



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 4.469/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.312/TO

Relator: Ministro **Teori Zavascki**
Requerente: Procurador-Geral da República
Interessados: Governador do Estado do Tocantins
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10 DA LEI 2.713/2013, DO TOCANTINS. ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DISPENSA. NORMAS GERAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. CARÁTER NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 24, VI, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PECULIARIDADE PARA TRATAMENTO DIVERSO NO ESTADO. AFRONTA AO ART. 225, § 1º, IV, DA CR. DIREITO A AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.

1. Não cabe a lei estadual versar sobre dispensa de licenciamento ambiental no Estado de Tocantins pertinente a atividades agrossilvipastoris. Prescindibilidade de licenciamento ambiental é matéria a ser disciplinada por lei de índole nacional.
2. Lei estadual que disponha sobre regras gerais de Direito Ambiental invade competência legislativa da União, contra o art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da Constituição da República.
3. A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação, no art. 8º, estabelece competir ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) definir normas e critérios pertinentes a licenciamento ambiental.
4. O Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que, por supostamente decorrer de competência legislativa suplementar, dispunham sobre regras gerais pertinentes às matérias do art. 24 da CR.

5. Inexiste peculiaridade que justifique tratamento diverso dispensado a atividades agrossilvipastoris desenvolvidas no Estado do Tocantins.
6. A Lei 2.713/2013, do Tocantins, institui exceção ao alcance do art. 225, § 1º, IV, da CR, ao dispensar de licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris naquela unidade federativa.
7. Parecer pela procedência do pedido e reiteração das razões da petição inicial.

I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade dirigida contra o art. 10 da Lei 2.713, de 9 de maio de 2013, do Estado do Tocantins, que estabelece dispensa de licenciamento ambiental às atividades agrossilvipastoris desenvolvidas naquela unidade federativa.

Este é o teor da norma impugnada:

Art. 10. São dispensadas do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não exime o proprietário rural das obrigações estabelecidas:

I – na Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto aos casos de outorga para uso de recursos hídricos ou intervenção em corpos hídricos;

II – na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, quanto ao disposto em seu art. 26.

Sustenta-se na petição inicial que os dispositivos violariam o art. 24, VI, da Constituição da República, segundo o qual compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza,

defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição. O art. 24, §§ 1º e 2º, da CR estabelece competência da União para legislar sobre normas gerais relativas a determinadas matérias, entre elas a proteção ambiental, e preceitua competência suplementar dos estados para legislar sobre o tema. Licenciamento ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei (federal) 6.938, de 31 de agosto de 1981, segundo a qual compete ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) fixar regras e critérios pertinentes ao licenciamento.

O relator, Ministro TEORI ZAVASCKI, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e solicitou informações aos órgãos interessados e manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 6 do processo eletrônico).

O Governador em exercício do Estado do Tocantins evidenciou que a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos daquele Estado (SEMARH) e o Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS) posicionaram-se desfavoravelmente ao art. 10 da Lei 2.713/2013, por sua divergência com princípios constitucionais. Ao fim, asseverou ser incabível generalizar dispensa de licenciamento para todo um gênero de atividade como aquele a que se refere a norma impugnada (peça 12).

A Assembleia Legislativa tocantinense deixou de prestar informações, consoante certidão de 22 de junho de 2015 (peça 14).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por procedência do pedido. Salientou que, em relação a licenciamento ambiental, prepondera interesse nacional na definição de normas ambientais. Generalização de dispensa de licenciamento para quaisquer atividades agrossilvipastoris seria contrária ao interesse público, tendo em vista não ser possível determinar a dimensão do potencial lesivo do empreendimento (peça 16).

É o relatório.

II DISCUSSÃO

As razões apresentadas na petição inicial persistem e demonstram inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713, de 9 de maio de 2013, do Estado do Tocantins.

O ato normativo prevê dispensa de licenciamento ambiental para todas as atividades agrossilvipastoris.¹ O preceito claramente viola o art. 24, VI, da Constituição da República,² ao definir hipótese de desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris nas quais o

1 De acordo com o art. 2º, V, da Resolução CONAMA 458, de 16 de julho de 2013, atividades agrossilvipastoris são “ações realizadas em conjunto ou não relativas à agricultura, à aquicultura, à pecuária, à silvicultura e demais formas de exploração e manejo da fauna e da flora, destinadas ao uso econômico, à preservação e à conservação dos recursos naturais renováveis”. Disponível em: < <http://zip.net/bqsNzY> > ou < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res13/Resol458.pdf> >. Acesso em: 26 jan. 2016.

2 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar conjuntamente sobre: [...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...]”.

licenciamento ambiental seria prescindível, embora o texto constitucional defina, expressamente, competir à União legislar sobre normas gerais quanto a temáticas como florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição.

Competência legislativa concernente a regras gerais de Direito Ambiental foi conferida à União pela Constituição da República. Não há dispositivo que autorize Estados a legislar sobre aspectos específicos relativos à matéria, nos moldes do art. 24, § 2º, da CR.

Repartição de competências é característica essencial do estado federal. Definição constitucional de atribuições distintas entre os integrantes da federação é pressuposto que lhes permite coexistência harmoniosa. A Constituição reservou competência para disciplinar determinadas matérias à União, de forma privativa, e conferiu aos Estados competências legislativas remanescentes.

Conforme a CR, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição (art. 24, VI). Determina seu art. 24, § 2º, caber à União editar normas gerais acerca das matérias pontuadas nos incisos. Portanto, aos estados incumbe legislar de forma suplementar e, inexistindo lei federal sobre o tema, de forma plena, para atender às peculiaridades locais.

Demonstra a petição inicial que a norma guerreada versa licenciamento ambiental, matéria de interesse nacional. Acerca do conceito de licenciamento ambiental e sua finalidade, observa CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO:

Inicialmente, faz-se necessário distinguir o licenciamento ambiental da licença administrativa. Sob a ótica do direito administrativo, a licença é espécie de ato administrativo “unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha requisitos legais o exercício de uma atividade”. Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

O licenciamento ambiental, por sua vez, é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.³

A competência legislativa concorrente possibilita que os entes federativos disponham sobre temas específicos, nos termos do art. 24 da CR. Como bem ponderou a Ministra ELLEN GRACIE, “o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente, abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou, ainda, para a definição de peculiaridades regionais”.⁴

3 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236-237.

4 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade 2.396/MS. Relatora: Ministra ELLEN GRACIE.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao tratar da divisão de competências legislativas, evidencia ser necessário que matérias de interesse geral sejam disciplinadas pela União:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.⁵

A necessidade de lei federal, de índole nacional, que aborde temas de interesse geral foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual “cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral”.⁶ É verdade que não há como definir *a priori* todas as matérias que serão de interesse geral, regional e local, uma vez que há várias zonas de incerteza na própria classificação. Não obstante, a proposta de JOSÉ AFONSO DA SILVA serve como guia para auxiliar na delicada fixação dessas competências.

O preceito hostilizado exclui da apreciação de órgão específico da administração pública a atividade agrossilvipastoril praticada no Estado do Tocantins de modo amplo, genérico, absoluto. Desse modo, choca-se inapelavelmente com a norma nacional sobre o tema, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, segundo a qual

26/9/2001, unânime. *Diário da Justiça*, 26 set. 2001.

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 480.

6 STE. Plenário. ADI 3.112/DF. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 2/5/2007, maioria. *DJ eletrônico* 131, 25 out. 2007.

compete ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) definir regras e critérios para licenciamentos.⁷

Ressaltou-se, na petição inicial, que a Constituição da República consagra o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado – bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida – e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CR).⁸ Como elemento imprescindível à sobrevivência da própria espécie humana e à dos demais seres vivos do planeta, nenhuma geração humana tem direito a deixar de manter ambiente equilibrado e sustentável em toda a Terra, pois o ser humano não se deve ver como “proprietário” deste corpo celeste nem como usufrutuário irresponsável dele, que o possa destruir ou degradar

7 “Art. 8º Compete ao CONAMA: [Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990] I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; [Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989] [...].

Art 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...]

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; [...].

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. [Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011] [...]

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. [Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000]”.

8 “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.”

gravemente, a seu alvedrio. Lamentavelmente e apesar disso, muitas áreas do planeta já foram degradadas de forma irreversível e incontáveis espécies animais e vegetais, muitas delas desconhecidas, foram destruídas por completo, pela atitude egoísta, suicida e míope do ser humano.

Como forma de garantir ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 225, § 1º, IV, do texto constitucional⁹ prescreve ao poder público a exigência, na forma da lei, de estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, com o que impõe o **princípio da precaução**, aplicável aos casos em que os efeitos ambientais sejam desconhecidos pela ciência. A competência para licenciamento ambiental define-se pela prevalência do interesse, sobrepondo-se o interesse nacional ao do estado e o deste último ao do município.¹⁰

Igualmente destacou a inicial imperar na ordem constitucional, o postulado *in dubio pro ambiente*.¹¹ Cabe o ônus da prova de inexistência de dano ambiental a quem pretenda realizar atividade ou empreendimento que demande ou afete recursos naturais.

9 “Art. 225. [...]”

§ 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; [...]”

10 TRENNEPOHL, Curt. *Licenciamento ambiental*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008, p. 30.

11 FRACALOSSO, William; FURLAN, Anderson. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 106.

A norma tocaninense, ao dispensar atividades agrossilvipastoris de licenciamento ambiental, de modo genérico e irrestrito, institui exceção ao alcance do art. 225, § 1º, IV, da CR e viola exigência constitucional. Configura-se, portanto, afronta, pelo art. 10 da Lei 2.713, de 9 de maio de 2013, do Tocantins, aos arts. 24, VI, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República.

III CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Procurador-Geral da República reporta-se às razões deduzidas na petição inicial, que reitera, e manifesta-se pela procedência do pedido.

Brasília (DF), 27 de janeiro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República