

Artigo

Competência suplementar dos estados para legislar sobre proteção ambiental: Uma análise da constitucionalidade de leis estaduais que criam procedimentos simplificados para o licenciamento e estudo ambiental

Supplementary competence of states to legislate on environmental protection: An analysis of the constitutionality of state laws that create simplified procedures for licensing and environmental study

Gabriel Cordeiro de Oliveira Fernandes¹

¹ Advogado e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Campus Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: gabriel_1994@msn.com.

Submetido em: 28/06/2024, revisado em: 29/06/2024 e aceito para publicação em: 01/07/2024.



Resumo: O direito ambiental é uma matéria que vem ganhando importância desde a metade do século XX, momento em que os líderes mundiais despertam para a necessidade de se estabelecer regras de conservação e preservação do meio ambiente para a manutenção da vida na Terra e para atender as necessidades humanas atuais e das futuras gerações. No Brasil, ganha destaque a Lei nº 6/938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), considerada por muitos como a “certidão de nascimento”, e a Constituição Federal de 1988, principal fonte do direito ambiental brasileiro. Referidas normas trazem consigo o princípio do desenvolvimento sustentável, orientador das atividades econômicas e sociais, que não mais podem ser dissociadas do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, surgem as figuras do licenciamento e dos estudos ambientais como importantes instrumentos concretizadores desses preceitos, sendo as normas gerais regulamentadas amplamente pela União. Nesse cenário, considerando que a Constituição Federal/88 estabelece a competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente, os Estados têm editado normas suplementares para esses instrumentos à luz da predominância de seus interesses. Surge então a discussão sobre a constitucionalidade desses atos normativos estaduais, com decisões elucidativas do Supremo Tribunal Federal. Busca-se, então, analisar e estabelecer premissas sobre a viabilidade dessas normas.

Palavras-chave: Meio ambiente; Direito ambiental; Desenvolvimento sustentável; Licenciamento, Estudos ambientais; constitucionalidade.

Abstract: The present study examines the doctrinal currents formed regarding the possibility of recognizing an employment relationship in the provision of services related to the game appointment. Starting from the analysis of the current analysis, it defends the non-existence of an employment relationship. Next, the current that maintains that there is effectively an employment relationship in the species is studied. It ends by investigating the constitutional foundations also used by the second current. The research focused exclusively on the doctrinal and jurisprudential scope. According to the examination of the two currents that are the subject of this work, it is possible to conclude that the two essentially differ with regard to the illegality in the provision of services by the game scorer. From the analysis carried out, it is possible to identify that the second current appears more robust from a legal point of view, as it is based on several principles of a constitutional nature.

Key words: Meio ambiente; Direito ambiental; Desenvolvimento sustentável; Licenciamento, Estudos ambientais; constitucionalidade.

1 INTRODUÇÃO

A partir de meados do século XX aumentou a preocupação mundial sobre as condições climáticas e ambientais do planeta Terra. No Brasil, as primeiras normas protetivas começam a surgir na década de 1950, mas o principal marco regulatório veio com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), inaugurado o que os doutrinadores denominam de “fase holística” do direito ambiental brasileiro.

Desde então, afigura-se como senso comum a

contraposição entre o desenvolvimento econômico e o direito ambiental. De fato, por décadas a indústria e a produção de bens e insumos desenfreada trouxe danos ambientais irreparáveis, o que redundou na necessidade de apertar as normas protetivas, a fim de diminuir o nível de poluição. Dessa forma, os ambientalistas passaram a ser enxergados como obstáculos ao crescimento econômico.

Contudo, é preciso afastar-se essa ideia. Sabe-se que a disponibilidade de recursos naturais do planeta é limitada. Assim, considerando que o crescimento

econômico depende da existência desses recursos, imperativo que haja normas regulamentadoras que impeçam o seu desenvolvimento desenfreado e ilimitado. Em outras palavras, o direito ambiental é essencial para manutenção do desenvolvimento econômico de maneira sustentável através dos anos.

Nessa senda, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo nº 225 um verdadeiro código ambiental, de onde é possível extrair normas e princípios orientadores. Dentre os princípios constitucionais implícitos, está justamente a noção de desenvolvimento sustentável, que apregoa o equilíbrio entre a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico, preservando o meio ambiente para as futuras gerações.

Dentre os principais instrumentos de proteção ao meio ambiente, a Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente – estabelece em seu artigo 9º, incisos III e IV a “avaliação de impactos ambientais” e o “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, regulamentados pelas Resoluções nº 01/86 e 237/97 do CONAMA. Não obstante, tem crescido o número de leis estaduais dispendo sobre os procedimentos administrativos de licenciamento e estudos ambientais de forma diferente do modelo federal, por vezes mais simplificadas, suscitando discussões sobre sua constitucionalidade.

Partindo dessa premissa, esse estudo tem como objetivo analisar a possibilidade de se criar procedimentos mais simplificados no âmbito estadual, sem prejuízo de examinar a adequação entre as necessidades de desburocratização administrativa e de incentivo ao desenvolvimento econômico regional com a inegociável proteção ambiental.

Nos últimos anos esses atos legislativos têm sido discutidos no Supremo Tribunal Federal, cujas decisões mostram-se reveladoras e permitem-nos chegarmos a conclusões sobre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, o princípio da vedação ao retrocesso e o incentivo ao desenvolvimento econômico.

Com isso, para que seja possível compreender completamente o objeto desse trabalho, inicialmente será introduzido de forma mais densificada o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, com seus desdobramentos no direito tributário e na ordem econômica, abordando conceitos importantes como o desenvolvimento sustentável e os princípios da vedação ao retrocesso ambiental e do pacto intergeracional.

Em seguida, no segundo tópico, será apresentado o instrumento do Licenciamento Ambiental e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e suas normas regulamentadoras, trazendo as competências legislativas e administrativas pertinentes para o objeto de estudo.

Por fim, serão analisadas decisões da Suprema Corte sobre leis estaduais que tratam desses instrumentos em seus territórios, permitindo-se, finalmente, chegar a uma conclusão sobre a possibilidade ou não dos Estados editarem normas simplificando a obtenção de licenças para as atividades potencialmente poluidoras, e em que medida isso pode ser feito.

Para tanto, o método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, valendo-se da pesquisa bibliográfica embasada

em doutrina, jurisprudência dos tribunais superiores, normas jurídicas e artigos científicos publicados sobre a matéria.

2 O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

O crescimento da degradação ambiental através dos anos tem afetado a qualidade de vida das pessoas e seres vivos no planeta, acirrando o debate mundial sobre o meio ambiente. Nesse sentido, a partir da segunda metade do século XX diversos países colocaram em pauta a necessidade de se estabelecer normas jurídicas ambientais protetivas. Tratava-se de uma questão de sobrevivência para as futuras gerações, ante o esgotamento dos recursos naturais e agravamento das condições climáticas.

Inicialmente houve alguma rejeição dos países em desenvolvimento com relação à pauta ambiental (dentre os quais o Brasil). Defendiam que os problemas climáticos e de poluição foram em grande medida provocados pela industrialização de países como os Estados Unidos e China, por exemplo. Nessa senda, argumentavam que não poderiam ter o seu desenvolvimento econômico tolhido.

Dessa forma, o Brasil passou por um lento e gradual processo de internalização do direito ambiental em seu ordenamento jurídico. Segundo Antônio Herman V. Benjamin, o direito ambiental brasileiro pode ser dividido em três períodos ou fases: a fase da “exploração desregrada”, a fase “individualista” e a fase “holística”.

A primeira fase vai desde a época colonial até meados do século XX. Nesse período, não existia preocupação legal com a preservação ambiental, prevalecendo os interesses particulares. Por isso, é possível também nomeá-la de fase “individualista”.

Por sua vez, a segunda fase surge a partir da década de 1950/1960 junto com os debates mundiais sobre o crescimento econômico desenfreado às custas do equilíbrio ambiental. Assim, na fase “fragmentária” já se observa o surgimento de inúmeras leis voltadas para a preservação dos recursos naturais. Pode-se citar como exemplo o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), o Código de Caça (Lei nº 5.197/67) e o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/67). Entretanto, ainda não havia o entendimento do meio ambiente como um todo, integrado e independente.

Apenas com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) deu-se início a fase “holística”, onde o meio ambiente passou a ser considerado em seu conjunto, e não fragmentado em partes. De acordo com Frederico Amado :

entende-se que a “certidão de nascimento” do direito ambiental no Brasil foi à edição da Lei 6.938/81, pois se trata do primeiro diploma normativo nacional que regula o meio ambiente como um todo, e não em partes. (...) Antes, apenas existiam normas jurídicas ambientais setoriais, mas não um Direito

Ambiental propriamente dito, formado por um sistema harmônico de regras e princípios.

Dentro desse processo mundial de internalização de normas ambientais, somado ao surgimento dos Estados Democráticos de Direito e ao movimento neoconstitucionalista, começaram a nascer as chamadas “constituições verdes”.

A despeito da indubitável importância da Política Nacional do Meio Ambiente e seu pioneirismo na matéria ambiental, fato é que a principal fonte normativa desse ramo no direito brasileiro é a Constituição Federal de 1988. Isso porque nela estão compreendidas as competências legislativas e administrativas, a ordem econômica ambiental, a defesa do meio ambiente como princípio da ordem tributária, além de outros princípios implícitos e toda a redação do artigo 225 – a principal norma de direito ambiental da constituição.

Nesse sentido, estabelece o artigo 225, caput, da CRFB/88 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Trata-se de importantíssima previsão, da qual se extrai o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de diversos princípios implícitos, como o desenvolvimento sustentável e o pacto intergeracional. Nesse sentido, Ricardo Alexandre e Tatiane Costa Arruda :

Em reforço, o art. 225, caput, da CRFB/1988 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Trata-se, simultaneamente, de objetivo a ser atingido pelo Estado e de direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade. Há, em tal direito, três aspectos bem claros: a) individual, relacionado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana; b) social, por integrar o patrimônio coletivo e não poder ser tomado individualmente; e c) intergeracional, ante a sua imprescindibilidade para a própria evolução humana”.

Portanto, verifica-se que a crescente preocupação com a poluição e degradação ambiental provocada por séculos de descaso alavancou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental difuso de terceira geração . Com isso,

a proteção que antes se dava apenas em âmbito legal ganha contornos constitucionais, o que é de suma importância pois a Constituição Federal é o centro do ordenamento jurídico de onde irradia todo o direito brasileiro. Além disso, estabelece a competência do Supremo Tribunal Federal para resolver conflitos que digam respeito à defesa do meio ambiente.

Não obstante, importante destacar que o direito ambiental não veio para impedir o desenvolvimento econômico. Muito pelo contrário! Esse ramo do direito público parte do pressuposto de que, mediante a limitação e escassez dos recursos naturais, a sua preservação é essencial para que se possibilite a continuidade da produção e consumo em escala global. Além disso, as vegetações e florestas são fundamentais para qualidade de vida e combate às mudanças climáticas, contribuindo para amenizar ou evitar catástrofes ambientais de grandes impactos sociais e econômicos.

Assim, dentro dessa perspectiva surge o princípio do desenvolvimento sustentável como um modelo que procura congrega os fatores ambientais, econômicos e sociais. Tem como objetivo o equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais, o crescimento econômico e a equidade social. Em outras palavras, pode ser compreendido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de existência digna das gerações futuras”. No âmbito constitucional, pode ser extraído implicitamente dos artigos 170, VI, e 225, caput, da CRFB/88.

Outrossim, saliente-se que a Constituição Federal não inovou ao introduzi-lo no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque já previsto no artigo 4º, I, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Tamanha é a importância da preservação do meio ambiente para o desenvolvimento social e econômico que o artigo 170 da Constituição Federal/88 estabelece a defesa do meio ambiente como princípio geral da ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos

produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Dessa forma, verifica-se a nítida intenção do constituinte em estabelecer a defesa do meio ambiente não apenas como limite, mas também como orientador da ordem econômica. Saliente-se que, nas palavras de Frederico Amado, essa ponderação entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser feita casuisticamente, à luz da proporcionalidade, salvo nos casos em que é feita pelo próprio legislador.

Além disso, a recente reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 é outro importante instrumento normativo para adequar a produção de riquezas às capacidades dos recursos naturais do planeta. Nesse sentido, a defesa do meio ambiente passou a ser princípio geral do Sistema Tributário Nacional, com previsão expressa no artigo 145, §3º, da CRFB/88. Ademais, a reforma também criou o Imposto Seletivo, cuja função específica é onerar bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente e à saúde humana (função extrafiscal para desestimular seu consumo).

Não obstante, pode-se dizer que mesmo antes da reforma tributária o direito tributário já era um importante instrumento estatal para realização do desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente. Exemplo disso é o inciso VIII do artigo 225 da Constituição Federal/88, que traz o dever do Poder Público manter regime fiscal favorecido aos biocombustíveis e ao hidrogênio de baixa emissão de carbono, para assegurar-lhes tributação inferior aos combustíveis fósseis. Outros instrumentos tributários que podem ser citados são a cobrança de taxas pela exploração de recursos naturais e a extrafiscalidade.

Portanto, nota-se que são vastas as normas jurídicas que preveem e apregoam o modelo de desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. As necessidades humanas são ilimitadas, diferentemente dos recursos ambientais. Assim, é preciso compatibilizá-los para que não se esgotem, devendo ser respeitada a capacidade máxima suportada pelo planeta Terra.

Trata-se de uma questão de sobrevivência, que não pode ser enxergada como empecilho pelos produtores de bens e serviços. Tampouco esses devem ser vistos como vilões, considerando sua relevância para os fatores econômico e social, contribuindo para o bem-estar e a justiça social, nos termos do art. 170, caput, da CRFB/88.

Nesse sentido, é imperativo que os ambientalistas, o Estado, a sociedade e os atores econômicos dialoguem para realizar todas as facetas do desenvolvimento sustentável em sua plenitude, concretizando o comando constitucional para a ordem econômica e para o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Uma vez consignado o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental

de terceira dimensão intergeracional, e esclarecida a sua importância para a ordem econômica brasileira, com as noções de desenvolvimento sustentável, cumpre agora aprofundar em dois grandes instrumentos concretizadores desses princípios e objetivos, expressamente previstos na Política Nacional do Meio Ambiente: o licenciamento e os estudos de impacto ambiental, cuja previsão se encontra no artigo 9º da Lei nº 6.938/81:

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

III - a avaliação de impactos ambientais;

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

Desta feita, licenciamento ambiental nada mais é que uma expressão do poder de polícia na seara ambiental e corolário da determinação constitucional ao Poder Público para controlar a poluição. Por meio dele, o Estado limita e disciplina direitos e interesses particulares em benefício do interesse público. Assim, é procedimento obrigatório para toda e qualquer atividade ou obra que possa causar degradação ao meio ambiente.

Ademais, importante ressaltar que todos os entes políticos possuem o dever constitucional de exercer o poder de polícia ambiental. Não se trata de uma atividade discricionária, mas sim vinculada, sendo a proteção ao meio ambiente matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante artigo 23, VI, da CRFB/1988. Nesse sentido, para evitar contraposição e conflitos positivos e negativos de competência, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011 para regular a atuação administrativa dos entes e seus órgãos.

Outrossim, pode-se definir o licenciamento como um processo administrativo complexo cujo objetivo é assegurar a qualidade de vida através do controle prévio e concomitante das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente. O artigo 2º, I, da Lei Complementar nº 140/2011 traz o seu conceito legal, considerando-o 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”.

Entretanto, a definição mais completa vem do artigo 1º, I, da Resolução do CONAMA nº 237/1999, segundo o qual licenciamento seria um “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Dessa forma, percebe-se que o licenciamento ambiental é um fundamental e obrigatório instrumento do poder de polícia ambiental, mediante o qual as atividades

potencialmente poluidoras devem se submeter para obter do Poder Público as respectivas licenças. Inclusive, essa ideia é reforçada pelo artigo 10 da Lei nº 6.938/81:

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

Ademais, trata-se de procedimento obrigatório, de modo que não existe licenciamento ambiental tácito, sob pena de ilegalidade. Nesse sentido é a jurisprudência do STJ:

É incompatível com os princípios de regência do Estado de Direito Ambiental vigente no Brasil a possibilidade de licença ou autorização tácita, automática ou por protocolo, derivada de omissão da Administração Pública em deferir ou não o pleito do empreendedor.

O fato de a empresa ter dado entrada no pedido de licenciamento e não ter havido resposta da Administração Pública faz com que se presuma que não houve autorização. Ou seja, é o inverso daquilo que a autora argumentou em sua ação.

Se a empresa estava considerando que a demora em conceder a licença estava sendo abusiva, deveria ter ingressado com ação ou providência administrativa questionando esse atraso. O que ela não poderia fazer é iniciar o empreendimento simplesmente com o requerimento protocolado.

STJ. 2ª Turma. REsp 1.728.334-RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 5/6/2018 (Info 17 – Edição Extraordinária).

Uma vez contemplada análise sobre o licenciamento ambiental, cabe agora tecer comentários a respeito de estudo de impacto ambiental (EIA), cuja

expressa previsão constitucional assim dispõe:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”

Nesse sentido, o EIA consiste em um documento técnico com o fim de subsidiar a concessão da licença ambiental aos empreendimentos que efetiva ou potencialmente são capazes de causar degradação. Conforme Resolução nº 237/97 do CONAMA:

Art. 1º, III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Ademais, a elaboração do EIA deve ser feito previamente (em detrimento dos princípios da prevenção e precaução) ao início das atividades poluidoras. Seus resultados servirão para subsidiar os órgãos ambientais no processo de licenciamento para concessão da licença prévia. Assim, somente depois da elaboração do estudo o órgão responsável pelo licenciamento poderá avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento para conceder ou negar a licença.

Outra característica marcante do estudo de impacto ambiental é o seu caráter público. Nesse sentido, a publicidade é obrigatória, devendo ser conferido pleno acesso da comunidade ao seu conteúdo com ampla

participação popular. Portanto, o EIA sigiloso é inconstitucional.

Além disso, o EIA só será obrigatório nos casos em que a degradação ambiental, potencial ou efetiva, for significativa. Caso a atividade licenciada não seja capaz de trazer significativa degradação, não será exigida a sua realização, podendo ser feito um estudo ambiental mais simplificado. Para auxiliar na tarefa de identificação das atividades com significativo impacto ambiental, a Resolução nº 01/1986 do CONAMA trouxe um extenso rol exemplificativo no seu artigo 2º de hipóteses presumidas destes casos de significativa degradação.

Portanto, verifica-se que tanto o licenciamento quanto o EIA são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que impõem limites e regras para a realização e funcionamento de atividades econômicas que sejam aptas a produzir impactos no meio ambiente. Com isso, buscam harmonizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito fundamental ao desenvolvimento socioeconômico, concretizando o comando constitucional para defesa do meio ambiente e para a ordem econômica.

4 NORMAS ESTADUAIS QUE ESTABELECEM PROCEDIMENTOS SIMPLIFICADOS DE LICENCIAMENTO E ESTUDOS AMBIENTAIS

Inicialmente, importa ressaltar que para além da competência comum para a atividade administrativa, a CRFB/88 também prevê a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição. No que diz respeito aos Municípios, sua competência advém do artigo 23, VI, combinado com o artigo 30, I e II, ambos da Constituição Federal/88 e da própria jurisprudência sedimentada pelo STF. Contudo, embora possam legislar sobre licenciamento ambiental, fato é que as normas estaduais e municipais devem observar as normas gerais editadas pela União, sob pena de inconstitucionalidade.

Conforme assentado nos tópicos anteriores, o processo de licenciamento e os estudos de impacto ambiental são de fundamental importância para garantia do desenvolvimento econômico e social sustentável, permitindo que os diversos projetos de desenvolvimento de interesse local, regional ou nacional – desde os mais simples projetos de construção civil aos mais complexos de exploração de petróleo – sejam implantados respeitando os limites dos recursos naturais.

Entretanto, muitas vezes os processos administrativos para concessão de licenças são extremamente imprevisíveis e demorados, o que acaba prejudicando investimentos de relevante interesse local ou regional, como obras de infraestrutura vitais para o desenvolvimento dos estados e qualidade de vida da população.

Em decorrência disso, nos últimos anos tem aumentado a quantidade de leis estaduais regulamentando esses instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente para simplificá-los e torná-los mais previsíveis e atrativos a investidores. Com isso, estabelece-se importante debate sobre a constitucionalidade de tais atos normativos, sobretudo em seu aspecto formal e material, pois podem

ser enxergados como normas menos protetivas ao meio ambiente em violação ao princípio da vedação ao retrocesso.

Referidas normas têm chegado até o Supremo Tribunal Federal, com decisões importantes e que podem ser elucidativas para dirimir a controvérsia. No que diz respeito à competência para editar normas sobre licenciamento, a Suprema Corte tem defendido que os Estados podem legislar de forma complementar às normas gerais editadas pela União, desde que não em sentido diverso.

Nesse sentido, julgou inconstitucionais as leis estaduais do Mato Grosso que dispensavam a realização de estudo de impacto ambiental para licenciamento de hidrelétricas com potencial entre 10 e 30 megawatts (MW). Para a ministra relatora Rosa Weber, há evidente incompatibilidade com as normas gerais federais posto que a Resolução nº 01/1986 do CONAMA expressamente exige a realização desses procedimentos para empreendimentos acima de 10 MW:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW.

Com isso, ao estabelecer a obrigatoriedade de licenciamento apenas para hidrelétricas com capacidade acima de 30 MW, a lei mato-grossense extrapolou sua competência para complementar as normas federais, incorrendo em inconstitucionalidade. Não obstante, ao dispensar a realização do licenciamento para projetos de significativa capacidade poluidora, houve violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em outro julgado extremamente similar também foi julgada inconstitucional lei do estado de Roraima, que criava modalidade simplificada para o procedimento de licenciamento de atividade garimpeira. Na oportunidade, o STF entendeu que, por se tratar de uma atividade de alto grau de degradação, não poderia lei estadual criar hipóteses mais simplificada para o licenciamento. Isso porque a competência complementar dos estados deve ser exercida conforme normas e padrões estabelecidos no âmbito federal.

Nesse sentido, o §1º do art. 12 da Resolução nº 237/97 do CONAMA apenas autoriza a criação de procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Assim, considerando que o anexo VIII da

PNMA prevê o garimpo como atividade de alto potencial poluidor, não poderia seu licenciamento se dar por procedimentos simplificados. Ademais, considerou que o estado invadiu a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CRFB/88).

Dessa forma, com base nessas duas jurisprudências da Suprema Corte, poder-se-ia chegar a equivocada conclusão de que os estados não poderiam estabelecer procedimentos mais simplificados para o licenciamento e elaboração de estudos ambientais. Entretanto, percebe-se que nos julgados supramencionados as leis estaduais versavam sobre atividades de alto impacto ambiental e contrariavam de sobremaneira as normas gerais editadas pela União e pelo CONAMA.

Contudo, é perfeitamente possível que os estados disponham sobre procedimentos simplificados para atividades de baixo e médio potencial poluidor, à luz da predominância do interesse regional, inclusive criando novas modalidades de licenças. Saliente-se que o exercício dessa competência suplementar não pode ser feito de forma abusiva, de modo a esvaziar por completo os referidos instrumentos de controle ambiental. Inclusive, nesse sentido decidiu o STF no julgamento da ADI 5.014/BA :

Ação direta de inconstitucionalidade. Direito ambiental.

Inconstitucionalidade formal e material. Usurpação da competência da União. Retrocesso social quanto à participação popular por meio de audiências públicas. Inexistência. Competência concorrente dos estados. Possibilidade de suplementar a legislação federal. Pedidos julgados improcedentes.

1. A controvérsia dos autos cinge-se a saber: i) se as duas modalidades de licenciamento ambiental criadas pela lei baiana (art. 45, incisos VII e VIII) usurparam a competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito ambiental; e ii) se as alterações promovidas nos arts. 40 e 147 da norma impugnada representaram retrocesso social no tocante à participação popular.

2. A Constituição Federal prevê, nos arts. 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas. O art. 24, incisos VI e VIII, da CF estabelece a

competência legislativa concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal para dispor sobre proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ambiental, cabendo à União a elaboração das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas.

3. Em matéria de licenciamento ambiental, os estados ostentam competência suplementar, a fim de atender às peculiaridades locais, visando, igualmente, ao preenchimento de lacunas normativas que atendam às características e às necessidades regionais.

4. In casu, as duas licenças constantes nos incisos VII e VIII do art. 45 da Lei nº 10.431/06 (Licença de regularização e Licença ambiental por adesão e compromisso) situam-se no âmbito normativo concorrente e concretizam o dever constitucional de suplementar a legislação sobre licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos para as atividades e empreendimentos do Estado da Bahia.

5. Outrossim, não se constata a inconstitucionalidade material dos arts. 40 e 147 da Lei nº 10.431/06, alterados pela Lei nº 12.377/11, porquanto não implicam violação do princípio democrático (ou princípio da participação social), aplicável em matéria ambiental.

6. Conquanto as alterações previstas pela Lei nº 12.377/11 na redação dos arts. 40 e 147 da Lei nº 10.431/06 tenham promovido mudanças no modo de participação coletiva no procedimento de licenciamento ambiental no âmbito estadual, não se verifica, na espécie, ofensa ao

princípio da vedação ao retrocesso socioambiental nem ao núcleo essencial da proteção ao meio ambiente.

7. Dispositivo: Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, declarando-se constitucionais o art. 40, o art. 45, incisos VII e VIII, e o art. 147 da Lei nº 10.431/06 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011.

STF. Plenário. ADI 5.014/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 10/11/2023 (Info 1116).

O julgado em comento tinha como objeto uma lei do estado da Bahia que criava modalidades mais simplificadas de licenças ambientais para empreendimentos determinados em seu território. Na oportunidade, o STF defendeu o dever constitucional dos estados para suplementar a legislação federal sobre licenciamento ambiental, à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos para as atividades e empreendimentos do Estado.

Referido entendimento está cada vez mais consolidado na Suprema Corte e é de extrema importância para a matéria ambiental, conferindo maior autonomia para que os Estados possam legislar sobre os procedimentos de licenciamento e EIA de acordo com seus interesses. Contudo, essa maior liberdade não pode ser entendida como permissão para suplantarem as normas de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, seria flagrantemente inconstitucional qualquer norma estadual que eliminasse a obrigatoriedade de licenciar atividades com significativo impacto ambiental.

Ademais, para o Supremo, a lei baiana não violou o princípio constitucional da vedação ao retrocesso socioambiental. Nas palavras da Min. Carmem Lúcia :

o princípio da proibição de retrocesso socioambiental decorre diretamente do princípio da proibição de retrocesso social, o qual, segundo Canotilho, impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais. (...) Ingo Wolfgang Sarlet alerta, nessa linha, que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às

autoridades públicas em matéria ambiental: 'Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições.

Dessa forma, percebe-se que o princípio da vedação ao retrocesso ambiental não é absoluto e não deve ser imputado para engessar ou impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado. Apenas restará configurada sua violação a ponto de assentar a inconstitucionalidade da norma nos casos em que o núcleo essencial do direito fundamental já concretizado pela norma é desrespeitado, de modo a esvaziar ou até mesmo inviabilizar a eficácia do direito social garantido por norma anterior. Assim, subsistindo um sistema eficaz de controle ou de proteção, não haverá que se suscitar violação a referido princípio.

Portanto, à luz do ordenamento jurídico-constitucional, e consoante entendimento jurisprudencial do STF, verifica-se que os Estados podem sim editar normas relacionadas com o licenciamento e EIA, ainda que de maneira mais simplificada que o modelo federal. Referido entendimento é libertador para a autonomia desses entes federativos, que poderão editar normas compatíveis com os seus interesses regionais, desde que resguardado o núcleo essencial do direito protegido, e que não contrariem diretamente as normas gerais editadas pela União.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira dimensão, que deve ser assegurado tanto para a presente quanto para as futuras gerações. De tal sorte, entende-se que o único caminho para a preservação da vida na Terra é adotando um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável, preservando e renovando os recursos naturais, sem prejuízo da satisfação adequada das necessidades humanas.

Nessa senda, entende-se que o direito ambiental é de suma importância para as atividades econômicas, motivo pelo qual a Constituição Federal de 1988 estabelece ampla correlação entre ambos, prevendo a defesa do meio ambiente como princípio geral da atividade econômica e do Sistema Tributário Nacional.

Como instrumentos concretizadores da Política Nacional do Meio Ambiente e agregadores das atividades econômicas e da preservação ambiental, o licenciamento e o EIA possuem vasta regulamentação federal. Entretanto, inegavelmente os diversos entes federativos possuem necessidades e especificidades que não podem ser supridas pela simples aplicação das normas editadas pela União. Nesse sentido, é crescente o número de leis estaduais que preveem procedimentos distintos e simplificados para obtenção das licenças necessárias para implantação dessas atividades.

Com isso, surgiu-se o questionamento a respeito da constitucionalidade dessas leis. Aqueles que defendiam

a inconstitucionalidade argumentavam haver vício de competência – por estarem esses instrumentos regulamentados pelas normas federais – e violação ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental – por prever normas mais simplificadas e, em tese, menos protetivas.

Contudo, conforme decisões recentes do STF analisadas nesse trabalho, é possível chegar a conclusão de que os estados podem sim editar normas sobre o tema, ainda que prevendo mecanismos mais simplificados com relação ao modelo federal.

Não obstante, algumas premissas devem ser observadas para as referidas leis se mantenham híidas: a) os atos normativos estaduais não podem legislar em sentido contrário às normas gerais editadas pela União e seus órgãos; b) devem estabelecer critérios razoáveis e compatíveis com o seu interesse no estabelecimento de procedimentos específicos para as atividades e empreendimentos em seu território; c) não podem dispensar o exercício do poder de polícia ambiental, de modo a permitir a implementação de obras ou atividades econômicas aptas a trazer significativa degradação sem a necessária fiscalização e realização de estudos; d) só podem criar modelos simplificados para as atividades de baixo ou médio potencial poluidor.

Portanto, o presente estudo se mostra de relevância para a matéria ambiental, buscando contribuir para elucidar essa controvertida questão acerca da constitucionalidade de leis estaduais sobre licenciamento e EIA, cujo tratamento é diferente das normas federais. Assim, verifica-se que o ordenamento jurídico e a evolução da jurisprudência da Suprema Corte militam em favor da autonomia dos entes federativos e de sua competência suplementar, podendo-se estabelecer quais as premissas e condições intransponíveis para que essas normas possam compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico regional e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma Tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. 1ª Ed. São Paulo: Juspodium. 2024.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 11ª ed. São Paulo: Juspodium, 2023.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2011. Disponível em: < Texto 01 Introdução ao Direito Ambiental - Herman Benjamin.pdf (usp.br) >. Acesso em 27/06/2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1998.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Brasília, Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. **Resolução nº 1 do CONAMA, de 23 de janeiro de 1986**. Brasília.

BRASIL. **Resolução nº 237 do CONAMA, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Plenário. **REsp 1.728.334-RJ**, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 5/6/2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI 4529/MT**, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 21/11/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI 6672/RR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI 5.014/BA**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 10/11/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário **RE 586.224**, rel. min. Luiz Fux, julgado em 05/03/2015.

JÚNIOR, Sérgio Alexandres de Moraes Braga. SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. O meio ambiente como direito humano fundamental: Novas perspectivas para uma classificação necessária. **Revista Jurídica Luso-brasileira**, 2021. Disponível em: Microsoft Word - 2021_05_0455_0477 (cidp.pt) . Acesso em 27 de junho de 2024.