisso (LAC), verifica-se a existência de atividade fiscalizadora, havendo também a necessidade de envio de informações relevantes sobre a atividade potencialmente poluidora, sendo as informações a serem entregues pelo interessado previamente determinadas pelo órgão licenciador. A LAC não diminui a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. Ao contrário, racionaliza recursos para focar em atividades de relevante impacto. Permite que o empreendedor antecipe uma série de informações que serão verificadas quando da sua apresentação e fiscalizadas posteriormente. É dizer que o efeito prático consiste em se inverterem as fases do licenciamento, antecipando, **em atividades de baixo impacto ambiental**, a possibilidade de se dar continuidade a elas, enviando as informações, as quais serão objeto de fiscalização posterior. Caso se comprove qualquer incongruência, a atividade poderá ser imediatamente



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

interrompida.

Nesse passo, a legislação editada pelo Estado do Rio Grande do Sul não se descolou do modelo federal de proteção ambiental, avançando na implementação de medidas desburocratizantes ao prever procedimento ambiental simplificado, sem descuidar da segurança ambiental.

Em termos materiais, as atividades que admitem o procedimento administrativo da LAC já são conhecidas, pois sua implementação é padronizada e os riscos já estão ampla e suficientemente identificados. Cita-se, a título de exemplo, a atividade desenvolvida pelos postos de combustíveis em zona urbana, a qual já tem seus efeitos, complexidade e riscos conhecidos pelos técnicos, órgãos públicos e empreendedores. A fiscalização de quesitos como segurança, zoneamento urbano e salubridade são auditados antecipadamente pelos órgãos municipais, estaduais e federais pertinentes.

De igual modo, não prospera a alegação de inconstitucionalidade do § 3º do artigo 54, pois tal dispositivo não afronta o texto constitucional, estando alinhado ao modelo federal. Tanto é assim que reproduz quase que literalmente o disposto no §§ 1º e 2º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/1997, conforme se constata da análise das referidas normas:

Lei Estadual nº 15.434/2020

...

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

...



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

§ 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.

Resolução CONAMA 237, de 1997.

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

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

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

Vale ressaltar que a Declaração de Adesão e Compromisso (DAC), prevista no § 8º do artigo 54, não substitui a licença ambiental, uma vez que apenas identifica os critérios, pré-condições, documentos, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, respeitadas as disposições



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente. Trata-se de um documento por meio do qual a parte interessada assume sua responsabilidade ambiental, sendo ele convencionado e regrado pelo CONSEMA. Instaura, por conseguinte, um regime de responsabilidade do empreendedor.

Sendo assim, o art. 54 do CEMA está em consonância com o Sistema Nacional de Proteção Ambiental da Lei nº 6.938/81, não havendo descompasso ou inovação dos dispositivos estaduais questionados.

De outro lado, no julgamento da **ADI nº 5.996/AM**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020, essa Egrégia Corte Suprema entendeu que pode existir “sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”, como “circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”. Desse modo, reafirmou-se a jurisprudência do STF que assegura aos Estados-membros: (a) o exercício da competência legislativa concorrente supletiva em matéria ambiental; (b) ainda que estabelecendo graus diversos de proteção, de acordo com as peculiaridades locais.

Enfim, percebe-se que não há nada de novo nas normas impugnadas, porque todas as licenças questionadas aglutinam procedimentos. Dito de outro modo: são formatos de procedimentos administrativos para obtenção da licença ambiental, e não novos tipos de licença. Em razão do exposto, não se verifica qualquer inconstitucionalidade no art. 54, IV, V e VI, e §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 9º, da Lei Estadual nº 15.434/2020.

**III. DA INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART.
224 DA LEI ESTADUAL 15.434/2020 E DO ARTIGO 14, § 1º, I, DA LEI ESTADUAL
Nº 14.961/2016**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Nos Estados e Municípios, as atividades licenciáveis são muito diversas, tanto na sua natureza, quanto no seu porte. E o conhecimento da aptidão ou da fragilidade do território para determinadas atividades também é diverso, uma vez que existem zoneamentos ambientais, com amplo estudo prévio das características ambientais de cada região e prévia normatização ambiental sobre a forma e os limites do uso dos recursos naturais.

As atividades licenciáveis pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelos seus Municípios são as constantes da Resolução 372/2018 do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, cuja competência para disciplinar a matéria fundamenta-se na Lei Complementar 140/2011, que atribui aos Estados a ação administrativa de licenciamento ambiental, ressalvadas as competências da União Federal e dos Municípios, e que atribui aos Municípios a ação administrativa de licenciamento ambiental naquilo que for de impacto local, consoante tipologia definida pelo CONSEMA.

Também deve ser considerada a localização da atividade que será licenciada e o grau de conhecimento prévio do território para se verificar a adequação do licenciamento ambiental.

A Resolução CONSEMA 390/2018 dispõe sobre os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental da atividade de silvicultura de florestas plantadas no Estado do Rio Grande do Sul. Estabelece, em seu artigo 2º, XII, a licença única, definida como licença concedida através de uma única etapa de licenciamento para empreendimentos de silvicultura, autorizando o planejamento, implantação e operação da atividade. Este rito de licenciamento é cabível para porte pequeno e médio da atividade, conforme anexo único da referida resolução.

Isto é tecnicamente possível tendo em vista o prévio estabelecimento dos limites de plantio por região e o distanciamento entre os plantios, consoante acima



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

esclarecido em relação à Resolução 227/2009. Portanto, a viabilidade locacional do empreendimento e as condições gerais de implantação não necessitam de estudos prévios, peculiares à Licença Prévia, posto que já foram feitos no zoneamento ambiental. Portanto, uma única licença já é suficiente para avaliar se estas regras previamente estabelecidas no zoneamento ambiental serão cumpridas, bem como para estabelecer as condições gerais ao plantio e condução das florestas, que seriam as fases de implantação e de operação do empreendimento que, pela natureza da atividade, não tem uma divisão.

De outro lado, a norma alterada pelo artigo 224 da Lei Estadual nº 15.434/2020 se limitou a dispensar o licenciamento ambiental para empreendimentos de silvicultura de porte mínimo, ainda que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor alto e médio. São áreas de plantio que não ultrapassam 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.

Ademais, as propriedades rurais onde efetuados os plantios de silvicultura possuem o controle ambiental pelo Cadastro Ambiental Rural, criado pela Lei Federal 12.651/2012, art. 29, que dispõe o seguinte:

Art. 29 É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O CAR é instrumento de regularidade ambiental da propriedade rural, em especial para garantir que sejam respeitados os limites legais das áreas de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

preservação permanente e das reservas legais, entre outras normas de proteção da vegetação nativa constantes da Lei Federal 12.651/2012. Assim, a dispensa de licenciamento ambiental para a atividade de plantio de silvicultura de porte mínimo regradada pela Lei Estadual não significa a inexistência de qualquer controle ambiental sobre a área.

Verifica-se, assim, que o Estado do Rio Grande do Sul atuou no exercício legítimo de sua competência legislativa, considerando a localização e o porte da atividade de silvicultura sem, com isso, fragilizar a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Logo, a Lei nº 15.434/2020 observa em todos os seus dispositivos os princípios da precaução e da prevenção, promovendo adequadamente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, não havendo proteção insuficiente ao meio ambiente capaz de confortar a tese de violação ao artigo 225, *caput*, e §1º, IV, da Constituição Federal.

**IV. DA COMPATIBILIDADE DO ARTIGO 57 DA LEI ESTADUAL Nº
15.434/2020 COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Argui-se, na presente ação direta, que o artigo 57 da Lei Estadual nº 15.434/2020 “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.”

Inicialmente, é de destacar que o dispositivo impugnado não trata de delegação de poder de polícia, mas de contratação de profissionais que possam auxiliar no licenciamento, sem desnaturar a competência dos agentes públicos que têm atribuição para licenciar. São atividades auxiliares prestadas ao órgão ambiental estatal, sobretudo de modo a incrementar conhecimentos técnicos que podem não



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

estar disponíveis ou para dar vazão a volume de demanda atípico no órgão.

Como exemplo de atividade auxiliar abrangida pelo artigo 57, tem-se a celebração de convênio com universidade para auxiliar no procedimento de licenciamento quando o exame da questão técnica exigir conhecimentos não disponíveis no quadro de pessoal do órgão ambiental, não se afigurando inconstitucional a sua celebração tendo por objeto a elaboração de laudo para subsidiar a decisão do técnico ambiental do Estado, na medida em que a competência administrativa resta preservada.

Ao estabelecer a necessidade de ratificação dos resultados obtidos dos objetos contratados, tem-se que a decisão administrativa sobre o licenciamento não é delegada, não havendo qualquer violação a normas constitucionais ou infraconstitucionais.

A bem da verdade, as normas impugnadas concretizam, na ação ambiental do Estado, o princípio constitucional da eficiência, um dos principais vetores da administração pública (art. 37, caput, da Constituição da República).

V. DO DESLOCAMENTO DAS POPULAÇÕES HUMANAS. ARTIGO 64 DA LEI ESTADUAL Nº 15.434/2020. INEXISTÊNCIA DE RETROCESSO SOCIAL. ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Refere a petição inicial que o art. 64 da Lei Estadual nº 15.434/2020 disciplina o licenciamento de empreendimento no que concerne ao deslocamento de populações humanas, tendo sido alterado o regramento em relação ao anterior Código do Meio Ambiente, postergando a resolução das questões relativas a este tema, que antes era requisito para a obtenção da Licença Prévia, passando a ser exigido como condicionante para obtenção da Licença de Operação, o que importaria em retrocesso



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

social e em violação do princípio da proporcionalidade em sua acepção positiva, como vedação à proteção insuficiente, que impõe ao Estado o dever de tutelar de maneira ótima os direitos fundamentais.

Primeiramente deve ser referido que os empreendimentos que importam em deslocamento de populações humanas são os de utilidade pública, como a construção de rodovias, geração e transmissão de energia, aeroportos, entre outros. Portanto, se de um lado há que se tutelar de maneira ótima os direitos fundamentais das populações que serão deslocadas, por outro lado deve ser buscada a tutela do interesse público coletivo na realização destes empreendimentos, onde a atuação do Poder Público deve ser otimizada.

Ademais, a regra do artigo 64 da Lei Estadual 15.434/2020 nada mais fez que adequar as ações de deslocamento das populações humanas às fases do licenciamento ambiental do empreendimento de utilidade pública. Na Licença Prévia é analisada a viabilidade do empreendimento em determinada localização, isto é, trata-se de fase preliminar de planejamento do empreendimento. Desta forma, a regra estadual mostra-se adequada ao solicitar seja apresentado programa de reassentamento em que constem as etapas a serem cumpridas em cronograma pré-estabelecido.

Já a Licença de Instalação é a fase em que se analisa o projeto executivo do empreendimento, onde será detalhada a localização e o cronograma de implantação. Assim, a elaboração concomitante dos projetos executivos do programa de reassentamento permite, inclusive, maior adequação técnica a estes projetos, com a dimensão exata das populações atingidas pelo novo empreendimento e o tempo em que isto ocorrerá. Pode-se evitar, com isso, o deslocamento desnecessário de populações, cujo custo financeiro é usualmente suportado, de forma direta ou indireta, pelo Poder Público, ou o deslocamento muito antecipado dessas populações, ficando vazios territoriais de difícil fiscalização quanto a possíveis ocupações irregulares.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Situação bem ilustrativa da adequação do deslocamento das populações ao tempo em que serão instalados os empreendimentos são os empreendimentos de energia.

A Resolução CONAMA n. 279/2001 traz regras deste procedimento de licenciamento ambiental, entre as quais a do artigo 3º, que dispõe sobre a necessidade de apresentação, para a solicitação de Licença Prévia, do registro na Agência Nacional de Energia Elétrica. Por sua vez, a habilitação destes empreendedores para concorrerem em leilões de energia nova, de fontes alternativas e de energia de reserva, se empreendimentos novos, exige a apresentação da Licença Prévia, nos termos da Portaria do Ministério de Minas e Energia n. 102/2016.

Apenas se e quando obtiverem sucesso no leilão é que deverão solicitar a Licença de Instalação, para a qual é exigida a Declaração de Utilidade Pública do empreendimento, nos termos do parágrafo único da Resolução 279/2001 do CONAMA.

Portanto, o deslocamento das populações em período anterior ao da Licença de Instalação, como a regra do Código Ambiental Estadual anterior, poderia levar a uma injustificada antecipação desta ação, gerando custos desnecessários de manutenção de vazios territoriais, ou podendo até mesmo causar deslocamentos desnecessários, uma vez que a obtenção de Licença Prévia é um dos passos intercalados que o empreendedor precisa seguir entre órgãos reguladores do setor de energia e órgãos ambientais, que vai possibilitar participar de leilões de energia, não havendo garantias de prazo ou de sucesso nesta etapa.

Conclui-se, portanto, que a nova legislação estadual não acarretou uma menor proteção aos direitos sociais das populações que sofrem deslocamento em razão de empreendimentos, mas compatibilizou o procedimento com o interesse público envolvido na implementação destas obras e otimizou a efetiva necessidade do



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

deslocamento das populações, pelo maior detalhamento técnico do empreendimento que a fase da licença de instalação é destinada.

VI. DA AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 220, CAPUT, DA LEI ESTADUAL Nº 15.434/2020. COMPATIBILIDADE DA NORMA ESTADUAL COM A LINDB.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade pretende ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 220, *caput*, e § 1º, do Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, por suposta violação ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Segundo alega o autor, a norma constitucional possibilita a responsabilização regressiva dos agentes públicos quando provocarem danos a terceiros por ação dolosa ou culposa no desempenho de suas funções, ao passo que a regra estadual promove indevida restrição ao alcance do texto constitucional, limitando a possibilidade de responsabilização apenas aos casos de dolo ou erro grosseiro.

É incontroverso - pois assumido na própria inicial - que o dispositivo legal estadual impugnado reproduz a regra contida no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, sabidamente de caráter nacional. Este dispositivo da LINDB, regulamentado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 9.830, de 2019, foi objeto de questionamento perante esse Egrégio Supremo Tribunal, originando as ADIs 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF, todas sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

Conforme descreve a Procuradoria-Geral da República, no julgamento conjunto da medida cautelar postulada nas mencionadas ADIs, sobreveio decisão que, por maioria de votos, deferiu o pedido cautelar apenas em parte, não sendo suspensa, contudo, a aplicação do artigo 28 da LINDB. Desse modo, conclui-se



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

que as razões que motivaram o ajuizamento das precitadas ADIs - e agora reproduzidas pela parte autora - não foram suficientes para que esse e. Supremo Tribunal Federal identificasse violação ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se justificando o acolhimento da pretensão ora apresentada pelos mesmos fundamentos.

Ademais, essa excelsa Corte Suprema decidiu recentemente que a regulamentação jurídica de deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos, com a consequente sanção administrativa e procedimento de apuração, é de competência legislativa reservada do chefe do Poder Executivo, por força dos arts. 2º e 61, §1º, II, c, da Constituição Federal (STF, ADI nº 3.980, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019). Logo, ao dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos estaduais, o artigo 220 trata de matéria constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual.

Por fim, admitindo-se, apenas para argumentar, a inconstitucionalidade do artigo 220 ora questionado, os agentes públicos estaduais continuariam a responder somente por dolo ou erro grosseiro, porém com fundamento no artigo 28 da LINDB. Logo, o dispositivo questionado, ao exigir a atuação com base na técnica e na prevenção, observa os limites constitucionalmente definidos para o exercício da competência legislativa do Estado-membro, não havendo que se reconhecer a alegada ofensa ao texto constitucional.

VII. DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A SUA CONCESSÃO

In casu, não estão presentes o perigo decorrente da demora processual ou a plausibilidade jurídica do pedido.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

A plausibilidade do direito mostra-se ausente, sobretudo por se verificar que os pedidos cautelares formulados contrastam com a jurisprudência recente desse e. Supremo Tribunal. Os dispositivos legais impugnados foram editados por Estado-membro no exercício de sua competência legislativa, nos termos do artigo 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, não destoando do modelo federal de proteção ambiental ao prever procedimentos administrativos simplificados e adequados às peculiaridades locais.

Acerca do *periculum in mora*, o proponente não apresenta situação de perigo concreto, limitando-se a suscitar um risco hipotético e abstrato de ocorrência de dano ambiental em razão do licenciamento indevido de empreendimentos e atividades. Com efeito, o Código Ambiental do Rio Grande do Sul foi instituído pela Lei Estadual nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta em 1º de dezembro de 2020, isto é, quase um ano após a sua publicação.

Ainda assim, mesmo após esse período de vigência, não foram indicadas situações que tenham conduzido a licenciamentos indevidos e, muito menos, ensejadoras de danos ao meio ambiente, o que demonstra a ausência de requisito indispensável para o deferimento da medida cautelar postulada.

Lado outro, eventual concessão da medida gera risco de desorganização administrativa, haja vista que, após a edição da norma impugnada, foram envidados esforços para a adequação dos órgãos ambientais e dos referidos sistemas informatizados para o cumprimento da nova legislação, que conduz a procedimentos mais ágeis e à prestação de um serviço mais eficiente, sem qualquer comprometimento ao dever do Estado de proteção do meio ambiente.

Portanto, ausentes a plausibilidade jurídica do pedido e o *periculum in mora*, o Estado do Rio Grande do Sul requer o indeferimento do pedido de medida



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

cautelar.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul presta as informações requisitadas e requer:

a) o indeferimento da medida cautelar postulada, pois ausentes os requisitos legais para a sua concessão;

b) no mérito, a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Porto Alegre/RS, 22 de abril de 2021.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

THIAGO JOSUÉ BEN,
Procurador-Geral Adjunto, em exercício.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

John de Lima Fraga Júnior,
Procurador do Estado.

Aline Frare Armborst,
Procuradora do Estado.

Lourenço Floriani Orlandini,
Procurador do Estado.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**