

## VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Afasto inicialmente a prejudicialidade apontada pela Assembleia Legislativa mineira, pois, como bem observou a Procuradoria-Geral da República, a revogação de norma federal de caráter geral protetiva do meio ambiente não tem o condão de sanar o vício formal de lei estadual promulgada durante a vigência daquela, em virtude de invasão da competência da União. Ainda que assim se entendesse, os efeitos deletérios dos danos ambientais causados no período de vigência não podem ser simplesmente convalidados.

Pois bem. Na espécie, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º, III; 3º, II, c, e 17 da Lei mineira 20.922 /2013, a qual dispõe sobre políticas florestais e proteção à biodiversidade naquela unidade federativa, ao fundamento de que tais dispositivos teriam invadido competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de proteção ambiental, bem como ofendido os princípios da precaução, do ambiente equilibrado, da exigência de reparação, da vedação ao retrocesso e da proibição de proteção insuficiente.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a sua diversidade sem prejuízo da unidade da associação. Segundo José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A Constituição brasileira estabelece, com minúcias as atribuições e responsabilidades da União, de um lado, e, de outro, de cada ente federado, justamente para evitar eventual sobreposição de atribuições ou conflito de competências.

Por isso, em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que

disciplinem matérias semelhantes, levando a uma situação de perplexidade dos administrados. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar .

Como assentado anteriormente, o cerne da discussão travada nesta ação objetiva diz respeito à repartição constitucional de competências legislativas entre os entes federados e a União em matéria ambiental, especificamente, acerca da implantação e disciplina das Áreas de Preservação Permanente.

Neste tema, a Constituição da República conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para a proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, da fauna e da flora, a teor do art. 23, VI e VII, da CF. Além disso, nos termos do art. 24, VI e VII, e §1º, da Carta Magna, compete 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 meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, ficando reservada à primeira a edição de normas gerais.

O art. 225, §1º, III, da CF, por sua vez, estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui estreita relação com o poder-dever do Estado de definir espaços territoriais e seus componentes, especialmente protegidos, na forma assim descrita:

“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:

[...]

**III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção ” (grifei).**

Já a Lei Federal 11.977/2009 - vigente à época da edição da lei mineira -, que foi revogada pela Lei 13.465/2017, limitou-se a tratar da permanência de ocupações antrópicas consolidadas nas Áreas de Preservação Permanente rurais, conforme consignado pela Procuradora-Geral da República, em sua manifestação. Confira-se:

“[e]m suma, ao criar o instituto denominado ‘ocupação antrópica consolidada em área urbana’, a Lei 20.922/2013, elasteceu o conceito de área urbana consolidada e flexibilizou as normas relativas aos casos de intervenção e ocupação em áreas de preservação permanente, em total descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União.

A legislação federal vigente à época da edição da lei mineira exauriu o tema relativo a ocupação e regularização fundiária em APPs.

[...]” (pág. 4 do documento eletrônico 17).

Tratando dessa relevante questão que diz respeito ao próprio cerne da harmonia federativa, Tércio Sampaio Ferraz ensina o seguinte:

“[...] o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.” ( *Normas Gerais de Competência Concorrente – uma exegese do art. 24 da Constituição Federal* , Revista Trimestral de Direito Público. nº 7. São Paulo: Malheiros, 1994. pág. 19).

É certo que, segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, em matéria de competência legislativa concorrente, vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual sempre - e apenas - que ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados (ADPF 109, Relator Ministro Edson Fachin). Ocorre que, na hipótese sob exame, a lei mineira, na realidade, flexibilizou a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos, quando comparada com a norma federal.

Assim, existindo à época legislação nacional que tratava da ocupação fundiária em Áreas de Preservação Permanentes e sua regularização, não poderia o Estado de Minas Gerais ter ampliado, em detrimento da proteção ambiental, os casos de ocupação antrópica.

Essa é a razão pela qual, em meu entender, a norma impugnada padece do vício de inconstitucionalidade formal, por não se submeter às regras de repartição de competência legislativa, especialmente quanto àquela deferida à União no tocante ao estabelecimento de normas gerais que objetivem a padronização da proteção ecológica em âmbito nacional.

Com essa mesma compreensão, transcrevo abaixo as ementas dos seguintes julgados desta Suprema Corte:

“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 conseqüente 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).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado ‘condomínio legislativo’ entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário.

3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.

4. Ação direta julgada procedente” (ADI 4.988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Por tais razões, a única possibilidade aberta ao legislador estadual, no caso, teria sido regular a norma federal para adaptá-la às peculiaridades locais ou, eventualmente, ampliar as restrições nela contidas em benefício do meio ambiente, não lhe sendo lícito flexibilizá-la em detrimento do valor protegido.

Em face de todo o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III; 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922 /2013, do Estado de Minas Gerais.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 10/12/2021 00:00*