

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, num exame perfunctório, de mera delibação, próprio desta fase ainda embrionária da demanda, entendo presentes os requisitos para o deferimento da liminar.

Em primeiro lugar, observo que a presente ação, em controle concentrado, sustenta a ocorrência de desrespeito ao sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal -CF, que atribuiu à União a autonomia para dispor sobre as normas gerais em matéria ambiental e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, a possibilidade de complementação da disciplina federal estabelecida (art. 24, VI, da CF). Para a adequada compreensão do tema, segue a redação da norma impugnada:

“Art. 19. A Zona Costeira do Estado da Bahia abrange uma faixa terrestre e outra marítima de acordo com as normas estabelecidas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

Parágrafo único. Fica permitido ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, o licenciamento de empreendimentos e atividades que compreenda as faixas terrestres e marítimas da zona costeira, a exceção dos casos previstos por ato do poder executivo federal, definidos na Lei Complementar nº 140 de 2012, na área urbana.

[...]

Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente:

[...]

§ 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 3º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana. (Redação dada pela Lei 13.547/2015)”

Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, a repartição de competência legislativa entre os entes da Federação invoca tema indubitavelmente constitucional (ADI 4.954, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 4.952 AgR, Rel. Min. Luiz Fux). Neste tema, a CF conferiu à União, aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a iniciativa legislativa comum para a proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII), deixando a cargo de lei complementar (LC 140/2011) a elaboração das normas para a cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único).

A Constituição fixou, ainda, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), cabendo à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), para fins de padronização nacional, e aos Estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação federal (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

Em face do conteúdo normativo da lei estadual, penso que, de fato, houve invasão da competência da União, tendo em vista que a matéria disciplinada pelas normas impugnadas demanda tratamento nacional e uniforme. Sobre esse aspecto, parece-me irretocável a argumentação do Procurador-Geral da República, que ora transcrevo:

“Sobre a concessão de autorização para supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, a Lei federal 11.428, de 22.12.2006 (Lei da Mata Atlântica), em seu art. 14, dispôs:

‘Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de

meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.'

Vê-se que a lei federal restringe as hipóteses de autorização de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica, determinando, para os casos de vegetação **primária ou secundária em estágio avançado de regeneração**, que tal autorização caberá ao órgão ambiental estadual competente apenas em duas hipóteses: (i) quando ficar comprovada a utilidade pública e o interesse social; e (ii) quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Já para as hipóteses de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica nos casos de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a competência para autorizar também caberá ao órgão ambiental estadual, nos casos de utilidade pública e interesse social (Lei 11.428/2006, art. 14, *caput* e § 1º).

A exceção prevista na Lei 11.428/2006 diz com a possibilidade de supressão de vegetação autorizada pelo órgão municipal competente, quando, cumulativamente: (i) o município possuir conselho municipal de meio ambiente em funcionamento; (ii) a vegetação estiver situada em área urbana; (iii) o município possuir plano diretor; e (iv) tratar-se de supressão de vegetação **em estágio médio de regeneração (art. 14, § 2º)**.

A partir das alterações promovidas pela Lei estadual 13.457/2015, estabeleceu-se no Estado da Bahia a possibilidade de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica em qualquer estágio de regeneração, bem como em áreas localizadas em Zona Costeira e Marítima. Há de se ter em conta que o referido estado é das unidades federadas que possui o maior número de municípios enquadrados em área costeira e marítima.

Encontrando-se disciplinadas as esferas de competência dos entes federativos pela legislação federal, não caberia ao estado-membro imiscuir-se no regramento geral nacional, para estabelecer nova hipótese de autorização de empreendimento em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração – fora da exceção prevista no art. 14, § 2º, da Lei 11.428/2006 – e tampouco delegar tal autorização a entes municipais em caso de vegetação em estágio avançado de regeneração.

A determinação normativa de que apenas o órgão estadual pode autorizar a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, especialmente em estágio avançado de regeneração, é reafirmada pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica, que estabelecem:

‘Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I – nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II – nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.’

[...]

Predomina nessas regiões um interesse ambiental nacional, o que reforça a inviabilidade de se conferir, via lei estadual, competência genérica a municípios para autorizarem a supressão de vegetação nas respectivas áreas, ressalvada a mencionada hipótese do art. 14, § 2º, da Lei federal 11.428/2006, para casos de vegetação do Bioma Mata Atlântica em estágio médio de regeneração.

Por inovarem indevidamente a disciplina do licenciamento ambiental e da autorização de supressão de vegetação em Mata Atlântica e Zona Costeira, os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei baiana 10.431/2006, oriundos da Lei 13.457/2015, invadem o campo normativo da União, que se encontra conformado, sobretudo, nas disposições da Lei Complementar 140/2011 e da Lei 11.428/2006.” (grifos no original)

Assim, nessa primeira análise que faço da matéria, verifico a plausibilidade jurídica do pedido, pois a legislação estadual impugnada não parece submeter-se às regras de repartição de competências legislativas, especialmente àquelas cabíveis à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais. Nesse mesmo sentido, cito os seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio

democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5.016/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. (ADI 5.475/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas

conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Por outro lado, o perigo na demora processual decorre do risco de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação para biomas naturais brasileiros que se estendem por mais de um estado da federação e que são especialmente tutelados pela Constituição e pela legislação federal correspondente. Como bem ponderou o Procurador-Geral da República,

“Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental nacional, mediante a possibilidade de licenciamento ambiental e de outorga de autorização de supressão vegetal em Mata Atlântica e Zona Costeira de forma incompatível com as normas gerais nacionais. Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.”

O Direito Ambiental, conforme jurisprudência remansosa dessa Casa, é orientado pelos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso. Por isso, vale destacar que os dispositivos ora questionados não são mais protetivos do que a legislação federal que rege a matéria, o que afasta a incidência do entendimento de que os Estados podem expedir normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme explicitado no julgado abaixo:

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL,

PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADI 5996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes)

Anoto, por fim, que a Constituição Federal dedicou especial menção à Mata Atlântica e à Zona Costeira, conforme pode ser visto no art. 225, § 4º, que ora transcrevo:

“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.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a **Mata Atlântica**, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são patrimônio

nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais .” (grifei)

Em face de todo o exposto, e considerando especialmente o risco apontado pelo Procurador-Geral da República aos biomas da Mata Atlântica e da Zona Costeira, é de rigor o deferimento da cautelar.

Diante de todo o exposto, voto pelo deferimento da medida cautelar para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/01/2021 10:00