

Economic Analysis of Law Review

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em Matéria Ambiental

Supreme Court's Environmental Case Law

Rômulo Silveira da Rocha Sampaio¹
FGV Direito Rio

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio²
FGV Direito Rio

Catarina Freitas³
FGV Direito Rio

RESUMO

O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa quantitativa e qualitativa acerca das decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, de forma a identificar os temas ambientais mais controvertidos em sede constitucional. Após a apresentação da metodologia de seleção e classificação dos casos, cada decisão é analisada para, ao final, se identificar os principais posicionamentos do STF em matéria ambiental. Os resultados sugerem que o Supremo não se limita a uma interpretação formalista da Constituição. O Tribunal tenta manter um balanço entre atribuir efetividade às normas constitucionais de proteção ambiental e resguarda a separação dos Poderes, o princípio federativo e os direitos individuais, como o direito de propriedade.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Constituição; Supremo Tribunal Federal; Jurisprudência.
JEL: K32

ABSTRACT

This paper presents the results of a quantitative and qualitative survey of Brazilian Supreme Court environmental case law in order to identify the main controversial environmental constitutional issues. After presenting the methodology for selecting and classifying the cases, each decision is analyzed to present STF's main decisions in environmental issues. The results indicate that the Supreme Court is not limited to a literal interpretation of the Constitution. It tries to strike a balance between provide effectiveness to constitutional environmental norms and protecting the Separation of Powers, the Federative Pact and civil rights, like property.

Keywords: Environmental Law; Constitution; Federal Supreme Court; Case Law.
R: 26/4/12 **A:** 20/6/13 **P:** 30/10/13

¹E-mail: catarina.freitas@fgv.br.

²E-mail: romulo.sampaio@fgv.br.

³E-mail: patricia.pinheiro@fgv.br.

1. Introdução

O direito ambiental no Brasil, após um longo período de calorosos embates acadêmicos sobre sua efetiva autonomia, consolidou-se enquanto ramo do direito com princípios e regras próprias, essenciais à garantia de um dito “Estado de Direito Socioambiental” (Sarlet e Fernsteifer, 2011, pp. 42 e 43). O instrumento normativo pioneiro e sistematizador deste “novo” direito foi a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

No entanto, a força motora e inspiradora para a efetiva consolidação do direito ambiental brasileiro foi o Capítulo VI, do Título VIII, da Constituição Federal, que tratou do “Meio Ambiente” enquanto parte integrante da “Ordem Social” (Silva, 2009, p. 47).

O artigo 225 da Carta Constitucional inaugurou uma nova fase de aprendizado, adaptação e reorientação do ordenamento jurídico brasileiro. Juntamente com outros importantes dispositivos constitucionais, como o desenvolvimento sustentável, inserido no artigo 170, inciso VI, e a função socioambiental da propriedade, constante dos artigos 182 e 183, todos da Constituição Federal, restou consolidado, de forma definitiva, o desejo social de respeito à dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa, e, também, do respeito à vida, em todas as suas formas, através da proteção ao meio ambiente.

Como uma carta de princípios com funções normativas, o capítulo que disciplina a temática ambiental na Constituição Federal é aglutinador de normas abertas, das quais emanam a orientação de todas as leis e regulamentos supervenientes. As décadas subsequentes à sua promulgação foram muito ricas em atividades legislativas e regulamentares em matéria ambiental.⁴ Como todo “novo” ramo do Direito, os embates acadêmicos e jurisprudenciais foram intensos e necessários à consolidação e ao próprio entendimento sobre como garantir a efetividade das normas emanadas da Constituição Federal.

Nas décadas que se seguiram à promulgação da Carta Magna de 1988, coube ao Supremo Tribunal Federal, como guardião máximo da ordem constitucional, dar a última palavra e indicar os caminhos interpretativos para o recorrente conflito entre o desejo social de preservação ambiental, a promoção das garantias sociais e os imperativos do crescimento econômico. Da mesma forma, coube à Corte Suprema resolver conflitos referentes às esferas de atuação legislativa e de gestão inerentes à interpretação das competências constitucionais em matéria ambiental.

Pouco mais de duas décadas desde a Constituição Federal de 1988 é ainda prematuro nutrir expectativas de se extrair a pacificação de entendimentos sobre os parâmetros interpretativos de princípios de uma nova área do direito, ainda em formação e em processo de consolidação. Mormente em uma seara na qual o assunto é também deveras politizado.

⁴ São alguns exemplos: Lei n. 8.723/93 (emissão de poluentes por veículos automotores); Lei n. 9.055/95 (utilização do asbesto/amianto); Lei n. 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais); Lei n. 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação); Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade); Lei n. 10.650 (acesso público aos dados e informações do SISNAMA); Lei n. 11.105 (biossegurança); Lei n. 11.284/06 (Serviço Florestal Brasileiro e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal); Lei n. 11.428/06 (utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica); Lei n. 11.516/07 (Instituto Chico Mendes); Lei n. 12.114/09 (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima); Lei n. 12.187/09 (Política Nacional sobre Mudança do Clima); e Lei n. 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); dentre outras.

Em todo caso, tendo em vista a natureza constitucional do direito ambiental e, por conseguinte, a importância das decisões do Supremo Tribunal Federal para a garantia de maior segurança jurídica para a potencialmente contenciosa relação entre o desejo de preservação do ambiente, os direitos sociais e os imperativos do desenvolvimento, o estudo proposto no presente trabalho se propõe a investigar de forma detalhada a jurisprudência da Suprema Corte brasileira. O artigo almeja, assim, apresentar, em bases quantitativas e qualitativas, os principais assuntos que têm sido veiculados em matéria ambiental na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.⁵ A metodologia empregada é a análise de casos.

Para esse fim, o artigo encontra-se dividido em quatro partes. A primeira parte descreve a metodologia utilizada para a pesquisa, esclarecendo como foi feita a seleção e classificação dos acórdãos analisados no presente estudo. Em um segundo momento, são apresentados os resultados quantitativos, ou seja, classificam-se os julgados por espécies de ações, matérias veiculadas e Estado de origem. O terceiro capítulo apresenta breves comentários sobre as decisões levantadas, a partir da classificação por objeto anteriormente sugerida: questões envolvendo competência legislativa e administrativa, licenciamento, exercício de poder de polícia, crueldade contra os animais e compensação ambiental. Por fim, procura-se traçar um panorama indicativo da postura que o STF vem assentando sobre as questões ambientais, com o objetivo de identificar correntes interpretativas que possam sugerir tendências criteriosas para solução de conflitos ambientais e, desta forma, contribuir para uma efetiva consolidação do direito do ambiente, através da garantia de um maior grau de segurança jurídica.

2. Metodologia

A pesquisa tomou como base o banco de dados disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal em seu sítio na internet: www.stf.jus.br/jurisprudencia, até junho de 2013. A partir dessa fonte, foram testadas as seguintes chaves de busca para fins de levantamento das decisões em matéria ambiental: “meio adj ambiente”;⁶ “meio adj ambiente” e “licenciamento”; “meio adj ambiente” e competência; “meio adj ambiente” e “IBAMA”; “meio adj ambiente” e “CONAMA”; “meio adj ambiente” e “fiscalização”; “meio adj ambiente” e “multa”; “meio adj ambiente” e “sanção”. Posteriormente, para certificar que nenhuma decisão ambiental relevante deixou de ser observada, as chaves “ambiental”; “ambiental” e “licenciamento”; “ambiental” e “competência”; “ambiental” e “IBAMA”; “ambiental” e “CONAMA”; “ambiental” e “fiscalização”; “ambiental” e “multa”; “ambiental” e “sanção” foram também empregadas. Os resultados obtidos estão elencados a seguir:

⁵ Excluiu-se da presente análise temas de natureza penal, pelas suas especificidades.

⁶ A mais genérica das chaves de busca e, por isso mesmo, a menos precisa. Em diversos casos, o aparecimento da locução “meio ambiente” na ementa da decisão mostrava-se meramente circunstancial. Para exemplificar, alguns casos se referiam ao “meio ambiente do trabalho” que, apesar de tema altamente relevante, fugia do escopo da nossa pesquisa. Dessa forma, buscou-se introduzir outros filtros capazes de permitir resultados mais efetivos. Além disso, foram excluídas as decisões proferidas anteriormente à promulgação da Constituição de 1988.

Tabela 1 – Resultados por Pesquisa Realizada

Termos	meio adj ambiente	meio adj ambiente e competência	meio adj ambiente e licenciamento	meio adj ambiente e IBAMA	meio adj ambiente e CONAMA	meio adj ambiente e fiscalização	meio adj ambiente e sanção	meio adj ambiente e multa
Encontrados	239	70	5	103	11	43	8	33
Relevantes	58	15	3	31	7	19	1	1
Decorrentes de Cruzamento de Dados	6	1	1	2	1	2	0	0
Total relevante	64	16	4	33	8	21	1	1
Termos	ambiental	ambiental e competência	ambiental e licenciamento	ambiental e IBAMA	ambiental e CONAMA	ambiental e fiscalização	ambiental e sanção	ambiental e multa
Encontrados	298	83	13	49	12	51	7	39
Relevantes	47	16	5	21	6	23	1	2
Decorrentes de Cruzamento de Dados	1	1	0	0	0	0		0
Total relevante	8	17	5	21	6	23	1	2

A primeira linha da Tabela 1 apresenta a relação de resultados encontrados a partir das palavras-chave em destaque. Após a realização da pesquisa com as chaves de busca acima, fez-se necessário filtrar os resultados mediante a leitura das ementas e, por vezes, do inteiro teor dos acórdãos, com a finalidade de excluir aqueles que, apesar de possuírem o termo “meio ambiente” ou “ambiental”, em realidade não traziam em seu mérito, questões relacionadas ao tema, mas antes matérias de natureza processual⁷, relacionadas à remuneração de servidores de órgãos ambientais, dentre outras. Também foram excluídos os casos de não conhecimento de recursos, a menos nas hipóteses em que, apesar de formalmente o tema não ter sido decidido, haver sido objeto de profundo debate, permitindo que o acórdão espelhasse uma clara orientação do Tribunal. Foram igualmente excluídas decisões de caráter penal.

A escolha das variáveis que compõem a tabela deveu-se, basicamente, à sua relevância no contexto de decisões jurídicas envolvendo meio ambiente. A divisão de competências legislativas e administrativas em matéria ambiental talvez seja hoje um dos temas de maior envergadura constitucional, tendo em vista as discussões sobre divisão de competências entre União Federal, Estados e Municípios (Guerra & Guerra, 2012, p. 30). Igualmente, o tema do licenciamento ambiental encontra-se na ordem do dia, tanto por questões relacionadas à atribuição de competências (que foram agrupadas na coluna anterior), como no que tange a vícios e exigências no processo de licenciamento, tais como a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental e de realização de audiência pública (Beltrão, 2008, p. 27-82).

A chave de busca relacionada ao CONAMA teve por objetivo indagar se haveria discussões envolvendo a constitucionalidade do poder normativo exercido pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Machado, 2011, pp. 168-170). Afinal, é sabido que, no passado, a doutrina questionava a constitucionalidade de alguns artigos da Resolução CONAMA 237/97 em matéria

⁷ Inclusive, por exemplo, várias decisões de não conhecimento, sob o argumento de que o caso tratava apenas de matéria infraconstitucional, ou, ainda, de conflitos de competência entre Tribunais.

de licenciamento, tema esse que deve ter sua relevância reduzida em decorrência da promulgação da Lei Complementar 140/2011, que dispõe sobre competências federativas em matéria de licenciamento (Machado, 2008, pp. 115 e 116). Em todo caso, não foram encontradas decisões específicas sobre o tema, a partir dessa chave de busca, tendo-se preferido alocar as decisões encontradas em outras subdivisões, cuja pertinência temática se mostrou mais adequada.

As chaves “IBAMA” e “fiscalização” procuraram vislumbrar que divisões poderiam haver, em sede constitucional, envolvendo o exercício do poder de polícia fiscalizatório em matéria ambiental (Antunes, 2006, p. 115). Os resultados apresentam discussões acerca da constitucionalidade do poder de polícia dessa autarquia, principalmente sobre a taxa cobrada em decorrência da fiscalização (Justen Filho, 2009, p. 498). Tentando-se vislumbrar se haveria discussões especificamente sobre as sanções impostas pelas autoridades ambientais, realizou-se a pesquisa “meio adj ambiente + multa”, “meio adj ambiente + sanção”, “ambiental + multa” e “ambiental + sanção”; porém, nada foi encontrado.

A linha da Tabela 1 intitulada “cruzamento de dados” apresenta o número de acórdãos que não apareceram diretamente nas buscas realizadas, mas tão-somente a partir de referências (cruzadas) a precedentes realizadas em julgados do próprio Tribunal. Foram incluídos nos dados quantitativos finais porque igualmente apresentaram decisões de mérito sobre questões ambientais.⁸

Por fim, merece ser considerado que algumas das decisões extraídas da pesquisa não se encaixavam na classificação inicial (licenciamento, competência, CONAMA, IBAMA, fiscalização/multa). Por conseguinte, foram criadas três classificações adicionais, para fins de melhor organizar as informações neste artigo: “crueldade contra animais”, “compensação ambiental” e “criação de área protegida e direito a indenização”.

Uma vez que as chaves CONAMA e multa não apresentaram resultados significativos para a pesquisa, os dois tópicos foram excluídos. Sendo assim, os tópicos finais para a classificação das decisões do STF ficaram restritos a: “competência em matéria ambiental” (legislativa e administrativa), “licenciamento”, “tributação e meio ambiente”, “crueldade contra os animais”, “compensação ambiental” e “criação de áreas ambientalmente protegidas e direito a indenização”.⁹

A quantidade de acórdãos totais relevantes constantes da primeira coluna (“meio adj ambiente” e “ambiental”) é inferior à soma dos “totais relevantes” das colunas subsequentes tendo em vista que os acórdãos encontrados se repetem em mais de uma das chaves de busca específicas. Desse modo, ao final das filtrações efetuadas, o total de acórdãos relevantes para a pesquisa foi 68, conforme Tabelas 2, 3 e 4.

⁸ O reconhecimento de que algumas decisões somente foram obtidas a partir de referências cruzadas, e não diretamente pelos resultados da chave de busca, demonstra que se faz necessária alguma relativização dos resultados constantes da tabela, pois que, dadas as limitações do site de busca jurisprudencial, não há como se afirmar categoricamente que os dados encontrados correspondam à totalidade dos julgados existentes em matéria ambiental, embora se acredite que confirmam uma *proxy* confiável das matérias mais debatidas pelo STF relativamente a questões ambientais.

⁹ Foram expressamente excluídas do estudo as decisões relativas a crimes ambientais, inclusive as que discutem competência para processar e julgar ações penais em matéria ambiental, em razão das especificidades do direito penal.

3. Resultados Quantitativos

A Tabela 2 a seguir relaciona os tipos de ações julgadas no Supremo Tribunal Federal e a quantidade de acórdãos encontrados para cada espécie de ação. Estão aqui incluídas as ações mencionadas na linha “cruzamento de dados” da Tabela 1. Apesar de a Tabela 1 apresentar uma quantidade total de acórdãos maior do que a Tabela 2, muitos deles repetiam-se em outra chave de busca. Assim, no quadro abaixo foram contabilizados os acórdãos singularmente, isto é, uma única vez, desconsiderando-se a quantidade de vezes em que se repetiam. A seguir, na Tabela 3, classificaram-se as ações movidas pelos Estados da Federação de sua origem e, na Tabela 4, apresenta-se a ordenação dos acórdãos encontrados na classificação final para o presente artigo, que servirá de base para a análise qualitativa a seguir realizada.

Tabela 2 – Tipos de Ação

Tipos de Ações	Nº de Acórdãos
Ação Direta de Inconstitucionalidade	22
Reclamação	1
Outros (MS, RE, Agravos e ACO)	45
Total	68

Tabela 3 – Ações por Estado de Origem

Estados	Nº de Ações Julgadas
Rio de Janeiro	4
São Paulo	9
Espírito Santo	2
Minas Gerais	6
Rio Grande do Sul	8
Santa Catarina	7
Paraná	5
Mato Grosso do Sul	2
Distrito Federal	17
Pará	1
Rondônia	1
Ceará	1
Bahia	1
Alagoas	1
Amapá	1
Pernambuco	1
União	1
Total	68

Tabela 4 – Casos por Assunto

Classificações	Acórdãos
Competência Legislativa	16
Competência Administrativa (poder regulamentar e fiscalização)	16
Licenciamento	6
Tributação e Meio Ambiente	22
Crueldade contra os Animais	4
Compensação Ambiental	1
Criação de área ambientalmente protegida e direito de indenização	3
Total	68

Assim, após esse exercício, comentamos abaixo as principais decisões do STF em matéria ambiental, agora organizadas nas novas classificações.

4. Análise das Decisões

Após mencionarmos o universo de decisões que foram encontradas em nossa pesquisa, passamos a comentar, a seguir, as matérias que foram decididas pelo Supremo Tribunal Federal, lembrando que nossa pesquisa limitou-se aos casos julgados após a promulgação da Constituição de 1988.

4.1. Competência em Matéria Ambiental

A pesquisa realizada demonstrou que o STF já decidiu, em algumas ocasiões, importantes questões sobre competências legislativas e executivas em sede ambiental, apresentamos na seção seguinte. Além dos casos a seguir, informamos ainda a existência da ADI 1516, relatada pelo Ministro Sydney Sanches, a qual foi ajuizada em face da Medida Provisória 1.511/1996, que deu nova redação ao art. 44 do Código Florestal e dispôs sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste. O impetrante sustentou que a Medida era inconstitucional por violar o art. 62 da CF/88, não preenchendo os requisitos de relevância e urgência, e também por alterar o Código Florestal, o que só poderia ser feito por lei complementar. O STF considerou que é da competência do Presidente da República e do Congresso Nacional a avaliação subjetiva da urgência na edição de Medida Provisória. Entendeu a Corte que o artigo 225, §4º da CF/88 não exige lei complementar para alterações no Código Florestal, ao menos concernentes à Floresta Amazônica, mas sim lei ordinária, cuja matéria pode ser tratada em Medida Provisória, como dispõe o art. 62 da Constituição. Por fim, o Tribunal concluiu que o perigo maior estaria no deferimento da cautelar, pois poderia tornar irreparáveis os danos que a Medida Provisória visou a evitar. Por isso, indeferiu a cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. No entanto, tendo em vista que não se trata de caso que discuta divisão federativa de competências nem poder regulamentar e exercício de competência administrativa, esta decisão está sendo aqui mencionada em separado.

4.1.1. Competência Legislativa em Matéria Ambiental

De acordo com o artigo 24 da Constituição Federal, a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente, cabendo à União Federal dispor sobre normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal, complementar essas normas. Dessa forma, podem os entes federativos legislar concorrentemente sobre: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI); “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (inciso VII); e “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (inciso VIII) (Granziera, 2009, p. 81).

O § 3º do artigo 24 da CF/88, autoriza o Estado-membro a exercer plenamente a competência legislativa quando não houver norma federal tratando do assunto, mas informa que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário” (§4º). Paulo Affonso Leme Machado (2008) esclarece que essa competência plena sofre limitação qualitativa e temporal, pois “a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou

do interesse próprio do Estado e terá que se ajustar ao disposto em norma federal superveniente” (p. 111).

Apesar de não estar expressamente previsto na Constituição Federal, a doutrina admite que os municípios possam legislar sobre meio ambiente, tendo em vista que o artigo 30, I e II da Carta Magna conferiu-lhes competência sobre assuntos de interesse local e para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (Milaré, 2007, p. 182).¹⁰

Assim, percebe-se que a União Federal exerce um papel preponderante no que tange à elaboração das diretrizes gerais de legislação ambiental face ao poder normativo de estados e municípios, o que poderá acarretar questões relevantes quando ela for omissa em seu dever de legislar (Antunes, 2007, pp. 104 e 105), permitindo que os estados e municípios legislem primeiramente sobre um determinado assunto, ou seja, ocupem o espaço deixado pela ausência de norma geral. O problema de eventual falta de coordenação surgirá, posteriormente, quando a União Federal resolver normatizar determinada matéria.

Haverá, então, que se fazer um juízo de adequação entre as normas estaduais e municipais com a federal, de acordo com o que dispõem os artigos 24, § 4º, e 30 da CF/88.

Um exemplo dessa complexidade reside na normatização sobre resíduos sólidos. A ausência de uma norma geral por décadas fez com que os estados e até mesmo alguns municípios legislassem sobre essa matéria. Posteriormente, a edição da lei que aprovou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/10), vem a exigir adequação dos dispositivos para proporcionar segurança jurídica aos afetados pela coexistência de normas em diferentes esferas da federação. Trata-se, portanto, de um assunto que certamente requererá pronunciamentos do STF sobre diversos conflitos já vislumbrados na prática e que não se resolvem pela teoria geral.¹¹

Passamos, então, a comentar os julgados que discutiram o tema da competência legislativa em matéria ambiental.

4.1.1.1. Legislação Ambiental e Autonomia dos Municípios

Caloroso debate acerca da divisão constitucional de competências em matéria legislativa ambiental foi travado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.142-7,

¹⁰ No mesmo sentido, é o posicionamento de Antônio Beltrão (2008): “Apesar de não existir previsão de competência legislativa concorrente para o município, tem-se admitido que houvesse competência suplementar caso esteja caracterizado o interesse local. De fato, a tutela ao ambiente encontra-se inevitavelmente inserida na competência constitucional atribuída aos municípios de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), bem como para a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor (art. 182).” (p. 70).

¹¹ Um exemplo de potencial conflito sobre a matéria pode ser observado na seguinte situação: a Lei Municipal n. 13.316 de 2008, da cidade de São Paulo, que dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneus, determina que as empresas devem recolher 50% de suas embalagens no período de um ano após a publicação da lei; 75%, em dois anos; e 90% em três anos. Em contrapartida, a PNRS não determina prazos e prevê que as metas sejam fixadas em acordo setorial por todos os envolvidos. Deve então a empresa cumprir com as porcentagens e prazos estabelecidos pela lei paulista ou aguardar a fixação das metas no âmbito federal? É a lei paulista mais restritiva? Será possível um juízo desta natureza sem antes conhecer as porcentagens e prazos fixados pela regulamentação federal? Enquanto aguarda-se a deliberação federal, fica suspensa a exigibilidade do comando normativo estadual?

ajuizada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, da qual foi relator o Ministro Moreira Alves.

O autor arguia, no caso, a inconstitucionalidade do artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará, cujo *caput* dispõe que “qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado”.¹² Sustentou-se violação à autonomia do município de Fortaleza em legislar sobre meio ambiente, constitucionalmente protegida pelos artigos 24, inciso VI, e 30, inciso I, ambos da CF/88, dentre outras violações à própria Constituição do estado do Ceará. A insurgência específica do requerente era a de ter que submeter obras e atividades de impacto local e, portanto, de competência do município, à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

A Suprema Corte não acolheu o argumento, tendo decidido que essa competência específica do município para legislar sobre assuntos de interesse local não afastava a competência legislativa concorrente do estado-membro, e a proteção ao meio ambiente transcenderia o interesse puramente local.¹³ O julgado reconheceu que a norma da Constituição cearense estava em conformidade com a Constituição Federal, tendo sido utilizado como argumento o próprio artigo 24, inciso VI, da Magna Carta.

4.1.1.2. Dispensa de EIA por Dispositivo de Constituição Estadual

Na ADI 1.086-7 de 07/06/2001, proposta pelo Procurador-Geral da República e de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, observou-se uma discussão interessante acerca da competência supletiva dos estados-membros para legislar sobre proteção do meio ambiente, tendo como ponto de partida o questionamento quanto à constitucionalidade do artigo 182, §3º, da Constituição do estado de Santa Catarina, que dispensava o Estudo de Impacto Ambiental – EIA para “áreas florestadas ou objeto de reflorestamento”.¹⁴ O acórdão deferiu o pedido de medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do referido dispositivo.

¹² Julgado em 09.11.2000. O art. 264 da Constituição cearense possui ainda dois parágrafos, com a seguinte redação: “§1º - A lei estabelecerá os tipos de obra ou atividades que podem ser potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e/ou que comportem risco à vida e à qualidade de vida, e disporá sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente, órgão subordinado diretamente ao Governador do Estado, em que é garantida a participação da comunidade através das entidades representativas de classe de profissionais de nível superior das áreas de engenharia, arquitetura, agronomia, biologia, medicina e direito. §2º - Só será licitada, aprovada ou executada a obra ou atividade, cujo relatório conclusivo de estudo prévio de que trata o caput deste artigo, apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, for favorável à licitação, aprovação ou execução”.

¹³ Nessa decisão foi abordada ainda a divisão de competências em matéria ambiental entre os Poderes Legislativo e Executivo. Cabe, assim, ao Legislativo Estadual estabelecer a norma abstrata, sobre quais são as atividades que podem causar dano ao meio ambiente, para que os órgãos do Executivo Estadual possam apreciar os casos específicos.

¹⁴ Art. 182 - Incumbe ao Estado, na forma da lei: V - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudos prévios de impacto ambiental, a que se dará publicidade; §3 - O disposto no inciso V não se aplica às áreas florestadas ou objetos de reflorestamento para fins empresariais, devendo ser inseridas normas disciplinando sua exploração, no plano de manejo sustentado, visando à manutenção da qualidade ambiental.

O embate travado dizia respeito à obrigação contida no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88, dirigida ao Poder Público, de exigir estudo prévio de impacto ambiental para obras e atividades que tenham o potencial de causar significativo impacto ambiental. O artigo 182, inciso V, da Constituição do estado de Santa Catarina repetia a exigência constitucional, mas excetuava em seu § 3º as áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. O requerido sustentou que o estado agia dentro dos limites do artigo 24, inciso VI, da CF/88. O requerente, por sua vez, alegou que o Estado extrapolava os limites da competência concorrente contida no mesmo artigo 24, mas no § 2º, da CF/88. Era, pois, segundo o requerente, hipótese de contrariedade e não de complementaridade. Portanto, inconstitucional.

Na análise do caso, o acórdão acolheu o pedido do requerente para declarar a inconstitucionalidade. Foram 3 (três) as razões do julgado: 1) não poderia a Constituição do estado de Santa Catarina afastar de plano uma atividade que pode ser potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, como é a de reflorestamento, sem uma análise do órgão ambiental competente; 2) pelo fato de as regras acerca do reflorestamento versarem sobre conservação da natureza e proteção da natureza, essas seriam normas de conteúdo geral e, assim, de competência exclusiva da União, conforme consta do artigo 24, § 1º, da CF/88; e 3) pela natureza da matéria e como corolário do segundo argumento, não seria matéria de peculiaridade local a justificar a aplicação da competência concorrente plena prevista pelo artigo 24, § 3º, da CF/88.¹⁵

O Ministro Sepúlveda Pertence, durante o julgamento, sustentou que o estado-membro, dentro de sua competência legislativa concorrente, poderia criar formas mais rígidas de controle, mas não mais flexíveis.¹⁶ Essa orientação parece ser destacada como a capaz de produzir um critério lógico-racional para interpretação do significado da complementaridade prevista no artigo 24, § 2º, da CF/88. Corroborando a premissa destacada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, de que complementar seria tornar mais restrito, o mesmo raciocínio foi articulado pelo Ministro Carlos Velloso, relator do AgR no recurso extraordinário 396.541-7 de 14/06/2005, quando declarou que a competência conferida ao município para legislar sobre meio ambiente só seria legítima se, no exercício dessa prerrogativa, estabelecesse normas capazes de aperfeiçoar a proteção à ecologia, mas não para flexibilizá-la.

¹⁵Art. 225, §1º – [...] 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.

¹⁶ Merece menção ainda que a competência e autonomia dos Estados-membros para legislar sobre matéria ambiental foram também preservadas no julgamento da ADI 2303, em que o STF decidiu que seria inconstitucional a subordinação, por lei estadual, do Estado-membro à lei federal específica em matéria ambiental. A ementa do julgado teve a seguinte redação: “ALIMENTOS TRANSGÊNICOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO. LEI ESTADUAL QUE MANDA OBSERVAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. 1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal. 2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor. Cautelar deferida” (ADI 2303 MC, j. em 23/11/2000). O Supremo também ressaltou que a competência concorrente dos estados e municípios é supletiva à da União, de forma que lhes é vedado editar norma menos protetiva ao meio ambiente, na decisão RE 474.922 AgR, j. em 27/11/2012.

4.1.1.3. Competência Legislativa Estadual sobre Fabricação e Comercialização de Produtos

Ainda sobre a mesma matéria, no julgamento da ADI 2.396-9 de 26/09/2001, ajuizada pelo governador do estado de Goiás e relatada pela Ministra Ellen Gracie, discutiu-se a constitucionalidade da Lei n. 2.210/2001 do estado do Mato Grosso do Sul, que veda a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto. Em razão do disposto na Lei Federal n. 9.055/1995, que permite a utilização e comercialização do asbesto branco e proíbe a do asbesto marrom e amianto azul, insurgiu-se o requerente, maior produtor nacional de amianto, contra proibição extensiva promovida pela lei estadual sul mato-grossense.

A insurgência do requerente, contudo, apesar de não estar fundamentada no artigo 24, da CF/88, foi confirmada pelo STF com base nesse mesmo dispositivo. Entendeu a Relatora que “sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, encontro inconsistência do texto da legislação estadual com a Constituição ao analisá-lo sob a óptica da repartição das competências legislativas, tal como definida nos artigos 22 e 24 da Carta Maior”.¹⁷ Ainda que por violação constitucional diversa da alegada, o STF confirmou a inconstitucionalidade da lei do Mato Grosso do Sul.

O Tribunal concluiu que referida lei feria o artigo 24 da Constituição da República, tendo o estado excedido sua competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição. A Corte entendeu que o estado tem competência para legislar nos vazios da lei federal¹⁸ e, no caso, já existia lei federal que fixava os princípios gerais para a produção e comercialização de amianto (9.055/1995¹⁹). Desse modo, a lei impugnada fugia da finalidade atribuída pela Constituição Federal ao poder legislativo concorrente dos estados em matéria ambiental, pois não haveria lacuna a ser preenchida pela legislação estadual.²⁰ Importante destacar que, no presente caso, não se tratou de tornar mais rígido comando federal, mas de ser confronto com autorização normativa expressa contida em lei federal. Talvez o resultado tivesse sido outro se a lei federal proibisse o asbesto marrom e o amianto azul e nada mencionasse a respeito do asbesto branco.

Em outra ocasião, a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Confederação Nacional da Agricultura – CNA²¹ questionaram a constitucionalidade de lei estadual que proibira o plantio de eucalipto com fins de produção de celulose (ADI n. 2.623-2). Ao julgarem a lei estadual inconstitucional, entenderam os Ministros que se tratava de regra discriminatória, pois endereçada a uma única empresa (Aracruz Celulose) e que, portanto, afrontava a razoabilidade e a

¹⁷ ADI 2.396/MS, STF, Pleno, j. 08/mai./2003, D.J. 1º/ago./2003, p. 7224.

¹⁸ Nesse mesmo sentido decidiu a Segunda Turma, quando afirmou que o Estado de Minas Gerais poderia promulgar lei fixando infrações administrativas não previstas em lei federal, pois estaria exercendo sua competência concorrente supletiva, na decisão AI 856.768 AgR, j. em 16/10/2012.

¹⁹ Lei 9055/95. Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências.

²⁰ A Corte decidiu de maneira similar no julgamento da ADI 2656, em 08.05.2003.

²¹ Confederação Nacional da Indústria – CNI e Confederação Nacional da Agricultura – CNA v. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – ADI n. 2.623-2/ES, STF, Pleno, j. 06/jun./2002, D.J. 14/nov./2003.

EALR, V. 4, nº 1, p. 181-220, Jan-Jun, 2013

proporcionalidade ao legislar de forma discriminatória sobre direito de propriedade. Decidiram, ainda, tratar-se de tema de direito civil, de competência privativa da União, de modo que não seria o caso de aceitar a competência concorrente suplementar em matéria de meio ambiente. Trata-se de outro caso em que, ao invés de restringir, a lei estadual, na prática, impedia o desempenho de certa atividade econômica, o que o STF não tem permitido, na linha do citado precedente acerca do asbesto branco acima apresentado.

4.1.1.4. Exigência de Cadastramento de Produtos por Lei Estadual

No caso Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins – ABIPLA v. Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, a Ministra-Relatora do Recurso Extraordinário n. 286.789-6, de 08/mar./2005, Ellen Gracie, confirmou a constitucionalidade da Lei estadual n. 7.747/1982 do Rio Grande do Sul. A ABIPLA insurgia-se contra exigência de cadastro de produtos saneantes e domissanitários em órgão estadual, estipulada por lei estadual. Sustentou, entre outras violações constitucionais, a transgressão ao artigo 24, da CF/88, sob o argumento de que a legislação federal já havia disposto sobre vigilância sanitária e sobre a produção e comercialização de agrotóxicos, seus componentes e afins. O estado estaria, portanto, impedido de legislar sobre a matéria (artigo 24, § 1º, da CF/88). O acórdão decidiu pela constitucionalidade da lei estadual.

Nas razões do voto, entendeu a Ministra-relatora que a Constituição atual reforçou a participação dos estados na fiscalização ambiental, no caso, no que concerne ao uso de agrotóxicos, biocidas e produtos saneantes domissanitários. A Ministra citou a Lei Federal n. 7.802/1989²², na qual estão dispostas as normas que delegam aos Estados, Municípios e Distrito Federal o poder de legislar sobre a matéria e fiscalizar o uso deste tipo de produto. Constatou do acórdão que “[a] lei em comento [...] foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre proteção à saúde. Esta atribuição, por força do inciso XII do art. 24 da CF/88, permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e União Federal, cabendo a esta estabelecer normas gerais.”²³ A norma teria sido exarada, portanto, dentro dos limites da competência estadual, pois apenas estabelecia cadastro próprio para facilitar a fiscalização destes produtos, não invadindo, assim, a competência federal.²⁴ Está, então, de acordo com a orientação que vem sendo extraída dos acórdãos supramencionados, no sentido de interpretar a “suplementação” da lei estadual como abertura para conferência de maior rigidez nos parâmetros de proteção legal ao meio ambiente.

²² A lei 7802/99 dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

²³ Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza - ABIPLA v. Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM, RE n. 286.789-6/RS, STF, 2ª Turma, j. 08/mar./2005, D.J. 08/abr./2005, p. 451.

²⁴ O Tribunal ainda entendeu que a Lei Estadual que exigia o prévio cadastramento de produto agrotóxico ou biocida no Departamento do Meio Ambiente da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul, pois isso possibilita o exercício do poder de polícia do Estado (Sandoz S/A v. Estado do Rio Grande do Sul, AI 158.479 AgR/RS, STF, 2ª Turma, j. 13/02/1996, D.J. 26/04/1996).

4.1.1.5. Criação de Programa de Inspeção Veicular por Lei Distrital

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.338-7, proposta pelo Procurador-Geral da República, o principal debate consistiu em averiguar se a lei impugnada (de n. 3.460/2004 do Distrito Federal), que criara o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Distrito Federal, versaria sobre matéria de trânsito ou de meio ambiente.²⁵

Alegava o requerente se tratar de matéria de trânsito e, assim, de competência privativa da União, a teor do que dispõe o artigo 22, inciso XI, da CF/88. O governador do DF, por outro lado, aduzia ser matéria relativa à competência de gestão para proteção do meio ambiente e, portanto, de competência comum, prevista no artigo 23, inciso VI, da CF/88. A Câmara Legislativa do DF alegou se tratar de matéria de educação para a segurança do trânsito e, assim, também de competência comum, a teor do que dispõe o artigo 23, inciso XII, da CF/88.

Embora as partes tenham levado a controvérsia para o campo da competência administrativa prevista no artigo 23, da CF/88, ao final, o Tribunal terminou por apreciar a questão sob o prisma da competência legislativa concorrente sobre meio ambiente, contida no artigo 24, inciso IV, da CF/88. Entendeu-se, por maioria, que a lei disciplinava o tema do meio ambiente, pois seu objetivo seria atuar na área do controle da poluição, no plano da emissão de gases e ruídos, de modo que se apresentava constitucional, nos termos do art. 24, inciso, VI, e § 2º, da CF/88. Embora não tenha havido manifestação expressa sobre o critério da complementaridade como lei mais restrita, conforme houve em casos anteriores e citados acima, a orientação implícita contida na decisão deste caso é justamente esta. Aceitou-se que o Distrito Federal legislasse de forma mais restritiva sobre o exercício do poder de polícia ambiental em matéria de inspeção veicular para controle de emissão de gases poluentes.

4.1.1.6. Vedação de Cultivo e Comercialização de Organismos Geneticamente Modificados por Lei Estadual

Outro tema de relevância para o esclarecimento da competência legislativa concorrente em matéria ambiental debatido no Supremo Tribunal Federal consistiu em controvérsia envolvendo organismos geneticamente modificados.

²⁵ Lei 3.460/2004- DF: “Art. 1º- Fica instituído o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Distrito Federal, em cumprimento do disposto nos artigos 24, 25, 104 e 131 do Código de Trânsito Brasileiro [...] e das Resoluções do CONAMA [...] Art. 2º- A inspeção e a certificação de veículos da frota licenciada no Distrito Federal serão obrigatórias e devem ser feitas anualmente, num período anterior máximo de noventa dias da data limite para o licenciamento anual de veículos. Parágrafo único- A definição da frota-alvo a ser inspecionada será feita pelo Plano de Controle e Poluição de Veículos em Uso, mencionado no art. 1º desta Lei. Art. 3º. O órgão ambiental do Distrito Federal poderá fixar a cobrança de percentual de até 15% das tarifas cobradas pelo concessionário, a ser destinada a fundos ou a despesas para a preservação e proteção ao meio-ambiente e/ou para cobertura dos custos decorrentes da implementação do Programa instituído por esta lei. Art. 4º Compete aos agentes ambientais e de trânsito do Distrito Federal exercer a fiscalização e proceder a autuação dos veículos que estejam em desacordo com as exigências do Programa definido nesta Lei. [...]”.

Na ADI 3035²⁶, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal, o requerente pretendia que fosse declarada a inconstitucionalidade da lei estadual paranaense n. 14.162/2003 que vedava o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. Dentre os dispositivos supostamente violados estaria, segundo o requerente, o artigo 24, incisos V, VI e XII, da CF/88, pois o estado do Paraná estaria violando a competência legislativa concorrente em matéria ambiental, editando norma contrária (e não suplementar) à legislação federal, qual seja, a Medida Provisória 131/2003 e a Lei n. 8.974/95. A Corte julgou procedente a ação para declarar a lei estadual inconstitucional.

Nas razões da decisão, sustentou o Ministro Relator que já existia Lei Federal, de n. 8.974/1995 (revogada), a qual estabelecia normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética na construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de OGMs, visando proteger a vida e a saúde dos seres humanos, animais e plantas, bem como o meio ambiente. A Corte observou que a lei federal apresenta condições restritivas, mas não uma vedação absoluta, como pretendia a lei estadual. Portanto, não seria o caso do exercício de competência concorrente suplementar prevista no artigo 24, § 2º, da CF/88, mas sim de contrariedade ao disposto em norma geral. A ação normativa do estado do Paraná seria contrária ao disposto no mesmo artigo 24, § 1º, da CF/88.

A orientação dada neste julgado foi similar ao caso do amianto anteriormente mencionado. Não se tratava de lei mais restrita, mas de lei contrária ao que estava estabelecido em norma federal.

4.1.1.7. Legislação Estadual em Matéria Nuclear

Neste julgado discutiu-se a competência federal frente à estadual para legislar sobre atividades do setor nuclear. O governador do estado de São Paulo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade²⁷ em face da Lei Estadual paulista n. 6.263/1988, que estabelecia medidas de polícia sanitária para o setor de energia nuclear no território do estado, a serem realizadas por um Conselho Estadual. O requerente alegou violação à competência privativa da União Federal para legislar sobre matéria nuclear, conforme os artigos constitucionais 21, XXIII, alíneas *a*, *b* e *c*; 22, XII e XXVI e seu parágrafo único; 49, XI; 177, V e § 2º; e 225, § 6º.

A Assembleia Legislativa de São Paulo, por sua vez, defendeu a constitucionalidade da lei, sustentando ser competência de todos os entes federativos legislar sobre (art. 24, XII) e cuidar da (art. 23, II) saúde pública, proteger o meio ambiente (art. 23, VI) e acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios (art. 23, XI). A Advocacia-Geral da União alegou que a lei obedecia a princípios constitucionais gerais, como a saúde, o bem-estar e a proteção do meio ambiente.

O voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa ressaltou que a lei tem caráter de proteção à população e ao meio ambiente e, ainda, demonstraria o intuito de impedir eventual exercício irregular ou perigoso de atividades nucleares. Não obstante, o relator reconheceu a inconstitucio-

²⁶ Partido da Frente Liberal – PFL v. Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, ADI n. 3.035-3/PR, STF, Pleno, j. 06/abr./2005, D.J. 14/out./2005.

²⁷ Governador do Estado de São Paulo v. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo ADI n. 1.575/SP, STF, Pleno, j. 07/04/2010, D.J. 10/06/2010.

nalidade da norma, entendendo que a norma estadual invadiu a competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza e sobre a sua fiscalização.

O Ministro Marco Aurélio pediu vênia para votar no sentido de admitir a autonomia normativa do estado, sob a justificativa de que a norma impugnada versaria sobre saúde, preservação do meio ambiente e segurança da população, matérias de competência legislativa concorrente da União e dos estados. Discordou do Ministro-Relator de que a norma impugnada versaria sobre a pesquisa e exploração de energia nuclear. Votaram no mesmo sentido os Ministros Carlos Ayres Britto e Marco Aurélio.

Por outro lado, acompanharam o voto do relator os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. A Ministra Cármen Lúcia trouxe ao julgamento o Decreto 2.210/1997, que estabelece caber à União, no campo da proteção ao programa nuclear, legislar sobre segurança, saúde e proteção ao meio ambiente. O Ministro Lewandowski argumentou que a questão nuclear é política de estado, que repercute na estratégia militar e na política do exterior.

Assim, por maioria de votos nos termos do voto do Relator, ficou entendido neste acórdão que a ação direta era procedente e a Lei Estadual, portanto, inconstitucional.

4.1.2. Competência Administrativa e Poder Regulamentar em Matéria Ambiental

Em matéria ambiental, a competência administrativa dos entes federados é comum, a teor do artigo 23, da CF/88. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2008) observa que referido dispositivo constitucional deve ser aplicado observando-se também o art. 18 da Carta Magna²⁸, que estabelece a autonomia dos entes federativos. O autor esclarece ainda que essa autonomia “deve ensejar que o município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos estados. Os estados, por sua vez, poderão ter também sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal” (p. 114). Desse modo, cada esfera da federação organizará administrativamente seus órgãos públicos para atuar nas matérias ambientais, com o grau de autonomia conferido pelo artigo 23 c/c artigo 18, ambos da CF/88.

Assim, a União Federal, os estados e os municípios devem, no exercício dessa competência administrativa comum, implementar diretrizes, políticas e preceitos em relação ao meio ambiente. Frise-se que as Administrações Públicas federal, estadual e municipal ambiental estão no mesmo plano hierárquico (Antunes, 2007, p. 103).

A maior parte dos casos discutidos no âmbito do STF, todavia, volta-se menos a discussões relacionadas a eventuais conflitos de competência no exercício de competência fiscalizatória, mas antes abordam o tema da extensão e limites do poder regulamentar da Administração Pública, nas três esferas, em matéria ambiental.

²⁸ CF/88 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.

4.1.2.1. Proibição de Exploração de Floresta Nativa da Mata Atlântica por Decreto

Na ADI/MC 487-5, ajuizada pela CNI e relatada pelo Ministro Octavio Gallotti, insurgiu-se a requerente contra a proibição, por tempo indeterminado, do corte da exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica. Referida proibição fora instituída por meio do Decreto n. 99.597/90, que visava regulamentar o artigo 225, § 4º, da CF/88. O dispositivo constitucional em comento declarou como sendo patrimônio nacional a área abrangida pela Mata Atlântica.

A questão jurídica posta perante o STF consistia em se a referida regulamentação poderia ser realizada por meio de decreto ou se, pelo contrário, exigiria lei em sentido formal diante do texto do artigo 225, § 4º, da CF/88, que admite a utilização do patrimônio nacional, “na forma da lei” e “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente”.²⁹

Por se tratar de medida cautelar, o Tribunal foi instado a se manifestar sobre se haveria, no caso, “*periculum in mora*” a justificar a pretensão da suspensão liminar da eficácia do artigo 1º do decreto regulamentador (99.547/90). A questão, apesar de aparentemente simples, suscitou debate acalorado entre os Ministros, que, ao final, entenderam não estar presente o perigo da demora que justificasse a suspensão liminar do poder regulamentador exercido pela União por meio de decreto.³⁰ Em 09/ago./1997, a ação perdeu o objeto em razão da entrada em vigor do Decreto n. 750/93 (atualmente já superado pela Lei n. 11.428/2006), que dispôs sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Todavia, pelo teor da fundamentação dos votos na decisão da Medida Cautelar, o julgado em questão constituiu importante precedente sobre o poder regulamentar do Poder Executivo em matéria ambiental. É provável, pelos fundamentos expostos no acórdão da Medida Cautelar, que a proibição do corte de vegetação nativa de Mata Atlântica por meio do artigo 1º, do Decreto n. 99.547/90, fosse derrubada no mérito. Afinal, consta, de fato, do artigo 225, § 4º, da CF/88, a exigência de lei em sentido formal como instrumento para normatização da utilização das áreas compreendidas como patrimônio nacional. E essa premissa constou da racionalidade dos votos examinados.

4.1.2.2. Limitações a Atividade de Garimpo em Serra Pelada por Ato do Presidente da República

No julgamento do Mandado de Segurança n. 21.401, Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros de Serra Pelada – COOMIGASP v. presidente da República, relatado pelo Ministro

²⁹ CF/88. Art. 225, § 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.

³⁰ Os votos vencedores seguiram uma racionalidade que ficou explicada por trecho do voto do Ministro Célio Borja, no seguinte sentido: “[o]bservo, também, que não ficam essas áreas totalmente desprotegidas, primeiro, porque existe uma autoridade administrativa capaz de por cobro ao abuso, com o poder de polícia que, a meu ver, está bastante elástico pelo que diz o § 4º da Constituição, e pelo que diz o art. 25 em todas as suas proposições”. Confederação Nacional da Indústria - CNI v. Presidente da República, ADI (Medida Cautelar) n. 487-5/DF, STF, Pleno, j. 09/mai./1991, D.J. 11/abr./1997, p. 78.

Néri da Silveira, o STF foi instado a se manifestar sobre a possibilidade de regulamentação da atividade minerária em Serra Pelada. O impetrante alegava ter direito líquido e certo ao exercício da atividade de mineração na região sem limitações, restrições ou prazos. O impetrado, por sua vez, alegava que o direito ao exercício da atividade de mineração era suscetível de restrições regulamentares para adequação a preceitos constitucionais de proteção ambiental, dentre outros.

Para evitar impactos sociais drásticos que poderiam ocorrer em face de uma proibição súbita das atividades de mineração em Serra Pelada, o governo federal vinha, por sucessivos decretos, prorrogando o prazo permitido para a atividade de garimpo na área. Mesmo diante da escassez de ouro em Serra Pelada, resultado de anos de intensiva exploração minerária, muitos indivíduos ainda mantinham e dependiam da atividade de garimpo na região, ainda que em condições ambientais e de saúde bastante precárias.

Visando amenizar os impactos ambientais da extinção da atividade garimpeira, sucessivos decretos vinham prorrogando o prazo para o encerramento das atividades após o advento da Constituição Federal de 1988, Lei n. 7.805/89, Decreto n. 99.385/90 e Decreto de 12/06/1991. Esses diplomas legais condicionaram a atividade de mineração à proteção do meio ambiente. Os decretos, especificamente, limitaram a garimpagem em Serra Pelada aos rejeitos da cava principal do garimpo e ao “adequado atendimento das normas ambientais”.

Entre a alegação de direito líquido, certo e irrestrito suscitado pela impetrante e o da constitucionalidade do poder regulamentar do Poder Executivo à luz dos preceitos constitucionais de preservação ambiental, o acórdão decidiu por este último. A racionalidade da decisão fica bem ilustrada pela seguinte passagem do voto do Ministro Celso de Mello: “[e]xigências de ordem constitucional, vinculadas ao dever indeclinável do Poder Público de velar pela intangibilidade do meio ambiente [...] justificam o ato presidencial impugnado e descaracterizam qualquer situação reveladora de direito subjetivo titularizável pela impetrante”.³¹ A exemplo, pois, do julgado analisado acima, o caso parece reafirmar uma orientação do STF, ainda que implícita, no sentido de privilegiar o poder regulamentar restritivo do Poder Executivo quando se tratar de potencial confronto entre exercício de atividade econômica e proteção ambiental.

4.1.2.3. Criação de Parque Nacional por Poder Regulamentar

No caso *Adelaide Acácia Leite Vieira e outros v. presidente da República*, MS n. 23.800, o STF, no que tange ao cumprimento de requisitos formais para a criação de Parque Nacional, reiterou o poder regulamentar da União Federal para criação de restrições ambientais em detrimento, inclusive, de eventual direito adquirido de proprietários privados. A impetrante alegou que a criação do parque não havia atentado para os requisitos do artigo 22, § 2º, da Lei n. 9.985/00, quais sejam: consulta pública e estudo técnico.

Analisando os fatos, o acórdão constatou que houve audiência pública e que o estudo técnico havia sido conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, através do parecer n. 019/2000/DAP/SBF/MMM. Constatando a adequação fática aos requisitos legais, o STF afastou

³¹ *Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros de Serra Pelada - COOMIGASP v. Presidente da República*, MS n. 21.401/PA, STF, Pleno, j. 04/jun./1992, D.J. 22/abr./1994, p. 309.

a possibilidade de direito adquirido e reiterou, mais uma vez, o poder regulamentar do Poder Executivo em prol do meio ambiente.³²

Já no caso estado de São Paulo v. Paulo Ferreira Ramos e cônjuge (RE n. 134.297-8/SP), o STF decidiu acerca de eventual direito à indenização decorrente de criação de estação ecológica.

O estado de São Paulo havia criado Estação Ecológica abrangendo a propriedade privada dos recorridos. Quando esses pleitearam autorização para exploração econômica da propriedade, o estado negou-a, justificando o indeferimento na incompatibilidade com a natureza da área. O estado negou qualquer direito à indenização decorrente do esvaziamento econômico da propriedade dos recorridos. Alegou que o artigo 225, § 4º, da CF/88, ao declarar a área de Mata Atlântica como patrimônio nacional, teria criado um regime diferenciado que não contemplaria direito à indenização por restrição regulamentar em defesa do meio ambiente da região.

Ao decidir a questão, o STF determinou que restrições individuais ao direito de propriedade, em prol da preservação do meio ambiente, geram para o prejudicado direito à indenização.

Apesar de talvez aparentar alguma contradição com o julgado analisado acima, que teria privilegiado a criação de um parque nacional diante da observância dos requisitos formais para sua instituição, o caso ora analisado nos parece caminhar na mesma direção. A questão jurídica aqui se apresenta diversa. Neste caso, trata-se de averiguar se o exercício do poder regulamentar restritivo, ainda que em detrimento do direito fundamental à propriedade, enseja direito à indenização ao proprietário. Não está em discussão se o poder público pode ou não restringir o direito de propriedade. Apelando para o desejo social de proteção ambiental consagrado por diversas passagens do texto constitucional, o acórdão faz constar explicitamente que há um dever constitucional de “fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental”, mesmo quando diante da necessidade de “intervenção administrativa na esfera dominial privada”.³³ Portanto, o poder regulamentar restritivo foi assegurado em matéria ambiental, ainda que o seu exercício implique na intervenção no direito fundamental à propriedade.

Esta constatação, entretanto, não exime o Poder Público de proceder à devida indenização. Ou seja, há um dever de indenização, consoante consagrado no artigo 5º, inciso XXIV, da CF/88. Isso porque, conforme anotou o Ministro Relator, “sendo de índole comum o direito à preservação da integridade ambiental, não se pode impor apenas aos proprietários de áreas localizadas na Serra do Mar – que venham a sofrer as consequências derivadas das limitações administrativas incidentes sobre os seus imóveis – os ônus concernentes à concretização, pelo Estado, de seu dever jurídico-social de velar pela conservação, em benefício de todos, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado”.³⁴ O argumento dito de passagem refletido por este trecho tem também um componente econômico que está ligado à própria efetividade do direito do meio ambiente. A distribuição desequilibrada do ônus que recai sobre o regulado e dos benefícios usufruídos

³² O Tribunal proferiu decisão similar em *Selva- Serviços Rurais Ltda. e Outros v. Presidente da República*, MS n. 24.665-1/DF, STF, Pleno, j. 01/12/2004, D.J.06/10/2006. Também decidiu no mesmo entendimento no MS n. 24.184-5/DF, STF, Pleno, j. 13/08/2003, D.J. 27/02/2004; MS 25.347/DF, j. 17/02/2010; MS 26.067/DF, j. 06/10/2011.

³³ *Estado de São Paulo v. Paulo Ferreira Ramos e Cônjuge*, RE n. 134.297-8/SP, STF, 1ª Turma, j. 13/jun./1995, D.J. 22/set./1995, p. 689.

³⁴ *Estado de São Paulo v. Paulo Ferreira Ramos e Cônjuge*, RE n. 134.297-8/SP, STF, 1ª Turma, j. 13/jun./1995, D.J. 22/set./1995, p. 692.

pela coletividade gera um desincentivo ao cumprimento da norma. A correção deste desequilíbrio passa ou pelo aumento dos mecanismos de controle ou, de forma mais eficiente, pelo reconhecimento do dever de indenizar os proprietários afetados por normas que beneficiam toda a coletividade.

A conclusão acima deve ser ponderada, no entanto, com a decisão proferida no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 112-7, NKR – Agropecuária Comercial Ltda. v. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região havia permitido ao agravante utilizar os imóveis rurais de sua propriedade, situados nos limites do Parque Nacional de Ilha Grande, até o recebimento da quantia pleiteada na ação indenizatória. Em decorrência desta determinação, o TRF obrigou ainda à União que se abstivesse de proceder a qualquer autuação ou embargo à atividade do agravante.

O instrumento processual não permitiu que os Ministros travassem debate similar ao do caso analisado anteriormente acerca do dever de indenizar particulares por restrição ambiental ao direito de propriedade. Em que pese o Ministro Marco Aurélio, em voto vencido, tenha manifestado preocupação quanto à restrição à propriedade do agravante no caso de se negar provimento ao recurso de agravo, prevaleceu a orientação da Ministra Relatora. Temia-se que, na hipótese de provimento do agravo, a Administração ficasse impedida de exercer poder de polícia. Como consequência, o voto vencedor anotou que tal restrição poderia resultar em sério risco aos atributos ambientais do parque, tendo prevalecido a orientação de privilegiar o poder regulamentar limitador da propriedade privada.

4.1.2.4. Criação de Reserva Extrativista por Decreto

No caso Davi Resende Soares e outro v. presidente da República, os impetrantes do mandado de segurança questionaram a constitucionalidade do decreto presidencial que havia criado a Reserva Extrativista Verde para Sempre. Alegavam, em suma, vício formal na constituição da unidade de conservação, ausência de estudo técnico e não realização de audiência pública (artigo 22, § 2º, da Lei n. 9.985/00).

No entanto, mais importante do que o resultado final do julgamento da segurança foi a racionalidade do argumento do Ministro Relator. Ao se referir à norma constitucional que impõe ao poder público o dever de identificar e criar áreas que devam ser especialmente protegidas para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, caput e § 1º, inciso III, da CF/88), o voto esclareceu: “[o]bservem, de início, que a previsão constitucional, voltada ao coletivo, ao bem comum, não distingue áreas a serem protegidas. Vale dizer que o ditame maior alcança terras devolutas e também a propriedade privada. Outra interpretação não pode ser conferida ao mencionado preceito, sob pena de esvaziar-se o objetivo com ele previsto – a preservação da Mãe Terra”. E concluiu logo adiante: “[e]m síntese, a propriedade, de nítido caráter individual, não é um direito absoluto. Está condicionada a valor maior presente o interesse coletivo”.³⁵

Por se tratar de um julgado mais recente em relação aos demais analisados nesta seção, as razões lançadas no voto do Relator não apenas corroboram a orientação extraída dos acórdãos

³⁵ Davi Resende Soares e Outro(a/s) v. Presidente da República, MS n. 25.284/DF, STF, Plenário, j. 17/jun./2010, D.J. 13/ago./2008, p. 308.

anteriores, como também demonstram uma penetração maior e mais explícita da teoria do Direito Ambiental como forte justificativa para limitação do clássico direito à propriedade.³⁶

4.1.2.5. Supressão de Área de APP por Ato Administrativo

O poder regulamentar da Administração Pública em matéria ambiental foi novamente questionado, tendo em consideração o disposto no artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88.³⁷

O Procurador-Geral da República sustentou que o referido dispositivo constitucional exigiria lei em sentido formal para supressão de área protegida. Dessa forma, o artigo 4º do já revogado Código Florestal de 1965, com as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 2.166-67, seria inconstitucional, pois delegava competência ao órgão ambiental estadual, mediante processo administrativo próprio para decidir sobre supressão de área de preservação permanente (APP). Esta autorização regulamentar para decidir acerca da supressão de área protegida violaria o referido dispositivo constitucional diante do princípio da reserva de lei nele estampado.

Em resposta, foi alegado principalmente que o artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88 tratava do regime jurídico e não do uso da área protegida. Argumentou-se também que a própria lei que criara a área protegida (Código Florestal), disciplinara o seu uso. Estaria, pois, cumprida a exigência da reserva de lei. O STF, por maioria de votos, acolheu essa tese, tendo mantido a eficácia e a aplicabilidade do Código Florestal no particular.

Além de ter representado importante precedente para a consolidação doutrinária e jurisprudencial sobre esta questão envolvendo a possibilidade de intervenção em APP via procedimento administrativo próprio, a grande contribuição deste acórdão está nas razões expressadas tanto no voto vencedor como nos votos vencidos.

Houve reconhecimento expresso de que há um princípio constitucional de promoção do desenvolvimento sustentável e que, como decorrência, dele se extrai conteúdo normativo que preconiza que “[a] incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI)”. A importância prática do reconhecimento explícito em um julgado do STF da existência do princípio do desenvolvimento sustentável na CF/88 e dos seus desdobramentos pode ser ilustrada pela influência em pelo menos mais um caso relevante enfrentado pela mais alta Corte: em *Tal Remoldagem de Pneus Ltda. v. União*, o Pleno do STF manteve decisão que suspendia antecipação de tutela do TRF-2ª Região que autorizava a importação de pneus usados para remoldagem.³⁸

³⁶ Aliás, este posicionamento foi reafirmado também em *Companhia Florestal Guapiara v. Presidente da República*. Em voto da lavra do Min. Eros Grau, relator do Mandado de Segurança, em análise do artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88, foi ressaltado que “[a] alegação de que a Administração Pública não poderia impor restrição a direito de propriedade mediante simples decreto não procede.” MS n. 26.064, STF, Tribunal Pleno, j. 17/jun./2010, D.J. 5/ago./2010, p. 550.

³⁷ ADI 3540-1 MC/DF, STF, Pleno, j. 01/09/2005, D.J. 03/02/2006.

³⁸ A Min. Relatora anotou em seu voto que “o exercício da atividade empresarial, tendo o lucro como sua finalidade legítima e amparada pelo ordenamento jurídico, deve ser compatível com os demais princípios constitucionais, notadamente com os fundamentos inscritos no art. 170 da Constituição Federal, com especial ênfase para a proteção à

4.2. Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental consiste em um dos mais importantes instrumentos de política de meio ambiente, tendo previsão legal no artigo 9º, inciso IV, da Lei n. 6.938/81. Juntamente com o zoneamento ecológico-econômico, com a estipulação de padrões de qualidade e com a avaliação de impacto ambiental, constitui a espinha dorsal de uma eficiente política de gestão do ambiente.

Pela sua natureza jurídica, o licenciamento em matéria ambiental instrumentaliza o poder de polícia da Administração Pública, correspondendo a ato de consentimento que deve ser obtido por todos os empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais ou que tenham potencial poluidor ou de causar degradação ambiental, consoante dispõe o artigo 10 da LPNMA.

O licenciamento ambiental é um procedimento complexo, pois deve – sempre em atenção aos princípios da precaução e da prevenção – considerar a complicada tarefa de definir com clareza e precisão os impactos ambientais, sociais e econômicos, diretos e indiretos, de determinada atividade ou empreendimento. Para que o procedimento seja bem sucedido e sirva realmente para garantir a livre iniciativa com respeito aos imperativos de proteção do meio ambiente, encontra-se intrinsecamente relacionado à avaliação de impacto ambiental. Embora esteja listada como instrumento autônomo de política ambiental, a avaliação de impacto ambiental é parte integrante do procedimento de licenciamento. Diante disso, ao se debruçar sobre a análise de decisões do STF em matéria de licenciamento ambiental, o presente tópico incluiu também questões que tratam de estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório de impacto no meio ambiente (EIA/RIMA), por ser a espécie de avaliação de impacto ambiental prevista no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88.

Uma das mais relevantes questões em matéria de licenciamento ambiental consiste na definição de competência do órgão licenciador. O artigo 23, inciso VI, da CF/88 define como sendo comum a atuação da Administração Pública na gestão ambiental.³⁹ Em seu parágrafo úni-

saúde e ao meio ambiente.” Tal Remoldagem de Pneus Ltda v. União. Ag. Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada n. 118-6, STF, Tribunal Pleno, j. 12/dez./2007, D.J. 28/fev./2008, p. 10. A decisão foi de teor similar no STA 171-2 AgR de 12/12/2007, de relatoria da Ministra Ellen Gracie. Ementa: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. IMPORTAÇÃO DE PNEUMÁTICOS USADOS. MANIFESTO INTERESSE PÚBLICO. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. 1. Lei 8.437/92, art. 4.º. Suspensão de liminar que deferiu a antecipação dos efeitos da tutela recursal. Critérios legais. 2. Importação de pneumáticos usados. Manifesto interesse público. Dano Ambiental. Demonstração de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, tendo em conta a proibição geral de não importação de bens de consumo ou matéria-prima usada. Precedentes. 3. Ponderação entre as exigências para preservação da saúde e do meio ambiente e o livre exercício da atividade econômica (art. 170 da Constituição Federal). 4. Grave lesão à ordem pública, diante do manifesto e inafastável interesse público à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal). Precedentes. 5. Questão de mérito. Constitucionalidade formal e material do conjunto de normas (ambientais e de comércio exterior) que proíbem a importação de pneumáticos usados. Pedido suspensivo de antecipação de tutela recursal. Limites impostos no art. 4.º da Lei n.º 8.437/92. Impossibilidade de discussão na presente medida de contracautela. 6. Agravo regimental improvido”.

³⁹ Há discussão na doutrina acerca de eventual inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 6.938/81, por haver invadido a competência do órgão municipal de licenciar atividade de impacto ambiental local. Entretanto, Gustavo Binenbojm EALR, V. 4, nº 1, p. 181-220, Jan-Jun, 2013

co, estabelece o referido dispositivo constitucional que lei complementar é o instrumento que deve fixar regras de cooperação. Até dezembro de 2011 não havia instrumento normativo desta natureza disciplinando a matéria. Regras de cooperação eram encontradas apenas no artigo 10 da LPNMA e na Resolução CONAMA n. 237/97. Os critérios se resumiam basicamente a dois: 1) extensão dos impactos diretos da atividade; e 2) gestão dominial do bem afetado. Na ausência da lei complementar, a divisão de competências administrativas entre os entes federativos não era clara e, assim, uma situação de conflito seria verificada quando a União, estado e município exigissem simultaneamente licenças ambientais para um mesmo empreendimento.

Finalmente, em 8 de dezembro de 2011, foi publicada a Lei Complementar n. 140/2011. A norma divide as competências administrativas da União, estados e municípios acerca de licenciamento ambiental, manejo florestal, zoneamento ambiental e Plano Diretor.

Passamos a apresentar, a seguir, as decisões do STF que trataram de temas envolvendo licenciamento ambiental. Esclarecemos que o presente tópico não traz eventuais decisões que discutam temas atinentes à competência constitucional comum de gestão prevista no artigo 23, inciso VI, da CF/88, as quais já foram analisadas em tópico antecedente.

4.2.1. Exigência de Aprovação de EIA pelo Poder Legislativo

A CNI ingressou com a ADI 1.505-2/ES, requerendo a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do estado do Espírito Santo que submetia o relatório de impacto ambiental a uma Comissão da Assembleia Legislativa do estado. A CNI alegou que, sendo o EIA/RIMA parte integrante do procedimento de licenciamento ambiental, encontra-se na esfera de competência do Poder Executivo. Submeter o estudo à avaliação do Legislativo atentaria contra a independência e harmonia entre os Poderes (artigo 2º, da CF/88).⁴⁰ A Assembleia Legislativa, embora intimada para prestar esclarecimentos, não se manifestou.

O voto do Ministro Eros Grau, relator do processo, frisou que “o estudo de impacto ambiental integra o processo de licenciamento ambiental”, de modo que “[a]s autorizações são atividades típicas do Poder Executivo.” Por isso, continuou o Relator, “[c]onferir à Assembleia Legislativa atribuição de caráter nitidamente administrativo – ato administrativo e não ato normativo – importa invasão de competência do Poder Executivo.”⁴¹ Com esse entendimento, o acórdão declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição do estado do Espírito Santo que previa a necessidade de submissão do relatório de impacto ambiental à apreciação da Assembleia Legislativa.

(2008) explica que “o art. 10 da Lei deve ser submetido a uma interpretação conforme à Constituição de 1988, para se entender que o mesmo só confere competência para licenciamento ambiental aos Estados naquilo que interferir com interesses regionais intermunicipais” (p. 709).

⁴⁰ Caso parecido foi decidido no STF, relativo à Lei estadual n. 1.315/2004, que exigia autorização prévia da Assembleia Legislativa de Rondônia para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras. O STF entendeu que essa previsão afrontaria o princípio da separação dos poderes (ADI 3.252-6 MC/RO, STF, Pleno, j. 06/04/2005, D.J. 23/10/2008).

⁴¹ ADI n. 1.505-2/ES, STF, Tribunal Pleno, j. 24/nov./2004, D.J. 4/mar./2004, pp. 74-5.

4.2.2. Licenciamento Ambiental e Audiência pública no Projeto de Integração do Rio São Francisco

O processo de licenciamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional foi objeto da Reclamação n. 3.074, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence.

Tratava-se de Reclamação da União, com pedido de medida liminar, contra ato do Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais. Em sua decisão, o magistrado de primeiro grau havia deferido medida liminar para suspender a audiência pública que discutiria o EIA/RIMA do projeto. Sustentara o Juiz que os órgãos ambientais do Estado de Minas Gerais haviam apontado sérias falhas no EIA/RIMA que o IBAMA pretendia apresentar em audiência pública marcada para o dia 25/ jan./2005. E que, por isso, havia necessidade de prorrogação do prazo antes da realização da audiência pública, de modo que houvesse tempo hábil para que as falhas fossem detalhadas e apresentadas aos interessados.

A racionalidade do argumento da primeira instância, transcrito inclusive no acórdão do STF, residia na discussão quanto a real função dos instrumentos de participação pública em processos de licenciamento ambiental. Ressaltou o magistrado que a audiência pública deve servir como efetivo processo de informação e consulta. Não cumpriria ela este papel se à população fosse negado acesso a informações que apontassem falhas no projeto. Em suma, não poderia servir como “mero instrumento de divulgação do projeto”.

Neste caso, a decisão do STF representou duro revés para o instituto da audiência pública. O debate focou na competência ou não do STF para julgar a reclamação e, no mérito, diminuiu a controvérsia, caracterizando-a como uma mera querela local.⁴² Corrobora essa conclusão o argumento que constou da decisão do Ministro Nelson Jobim ao conceder a liminar que cassou o ato reclamado. Segundo o Ministro, “o meio ambiente, bem que se pretende preservar na ação civil pública, não parece sofrer ameaça, diante da simples realização de audiência pública marcada exatamente para discussão do Relatório do Impacto Ambiental – RIMA relativo ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”.⁴³

Uma crítica que se poderia levantar sobre esta decisão residia em que a audiência pública consiste em um procedimento essencial para legitimar e equilibrar o procedimento de decisão no licenciamento ambiental. A sua realização, se não for qualificada e com acesso amplo a todas as informações disponíveis, será imprestável para cumprir sua função primordial de redução de assimetria informacional. Por isso, a realização de audiência pública, se não observada a sua real função e os requisitos necessários a sua preparação, pode em tese colocar em risco o equilíbrio ambiental.

O processo de licenciamento do mesmo Projeto foi novamente questionado na ACO 876 MC-AgR, de relatoria do Ministro Menezes Direito.

Os agravantes se insurgiram contra o indeferimento de liminar na medida cautelar na ação cível originária n. 876-0, que pretendia suspender o procedimento de licenciamento da obra

⁴² Neste sentido, ver trecho extraído do voto do Min. Relator: “[E]stá em causa um imenso projeto governamental, que não deve ficar sujeito, em cada unidade da Federação, a querelas locais”. Reclamação n. 3.074-1/MG, STF, Tribunal Pleno, j. 04/ago./2005, D.J. 30/set./2005, p. 110.

⁴³ Reclamação n. 3.074-1/MG, STF, Tribunal Pleno, j. 04/ago./2005, D.J. 30/set./2005, p. 96.

de transposição do rio São Francisco. O Ministério Público alegara que a licença prévia fora concedida sem que houvessem sido considerados os riscos ao meio ambiente. O IBAMA, por outro lado, atestara que a concessão da licença havia observado as cautelas necessárias. À época, entendeu o então relator, Ministro Sepúlveda Pertence, que na fase de licença prévia não se vislumbrava o risco que justificasse a concessão da liminar para paralisação do processo de licenciamento.

Os autores agravaram e, entre a decisão que indeferiu a liminar e o julgamento do agravo, o IBAMA concedeu a licença de instalação. Os agravantes então alegaram que várias das condicionantes não haviam sido atendidas; constavam apenas como “parcialmente atendidas”. E que, a despeito de não terem sido cumpridas, o IBAMA concedera a licença de instalação.

Uma das falhas apontadas pelos agravantes consistiu na ausência de realização de audiência pública. O IBAMA, por sua vez, alegou não ter havido necessidade da realização de audiência, tampouco determinação judicial para tanto. Embora não atendidas na totalidade, o órgão estava acompanhando e monitorando o cumprimento das condicionantes e que, por isso, podia ser concedida a licença de instalação. No julgamento da ação, o STF, por maioria apertada de votos, confirmou a decisão liminar e negou provimento ao agravo regimental.

A extensão do acórdão (mais de 70 laudas) é indicativa da riqueza dos debates travados. Basicamente, para efeito da análise aqui desenvolvida, separamos dois pontos: 1) necessidade de pronunciamento específico do Congresso Nacional para obras de grande envergadura; e 2) deferência do Poder Judiciário à decisão do órgão ambiental licenciador, aplicação da precaução e conflito de princípios. Como a decisão foi por maioria apertada de votos, não é possível extrair uma racionalidade sobre os tópicos listados que possa ser atribuível ao STF. No entanto, serve como evidência para instruir outras decisões da Corte Suprema e demais tribunais sobre temas que ensejam grande controvérsia teórica, com reflexos na prática dos procedimentos de licenciamento.

No tocante ao primeiro tema, o voto vencido do Ministro Carlos Britto chamou atenção para o disposto no artigo 48, inciso IV, c/c artigo 58, § 2º, inciso VI e artigo 165, § 4º, todos da CF/88, que exigiria que obra de envergadura se submetesse ao crivo do Congresso Nacional. Além disso, e no mesmo sentido, foram levantados indícios de que haveria necessidade de captação de recursos hídricos em terras indígenas. Se fosse este o caso, segundo os artigos 49, inciso XVI, e 231, § 3º, todos da CF/88, o projeto teria também que passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Os votos vencedores rechaçaram tal exigência. Na primeira, por constar o projeto do plano plurianual. Como o plano compõe o orçamento que, por sua vez, passa pelo crivo do Congresso Nacional, estaria suprida a exigência constitucional. Quanto à segunda, porque não haveria captação de recursos hídricos em reserva indígena. O projeto previa apenas a construção de um canal passando por áreas indígenas. Portanto, também não se enquadraria na hipótese constitucional de necessária avaliação do Congresso Nacional.

No que se refere à segunda questão de direito analisada pelo acórdão, quanto a eventual deferência do Poder Judiciário à decisão do órgão ambiental, essa constitui questão de extrema importância para a formação da teoria e da prática dos vários projetos licenciados em todo o Brasil envolvendo a aplicação do princípio da precaução e o exame do conflito de princípios.

A questão é enfrentada logo no início do acórdão pelo voto do Ministro relator; todavia, é apenas no final da extensa decisão que ela aparece de forma mais clara. Nas palavras do Ministro

Gilmar Mendes, compete ao julgador responder à seguinte indagação: “qual é o direito de intervenção do Judiciário?”⁴⁴ Como a questão ambiental apresenta-se revestida de caráter político singular, que não escapa da construção do próprio Direito do Ambiente, esta parece ser uma questão de crucial importância para garantia de maior segurança jurídica na execução do princípio do desenvolvimento sustentável. Se a resposta a esta pergunta for afirmativa incondicionalmente, todo e qualquer processo de licenciamento ficará sujeito a duplo, triplo ou até quádruplo grau de revisão por diferentes órgãos da Administração Pública, Ministério Público e várias instâncias e tribunais. Se, ao contrário, o Judiciário for cuidadoso e criterioso na desconstituição de uma decisão técnica, devidamente motivada, o cenário tende a ser de uma maior segurança jurídica e, como consequência, de incentivo direto à consolidação e capacitação dos órgãos de meio ambiente.

Na prática, o que se observa é uma desconfiança institucional sistêmica, algo que prejudica o desenvolvimento e a proteção ambiental. Se a decisão do órgão ambiental for facilmente desconstituída por decisão judicial, corre-se o risco de se criar uma política de desincentivo ao fortalecimento do órgão ambiental. Pode se passar ao órgão ambiental a sensação de que ele não precisa ser criterioso, pois o Judiciário consertará eventual equívoco. Por outro lado, sob ameaça constante de processo judicial, a atuação do órgão ambiental poderia ser de alguma forma influenciada negativamente, gerando ineficiências no procedimento de materialização do princípio do desenvolvimento sustentável.

Esta breve reflexão nos parece relevante para examinar o conteúdo da decisão do STF no caso concreto. Ainda que louvável a argumentação dos votos vencidos, demonstrando uma preocupação ímpar com o desejo social de preservação e conservação ambiental estampado no artigo 225, da CF/88, tendo por foco a consequência de uma decisão que desprivilegiasse a análise do órgão responsável pela condução do licenciamento, o efeito poderia ser justamente o contrário. Se o voto desconstituísse a análise técnica do IBAMA ao conceder a licença de instalação em sede de medida liminar, sob o argumento da incidência do princípio da precaução, poderia contribuir para enfraquecer as análises efetuadas pelos demais órgãos ambientais no país.

Em suas razões de decidir, colhe-se do voto do Relator uma ilação quanto a certo dever de deferência do Judiciário às decisões tomadas pelo administrador. Neste sentido, constou do voto do relator: “[n]ão há nenhuma razão plausível para afastar a credibilidade do IBAMA, órgão técnico responsável pela proteção do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis”.⁴⁵

Portanto, o STF adotou uma posição de deferência à decisão tomada pelo IBAMA quando decidiu pela constitucionalidade da emissão das licenças prévia e de instalação.

4.2.3. Dispensa de EIA por Lei Estadual

O estado do Rio de Janeiro interpôs Agravo Regimental em Recurso Extraordinário⁴⁶, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em que alegou que a norma estadual que previu hipótese de dispensa de estudo de impacto ambiental seria válida. O estado aduziu que, “na falta da

⁴⁴ Ministério Público Federal e outros v. União e outro. Ag. Reg. na medida cautelar na ação cível originária n. 876-0/BA, STF, Tribunal Pleno, j. 19/dez./2007, D.J. 31/jul./2008, p. 108.

⁴⁵ Ministério Público Federal e outros v. União e outro. Ag. Reg. na medida cautelar na ação cível originária n. 876-0/BA, STF, Tribunal Pleno, j. 19/dez./2007, D.J. 31/jul./2008, p. 67.

⁴⁶ RE 631.753, STF, Primeira Turma, j. 07/06/2011, D.J. 21/06/2011.

lei ordinária imposta pelo artigo 225, § 1º, IV, da CF, o estado do Rio de Janeiro, exercendo sua competência legislativa plena para disciplinar questões de proteção ao meio ambiente (art. 24, IV), editou a Lei Estadual 1.356/88 alterada pela Lei 1.912/91⁴⁷. Alegou, ainda, que a lei estadual havia sido editada no exercício de sua competência suplementar, sustentando que a Resolução 1/1986 do CONAMA não seria a lei exigida pelo art. 225, 1º, IV da CF/88.

O acórdão fixou que norma estadual que dispensa estudo de impacto ambiental viola o art. 225, 1º, IV, da CF/88. A Turma manteve, portanto, o entendimento já observado na ADI 1.086/SC de relatoria do Ministro Ilmar Galvão. Assim, negou-se provimento ao agravo regimental.

4.2.4. Ausência de Licenciamento Ambiental

A sociedade Munir Abbud Empreendimentos construiu cinco edifícios no Costão da Tartaruga, na Praia da Enseada, no Guarujá, tendo sido alegada ocorrência de dano ambiental nos aspectos cultural, estético e sanitário, diminuindo a beleza natural do local. Em decorrência, foi ajuizada ação civil pública pelo MP/SP por dano ambiental, requerendo indenização por perdas e danos, na impossibilidade de demolição do imóvel. O tema chegou ao STF por meio de Agravo Regimental em Recurso Extraordinário,⁴⁸ havendo uma alegação de que o empreendedor havia recebido autorização da Prefeitura para construir as edificações.

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski decidiu que para construções com potencial de causar dano ambiental, faz-se necessário o licenciamento ambiental prévio, conforme dispõe a Lei n. 6.938/1981. Adicionalmente, apontou que era vedada no Estado de São Paulo a aprovação de construções em zonas declaradas de interesse turístico estadual, como era classificado o local da presente construção. Assim, o alvará recebido desrespeitava leis estaduais e federais. Desse modo, negou provimento ao agravo, acompanhado pela Turma em unanimidade.

4.3. Tributação e Meio Ambiente

Sob essa rubrica foram agrupadas as decisões que julgaram a constitucionalidade da instituição de taxas relacionadas ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental. Apesar de a discussão desses casos centrar-se na natureza tributária – princípio da legalidade estrita e da anterioridade na instituição de tributos – optou-se por mencionar as decisões no âmbito deste artigo, pois se trata de tema relacionado ao custeio da atuação ambiental do poder público.

A autonomia do Direito Ambiental em relação a outros ramos do Direito cria uma necessidade de adequação e harmonização de teorias jurídicas há muito consolidadas com as peculiaridades de uma regulação eficiente para a tutela do meio ambiente. Uma das áreas que passa por essa necessária adequação é a de tributação (Costa, 2012, p. 155).

A utilização de incentivos econômicos como instrumentos de política ambiental faz do Direito Tributário ferramenta essencial à instrumentalização de soluções regulatórias para prote-

⁴⁷ Estado do Rio de Janeiro v. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, RE n. 631.753 AgR/RJ, STF, Primeira Turma, 07/jun./2011 (fl. 215).

⁴⁸ Munir Abbud Empreendimentos Imobiliários LTDA. e Outros v. Ministério Público do Estado de São Paulo, RE n. 445.819 AgR/SP, STF, Primeira Turma, j. 13/abr./2011, D.J. 03/05/2011.

ção e conservação do meio ambiente. Para que isso possa ocorrer, há que se ampliar ou reinterpretar alguns conceitos consolidados da matéria principiológica do Direito Tributário para que, em sua função extrafiscal, recepcione uma ferramenta econômica normatizada pelo Direito Ambiental: o princípio do poluidor e do usuário-pagador (Fazolli, 2004, p. 78). Na prática, esse princípio pode tomar diferentes formas e denominações, desafiando interpretações clássicas do Direito Tributário nacional. No entanto, o que se observa da jurisprudência do STF nesta seara são questões tradicionais ao Direito Tributário, como a necessidade de lei em sentido estrito para instituição de tributo e discussões quanto à sua base de cálculo analisadas a seguir.

4.3.1. Taxa de Fiscalização Ambiental

Os casos analisados pelo STF e agrupados no presente tópico se resumem à análise da constitucionalidade de “taxa” criada, primeiramente, por Portaria do IBAMA e, posteriormente, por lei, para atividades poluidoras.

Inicialmente, a Portaria n. 113, de 25/set./1997 do IBAMA criara uma cobrança para o registro de atividades poluidoras, conforme tabela do próprio IBAMA (Portaria n. 37/98). Em ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional da Indústria, o STF entendeu que a cobrança estava justificada no poder de polícia exercido pelo IBAMA, e que, portanto, enquadrava-se na figura jurídica tributária de “taxa”. Logo, somente poderia ser instituída por lei em sentido formal. Por esse motivo, e por entender também que os valores praticados violavam “regra de equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante da exigência, com afronta ao princípio da proporcionalidade”,⁴⁹ entendeu o STF pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da Portaria IBAMA n. 113/1997.

Sobreveio, então, a Lei n. 9.960 de 28/01/2000. Dentre outros dispositivos, o referido diploma acrescentou os artigos 17-A a 17-O, recriando a taxa de fiscalização ambiental (TFA). Assim como ocorreu com a Portaria IBAMA n. 113, a lei foi objeto de pedido de declaração de inconstitucionalidade em ação direta proposta pela CNI. A requerente alegou, em síntese, que: 1) o fato gerador da taxa criada pela lei era o exercício de atividade profissional e não o serviço prestado no exercício do poder de polícia;⁵⁰ 2) haveria bitributação, em razão da existência de taxas específicas vinculadas ao licenciamento; e 3) ausência de definição de alíquotas, em violação ao princípio da isonomia.

O voto do Ministro relator destaca esses três argumentos para sustentar o deferimento de medida cautelar suspendendo a eficácia da Lei n. 9.960/2000, neste particular, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. O voto do relator foi acompanhado pelos demais Ministros, merecendo destaque a posição do Ministro Sepúlveda Pertence que deixou consignado:

⁴⁹ ADI n. 1.823-1/DF, STF, Tribunal Pleno, j. 30/abr./1998, D.J. 16/out./1998, p. 57. Ver também a ADI 1982-1 MC/DF, STF, Pleno, j. 15/abr./1999, D.J. 11/jun./1999.

⁵⁰ De fato, constou do artigo 17-B, § 1º, da Lei n. 6.938/81, com a redação dada pelo artigo 8º, da Lei n. 9.960/2000, que “[c]onstitui fato gerador da TFA, o exercício das atividades mencionadas no inciso II do art. 17 desta Lei, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989”.

EALR, V. 4, nº 1, p. 181-220, Jan-Jun, 2013

“[c]reio que, até pedagogicamente, é melhor que outra [lei] venha a cobrir os custos dessa relevante atividade fiscalizadora, que exista ou deva existir”.⁵¹

Foi então o que ocorreu. Antes que o STF pudesse analisar o mérito da ADI em questão, uma nova lei sobre a matéria foi sancionada, a de n. 10.165/2000. Este novo diploma não ficou imune a uma nova ação questionando a sua constitucionalidade, mas neste caso, analisada pelo STF em sede de Recurso Extraordinário (416.601-DF).⁵² A entrada em vigor da Lei n. 10.165/2000 teve reflexos em diversos casos que pleiteavam a inconstitucionalidade da Lei n. 9.960/2000. Por tratarem do mesmo tema, foram todos apensados ao caso CNI v. presidente da República e Congresso Nacional.⁵³ Por meio de despachos, o STF entendeu que as ações pleiteando a inconstitucionalidade da Lei n. 9.960/00 perderam o objeto em razão da entrada em vigor da Lei n. 10.165/00.

Como visto, o Congresso Nacional, ainda no ano de 2000, corrigiu a falha na identificação do fato gerador da taxa. Este novo diploma legal consigna no mesmo artigo 17-B, mas agora em seu *caput*, da Lei n. 6.938/81, que o fato gerador da cobrança da taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA) “é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais”.

No entanto, AGEFLOR, em mandado de segurança que percorreu as instâncias ordinárias antes de chegar ao STF, alegou que: 1) a Lei n. 6.938/81 teria sido recepcionada como lei complementar e, portanto, apenas instrumento de mesma hierarquia poderia alterá-la; 2) a alteração na Lei n. 6.938/81 realizada pela Lei n. 10.165/00 não era suficiente para caracterizar o efetivo exercício de poder de polícia, porque a fiscalização era realizada pelos órgãos do SISNAMA nas esferas estaduais e municipais; 3) não haveria como vincular o exercício do poder de polícia pelo IBAMA ao contribuinte da TCFA; 4) a natureza da TCFA seria de imposto e, portanto, somente poderia ser instituída por meio de lei complementar; e 5) haveria bitributação em decorrência da existência de outras taxas referentes ao licenciamento ambiental.

O relator do recurso, Ministro Carlos Velloso, afastou os argumentos da AGEFLOR lançados em seu recurso extraordinário, consignando que “os que exercem atividades de impacto ambiental tipificadas na lei sujeitam-se à fiscalização do IBAMA, pelo que são contribuintes da taxa decorrente dessa fiscalização, fiscalização que consubstancia, vale repetir, o poder de polícia

⁵¹ Confederação Nacional da Indústria CNI v. Presidente da República e Congresso Nacional. ADI n. 2.178-8/DF, STF, Tribunal Pleno, j. 29/mar./2000, D.J. 12/mai./2000, p. 84.

⁵² Muitos casos envolvendo a Lei n. 10.165/2000 foram levados a julgamento no STF, cujas decisões firmaram-se no sentido da sua constitucionalidade ADI 2247 de 13/09/2000, Ministro-Relator Ilmar Galvão; RE 453.649-8AgR de 21/03/2006, Ministra-Relatora Ellen Gracie; RE 460.066-8AgR de 28/03/2006, Ministro-Relator Sepúlveda Pertence; RE 459.950-3AgR de 18/04/2006, Ministro-Relator Carlos Britto; RE 401.071-2AgR de 18/04/2006, Ministro-Relator: Carlos Britto. RE 421.279 AgR de 09/05/2006, Ministro-Relator Cezar Peluso. RE 397.342-8AgR de 08/08/2006, Ministro-Relator Cezar Peluso. STA 23 AgR de 27/09/2006, Ministra-Relatora Ellen Gracie; RE 452.408-2AgR de 12/06/2007, Ministro-Relator Eros Grau; AI 651.178-7AgR de 09/10/2007, Ministro-Relator Eros Grau; AI 638.133-0AgR de 04/03/2008, Ministro-Relator Gilmar Mendes; AI 638.092-5AgR de 17/03/2009, Ministro-Relator Ricardo Lewandowski; AI 648.201-5AgR de 26/05/2009, Ministra-Relatora Carmen Lúcia; RE 503.350 AgR de 25/08/2009, Ministro-Relator Ricardo Lewandowski; RE 408.582 AgR de 15/02/2011, Ministro-Relator Marco Aurélio; RE 602.089 AgR de 24/04/2012, Ministro-Relator Joaquim Barbosa; RE 416.903 AgR de 16/10/2012, Ministra-Relatora Carmen Lúcia; RE 603.513 AgR de 28/08/2012, Ministro-Relator Dias Toffoli.

⁵³ São as ADIs n. 2.219 e 2.181.

estatal”. Além disso, afirmou que “os defeitos apontados pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da cautelar pedida na ADI 2.178/DF, no que toca à alíquota, então inexistente, foram corrigidos”. Portanto, concluiu que “o projeto que se transformou na Lei 10.165/2000, que deu nova redação à Lei 6.938/81, libertou-se ‘das inconstitucionalidades corretamente detectadas pelo Pretório Excelso’ (Ives Gandra Martins, ‘Séries Grandes Pareceristas – Pareceres Tributários’, América Jurídica, 2003, p. 85-100)”.⁵⁴ Os demais Ministros acompanharam o voto do relator e, por unanimidade, o STF negou provimento ao recurso da AGEFLOR.

À luz do Direito Tributário restou, pois, definida a constitucionalidade da cobrança da taxa de controle e fiscalização ambiental pelo IBAMA. O argumento preponderante foi a consignação do fato gerador como sendo o exercício do poder de polícia. Na redação anterior, da Lei n. 9.960/2000 constava como fato gerador o exercício da atividade das pessoas físicas e jurídicas, o que em si violava o artigo 145, inc. II, da CF/88. O STF deixa claro, com isso, que o poder público, através da Política Nacional do Meio Ambiente, ao lançar mão do princípio do poluidor-pagador / usuário-pagador (art. 4º, inc. VII, da Lei n. 6.938/81) não pode instrumentalizá-lo na forma ou com natureza jurídica de taxa. Em nenhuma passagem dos acórdãos analisados nesta seção há qualquer menção ou exame de adequação entre um instrumento tipicamente tributário com aquele utilizado como ferramenta para garantia da utilização racional e compensatória de bens, recursos e serviços pertencentes à coletividade.

A análise do princípio do poluidor pagador vai aparecer no STF em outra oportunidade, já não mais discutindo o fato gerador que autoriza a cobrança de uma “taxa” em sua conceituação estritamente tributária, mas pela compensação de atividade com potencial de impactar o meio ambiente.

Em síntese, a empresa Delphi Automotive Systems interpôs Agravo de Instrumento⁵⁵ contra decisão que não admitira recurso extraordinário interposto contra acórdão do TJ/MG que entendera ser legal a taxa de controle e fiscalização ambiental. A agravante sustentou que o fato gerador da taxa deveria ser o efetivo exercício de fiscalização pelo órgão competente, e não a sua mera existência. Ademais, asseverou que o porte econômico da empresa baseado em sua receita bruta anual não guardaria relação com os custos do exercício do poder de polícia na fiscalização das atividades potencialmente poluidoras.

A Ministra-relatora Cármen Lúcia negou provimento ao agravo, tendo decidido que a jurisprudência do STF já está assentada no sentido de que a receita da empresa pode ser utilizada para aferir seu potencial poluidor e fixar o valor da taxa, tendo citado o precedente RE 416.601-1/DF.

4.4. Crueldade contra os Animais

Outro tema sobre o qual o STF já se manifestou expressamente reside na discussão quanto à constitucionalidade de certas manifestações alegadamente culturais ao redor do país que,

⁵⁴ Associação Gaúcha de Empresas Florestais - AGEFLOR v. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Recurso Extraordinário n. 416.601-1 /DF, STF, Tribunal Pleno, j. 10/ago./2005, D.J. 30/set./2005, pp. 504, 505 e 508.

⁵⁵ Delphi Automotive Systems do Brasil Ltda. v. Diretoria de Atividades e Minerárias da FEAM, AI 746.875 AgR/MG, STF, Primeira Turma, j. 02/dez./2010, D.J. 01/02/2011
EALR, V. 4, nº 1, p. 181-220, Jan-Jun, 2013

no entanto, impingem sofrimento aos animais. De fato, o art. 225, §1º VII, da Constituição Federal, que veda práticas que submetam os animais a crueldade, tem gerado grandes controvérsias, especialmente por muitas vezes condenar certas tradições culturais brasileiras.

4.4.1. Farra do Boi

Um exemplo dessas discussões pode ser observado no RE 153.531-8.⁵⁶ Trata-se de recurso interposto nos autos de ação civil pública que visava condenar o Estado de Santa Catarina a proibir a festa conhecida como “farra de boi”, por ser extremamente cruel e violenta com os animais. Após ter sido julgada improcedente na primeira instância e no Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC, foi interposto recurso extraordinário.

O Relator, Ministro Francisco Rezek, entendeu que, apesar de o art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal referir-se à proibição de submissão dos animais a tratamento cruel “na forma da lei”, a ausência de lei em sentido estrito disciplinando o tema não constituía óbice a que a Administração Pública pudesse, no exercício de suas competências, proibir práticas que violassem o direito dos animais.

No entanto, no caso, fazia-se também necessário considerar os arts. 215, §1º e 216 da Constituição Federal, que protegem as manifestações culturais, o que indicaria que a festa não poderia ser abolida, mas caberia ao Estado apenas evitar os excessos de violência. Ainda assim, o Ministro julgou procedente o recurso, no que foi seguido pela maioria da Turma, no sentido de que a manifestação cultural deva ser estimulada, tal como em outras partes do Brasil, apenas onde o boi for de pano, madeira, mas não seres vivos.⁵⁷

4.4.2. Briga de Galo

No mesmo sentido manifestou-se o STF na ADI 1.856⁵⁸ na qual se impugnou a constitucionalidade da Lei 2895/1998 do Rio de Janeiro.⁵⁹ A Lei em tela autorizava a criação e a realização de exposições e competições entre galos, o que afrontaria o artigo 225, §1º VII da Constituição da República, submetendo essas aves à crueldade. A Corte entendeu que as brigas de galo constituem forma de tratar com crueldade os animais, pois na maioria das vezes as aves vão da exaustão à morte. Sendo assim, deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia da lei.

Da mesma forma, com interpretação já firmada sobre o tema, o STF julgou inconstitucional a Lei 11.366/2000, do estado de Santa Catarina, que autorizava e regulamentava a criação,

⁵⁶ APANDE v. Estado de Santa Catarina, Recurso Extraordinário n. 153.531-8/SC, STF, 2ª Turma, j. 3/6/1997, D.J. 13/3/1998.

⁵⁷ Comentando essa decisão, Paulo Affonso de Leme Machado (2008) observa que “crueldade é a característica ou condição do que é cruel; prazer em derramar sangue, causar dor. A Constituição teve o mérito de focalizar o tema e de proibir a crueldade contra os animais. O texto constitucional fala em práticas – o que quer dizer que há atos cruéis que acabam tornando-se hábitos, muitas vezes chamados erroneamente de manifestações culturais” (p. 139).

⁵⁸ Após haver o Plenário do STF deferido a medida cautelar suspendendo a execução e aplicabilidade da Lei, em 3/set./1998, a ADI foi então julgada em 26/maio/2011, com a relatoria do Ministro Celso de Mello.

⁵⁹ Procurador Geral da República v. Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.856, STF, Tribunal Pleno, j. 26/5/2011, D.J. 13/10/2011.

exposição e realização de brigas de galo, na ADI 2.514-7.⁶⁰ Também julgou inconstitucional a Lei 7.380/1998, do Rio Grande do Norte, que possibilitava a realização das brigas de galo.⁶¹

Portanto, observa-se que a Corte possui firme entendimento no sentido de repudiar leis que, a pretexto de regulamentar formas de entretenimento e manifestação cultural, submetam animais a práticas violentas, cruéis ou atrozes, por contrariar o artigo 225, §1º VII, da Constituição Federal.

4.5. Compensação Ambiental

A compensação ambiental é disciplinada na Lei 9.985/2000⁶², que obriga o empreendedor, durante o processo de licenciamento e fundamentado no EIA/RIMA do projeto que tenha significativo impacto negativo ao meio ambiente, a apoiar a implantação e manutenção de uma unidade de conservação. É uma medida compensatória dos danos que serão causados pela obra ou atividade ao meio ambiente. Para isso, o órgão licenciador deve buscar favorecer as unidades de conservação situadas na área de influência do projeto, seja na bacia hidrográfica, seja na sua microrregião geográfica (Milaré, 2007, p. 683).

Edis Milaré (2007) esclarece que a compensação ambiental frequentemente é “confundida com a reparação de danos ou, até mesmo, com a mitigação de impactos” (p. 512). O autor defende que “tal possibilidade está associada à preservação e ao incremento da biodiversidade, à aplicação da responsabilidade social de empresas, aos esforços da inclusão social” (p. 513).

4.5.1. Estabelecimento de Percentual Mínimo em Lei para Fins de Compensação Ambiental

Na ADI 3.378-6, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria e relatada pelo Ministro Carlos Ayres Britto⁶³, impugnou-se o art. 36, §§ 1º, 2º e 3º da Lei Federal 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

⁶⁰ Procurador Geral da República v. Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.514-7, STF, Tribunal Pleno, j. 29/06/2011, D.J. 09/12/2005.

⁶¹ ADI 3.776-5 j. em 14.6.2007, Relator Ministro Cezar Pelluso.

⁶² Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. § 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

⁶³ ADI 3.378-6, STF, Tribunal Pleno, j. 09/04/2008, D.J. 19/06/2008.

A Corte decidiu que referida lei reforça o princípio do usuário-pagador⁶⁴ e que o fato de inexistir efetivo dano ambiental não isenta o empreendedor de partilhar os custos de medidas preventivas. Sustentou, ainda, que não há outro meio eficaz para preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações senão a imposição, ao empreendedor, do dever de arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente.

Entretanto, o STF ressaltou que o trecho do §1º do artigo 36 da lei, que fixava um valor mínimo de 0,5% sobre os custos totais previstos para a implantação do empreendimento a título de compensação ambiental, não deveria prosperar. No entendimento do Tribunal, esse dispositivo induzia à ideia de que sempre haverá um impacto ambiental, o que nem sempre ocorrerá. A Corte enfatizou ser o “significativo impacto ambiental” o critério que deve levar o empreendedor a fazer esse pagamento para a preservação do meio ambiente. Assim, decidiu que essa parte do texto legal, ao fixar o valor mínimo de 0,5%, deveria ser julgada inconstitucional, de modo que o investimento do empreendedor ocorra de acordo com o grau de impacto ambiental esperado, julgando parcialmente procedente a ação.

4.6. Indenizações em Razão da Criação de Áreas Ambientalmente Protegidas

Ao encerrarmos a análise dos casos decididos pelo Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, faz-se necessário ainda destacar julgado em que a Corte ponderou a necessidade de preservação do meio ambiente, que permite ao estado, inclusive, desapropriar bens privados, com o princípio da justa e prévia indenização em dinheiro.

O caso tem origem em ação de desapropriação proposta pelo estado de São Paulo em face da família Bei, para a aquisição compulsória de área que viria a compor a Estação Ecológica Jureia-Itatins.

O juízo de primeiro grau fixou o montante devido para a indenização, acrescentando os juros moratórios e compensatórios. Os proprietários interpuseram recurso ao Tribunal de Justiça, que foi negado, e em seguida, recurso especial (não conhecido pelo STJ) e extraordinário, que foi inadmitido na origem, levando-os então à interposição de agravo de instrumento, que foi provido. Os requerentes alegavam que o princípio da isonomia havia sido violado, uma vez que foram excluídos da área indenizável 50% das matas sujeitas à preservação permanente, pois outros proprietários em situação idêntica teriam recebido indenização integral. Além disso, os requerentes alegaram que a propriedade deles estava em área reconhecida como urbana do município de Iguape, de modo que a competência para fixar o valor da indenização seria do município.

⁶⁴ “Busca o princípio evitar que o custo zero dos serviços e recursos naturais acabe por conduzir o sistema de mercado à hiperexploração do meio ambiente. Por isso, cresce no mundo o movimento pelo pagamento por serviços ecológicos como incentivo à conservação [...]. Com ou sem tarifas e taxas, os usuários de recursos naturais arcam com custos, ou seja, pagam sempre pelo uso direto desses recursos ou pelos serviços destinados a garantir a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico [...]. O usuário que paga, paga naturalmente por um direito que lhe é outorgado pelo Poder Público competente, como decorrência de um ato administrativo legal; o pagamento não tem qualquer conotação penal” (Milaré, 2007, pp. 772-774).

O Ministro-Relator Maurício Corrêa⁶⁵ dispôs que não caberia o reexame da matéria para averiguar se a propriedade se encontra em área urbana ou rural e então discorrer sobre o valor da justa indenização, pois encontraria óbice nas súmulas 279 e 280. O Ministro se pronunciou similantemente acerca dos juros compensatórios, discorrendo que estariam dentro da análise fática, pois deveria se observar a inexistência ou não de imissão na posse do imóvel. De igual forma se posicionou acerca do princípio da isonomia, justificando que a matéria deveria ter sido enfrentada na origem e que para viabilizar-se o recurso seria exigível o exame do conjunto probatório. O debate, portanto, terminou por cingir-se à indenização da fração de 50% das matas sujeitas à preservação permanente.

O Tribunal de origem sustentou que a área de reserva não era passível de indenização, uma vez que seria considerada coisa fora do comércio, e que os proprietários não pagaram para a formação da reserva e nem quando adquiriram o imóvel expropriado, entendendo indenizáveis apenas as parcelas das matas não sujeitas à proteção permanente e passíveis de exploração econômica.⁶⁶

No entanto, o Ministro apontou que o entendimento do STF e do STJ é pela plena indenização das matas e revestimentos florestais de domínios privados sujeitos ao empossamento estatal ou restrições administrativas, por respeito ao direito à propriedade. “Se por um lado, a existência de matas de preservação impede sua exploração extrativa ou do uso do solo para fins agrícolas, por outro, implica em agregação de valores outros ao imóvel, como área de potencial turístico e ecológico. O certo, de qualquer modo, é que a cobertura vegetal pertence aos proprietários, estando resguardada pelo direito de propriedade constitucionalmente assegurado, não sendo passível de expropriação pelo estado sem a correspondente justa e prévia indenização em dinheiro.” Assim, o Ministro decidiu que a decisão recorrida desrespeitara o direito de propriedade quanto à garantia à justa indenização em caso de desapropriação. Assim, anulou o acórdão recorrido, tendo a Turma concordado.

Em outra ocasião, a Corte julgou Agravo⁶⁷ interposto contra decisão que negara provimento a Recurso Extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual havia julgado procedente ação de indenização por apossamento administrativo decorrente da criação do Parque Estadual Serra do Mar. O estado de São Paulo alegava que a indenização não seria devida porque não teria havido apossamento físico da área, mas apenas limitação para preservação, de modo que não houvera prejuízo porque os autores não teriam comprovado que faziam uso econômico da área anteriormente à criação do parque.

No entanto, o Ministro-relator Sepúlveda Pertence destacou na decisão, que “é pacífica a jurisprudência deste Tribunal de que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à reserva florestal Serra do Mar independentemente das limitações administrativas impostas para a proteção ambiental dessa propriedade”, citando o RE 100.717. A Turma negou provimento em decisão unânime.

⁶⁵ Fábio Salvador Bei e Cônjuge v. Estado de São Paulo, Recurso Extraordinário n. 267.817/SP, STF, 2ª Turma, j. 29/10/2002, D.J. 29/11/2002.

⁶⁶ A Corte decidiu de maneira similar entendendo que propriedades onde fosse definida Área de Proteção Permanente poderiam ser indenizadas por ficar restringido o aproveitamento econômico da área por vontade do Poder Público em IBAMA v. Jari Celulose S/A, AI 677.647-2 AgR/AP, STF, 2ª Turma, j. 20/05/2008, D.J. 05/06/2008.

⁶⁷ Estado de São Paulo v. Espólio de Luciano Castro Gonzalez, Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 471.110/SP, STF, 1ª Turma, j. 14/11/2006, D.J. 07/12/2006.

5. Breves Considerações sobre a Jurisprudência Colacionada

No que tange a questões que discutem a divisão constitucional de competência legislativa entre os entes federativos, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem privilegiado a competência concorrente dos Estados-membros para complementar a legislação em vigor, especialmente quando a norma estadual visa ampliar as medidas de proteção ambiental. Por outro lado, o STF já decidiu que a competência estadual não pode ir ao limite de vedar atividade permitida e normatizada por lei federal.

Os casos relativos à competência administrativa trouxeram temas profundos à Corte Suprema. Destacamos, nesse sentido, o julgamento da ADI-MC 487-5, que manteve cautelarmente a vigência do decreto que, na ausência de lei expressa sobre a matéria, veio a proibir, por tempo indeterminado, o corte de árvores na região da Mata Atlântica. Conforme mencionado, o STF decidiu não suspender a eficácia do decreto, sob o argumento de que, caso procedesse em sentido contrário, haveria um vazio normativo sobre a matéria, que poderia ser prejudicial à proteção do meio ambiente.

Observa-se, ainda, da análise dos julgados, que costumam ser bem recebidos pela Corte atos regulamentares que visem ampliar a proteção ao meio ambiente, mesmo no silêncio da lei. Por outro lado, a Corte já decidiu pelo direito à indenização do particular individualmente afetado em razão de medidas administrativas que almejam incrementar a proteção ambiental, como a criação de parque ecológico, mas acarretam restrições severas à propriedade privada.

Já no que tange ao processo de licenciamento ambiental, a jurisprudência do STF (e.g. ADI 1505) aponta que a Corte entende ser a concessão de licença ambiental atividade típica do Poder Executivo, não podendo haver intromissão do Poder Legislativo, sob pena de subversão do princípio da separação dos poderes. Igualmente relevante foi o julgado em que se decidiu que lei estadual não pode dispensar a realização de estudo de impacto ambiental para atividades que o exigem, nos termos da legislação federal em vigor (e.g. ADI 1.086-7).

Os acórdãos que tratam de matéria de fiscalização envolvendo o IBAMA demonstram uma postura firme e assentada do Supremo Tribunal Federal no que concerne à constitucionalidade da Taxa de Fiscalização e Controle Ambiental instituída pela Lei 10.165/2000. O Tribunal entende que a atividade de polícia pode ser geradora de taxa, desde que sejam observados os princípios da legalidade estrita e da anterioridade (e.g. ADI 2247 e ADI 1823), razão pela qual, por outro lado, foram consideradas inconstitucionais cobranças efetuadas com base meramente em portarias.

Constata-se, ainda, que a Suprema Corte repudia práticas que submetam os animais à violência ou crueldade, rechaçando a alegação de que a Constituição Federal lhes daria guarida sob a tutela da proteção às manifestações culturais.

Já ao dispor sobre a compensação ambiental (e.g. ADI 33378), o STF reforça o princípio do usuário-pagador, ao firmar o entendimento de que é constitucional a partilha de custos de prevenção, controle e reparação de impactos negativos ao meio ambiente pelos empreendedores, proporcionalmente ao grau de impacto de cada empreendimento. O Tribunal, no entanto, assentou que é preciso haver uma proporcionalidade entre o grau negativo do impacto e a compensação requerida.

Por fim, verifica-se que particulares que venham a sofrer prejuízos individualizados em decorrência de criação de áreas ambientalmente protegidas, tais como parques ecológicos, poderão fazer jus à compensação por perdas e danos, a ser devida pelo ente público que os instituem.

6. Conclusão

Este artigo teve como objetivo mapear as decisões do Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas a meio ambiente, com a finalidade de verificar quais são os temas, nessa seara, que já dispõem de um posicionamento da Corte.

O complexo sistema constitucional de atribuições, atrelado à pluralidade de temas que permeiam a questão ambiental, tem por efeito o surgimento questões jurídicas de não fácil elucidação, grande parte delas a exigir uma interpretação de matriz constitucional.

A análise das decisões acima colacionadas permitiu constatar que o STF não se limita a uma interpretação formalista da Constituição. A análise das decisões demonstra que a Suprema Corte busca garantir a efetividade das normas constitucionais protetivas do meio ambiente, simultaneamente à preservação do princípio federativo e da separação dos poderes, sem descuidar da tutela de garantias individuais, como o direito de propriedade.

7. Referências

- Antunes, P. B. (2006). *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris.
- Antunes, P. B. (2007). *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- Barth, M. I. (2006). Direito Ambiental e o Papel do Poder Judiciário. *Interesse Público – Revista Bimestral de Direito Público*. Ano VIII, n. 38.
- Beltrão, A. (2008). *Manual de direito ambiental para concursos públicos*. São Paulo: Método.
- Binembojm, G. (2008) *Temas de direito administrativo e constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Costa, L. A. (2012) A sustentabilidade ambiental na produção econômica de bens e serviços como requisito progressivo à concessão de incentivos fiscais no Brasil. *A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces*. Millennium: Campinas.
- Fazzoli, S.A (2004). Princípios ambientais tributários e extrafiscalidade. *Revista de Direito Ambiental*, 34.
- Granziera, M. L. M. (2009). *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas.
- Guerra, S., & Guerra, S. (2012). *Intervenção Estatal Ambiental*. São Paulo: Atlas.
- Justen Filho, M. (2009). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.
- Machado, P. A. L. (2008). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Machado, P. A. L. (2011). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Milaré, E. (2007). *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Sarlet, I. W. S., & Fensterseifer, T. (2011). *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Silva, J. A. (2009). *Direito Ambiental Constitucional*. Malheiros: São Paulo.

Anexo I - Resultado da Pesquisa no Sítio do STF (www.stf.jus.br)

Palavra-chave de Busca	Acórdãos Encontrados	
meio adj ambiente	ADI1086	MS27622
	ADI487	MS26064
	ADI1823	MS24665
	ADI2396	MS23800
	ADI1856	MS25284
	ADI1505	MS21401
	ADI2247	MS26189
	ADI3776	MS25347
	ADI3378	MS26067
	ADI3338	RE503350AgR
	ADI3540	AI677647AgR
	ADI1982	STA112AgR
	ADI3035	AI651178AgR
	ADI2142ADI2514	STA23AgR
	ADI3252	RE397342AgR
	ADI2178	RE421279AgR
	ADI2656	RE401071AgR
	ADI2303	RE460066AgR
		RE396541AgR
		RE474922 AgR
		RE416903 AgR
		RE 603513 AgR
		RE 602089 AgR
		RE417408 AgR
		RE650909 AgR
		STA118AgR
		STA171AgR
		RE459950AgR
		RE453649AgR
		AI648201AgR
		AI6381330AgR
		RE452408AgR
		ACO876MC-AgR
		Rcl3074
		AI638092AgR
		AI158479AgR
		RE445819AgR
		RE408582AgR
		AI746875AgR
		RE286789
		RE134297
		RE416601
		RE153531
		RE267817
Meio adj ambiente e licenciamento	ADI3338	MS21401
	ADI2142	Rcl3074

Meio adj ambiente e competência	ADI3338 ADI1505 ADI1086 ADI487 ADI2396ADI3035 ADI2142 ADI2303	MS21401 ACO876MC-AgR Rcl3074 AI158479AgR RE286789 RE474922 AgR RE602089 AgR
Meio adj ambiente e IBAMA	ADI2656 ADI1823 ADI1982 ADI487 ADI2247	MS26064 MS24665 MS24184 MS26189 MS25347 MS26067 STA112AgR RE421279AgR AI651178AgR RE503350AgR AI677647AgR STA23AgR RE416601AgR AI648201AgR AI638092AgR AI638133AgR STA171AgR STA118AgR RE453649AgR RE452408AgR RE397342AgR RE460066AgR RE416903 AgR RE603513 AgR RE602089 AgR ACO876MC-AgR Rcl3074 RE408582AgR
Meio adj ambiente e CO-NAMA	ADI1505 ADI3338 ADI2142 ADI2303	STA171AgR STA118AgR ACO876MC-AgR RE650909 AgR

Meio adj ambiente e fiscalização	ADI3540 ADI487 ADI3338 ADI3035 ADI2142 ADI2178	AI638092AgR AI638133AgR RE452408AgR RE401071AgR RE453649AgR AI648201AgR AI651178AgR RE460066AgR ACO876MC-AgR RE408582AgR RE603513 AgR RE602089 AgR AI746875AgR RE416601 RE286789
Meio adj ambiente e multa		RE397342
Meio adj ambiente e sanção	ADI1823	
Ambiental	ADI 1856 ADI1575 ADI3378 ADI3540 ADI3338 ADI3252MC ADI1505 ADI3035MC ADI1086 ADI2142MC ADI2178MC ADI1823 ADI4218	RE631753AgR RE408582AgR AI746875AgR AI648201AgR AI638092AgR AI638133AgR ACO876MC-AgR STA118AgR STA171AgR AI651178AgR RE452408AgR RE471110AgR RE397342AgR RE421279AgR RE401071AgR RE459950AgR RE460066AgR RE453649AgR RE416601AgR RE856768AgR RE603513AgR RE602089AgR RE650909AgR Rcl3074 RE396541AgR RE286789 RE267817 RE134297 MS26064 MS25284 MS24665 MS23800 MS24184 MS21401

Ambiental e licenciamento	ADI3338 ADI3252 ADI4218	MS21401 Rcl3074
Ambiental e competência	ADI1575 ADI3338 ADI1505 ADI3035MC ADI2623MC ADI2142 ADI1086 ADI4218	ACO876MC-AgR RE471110AgR RE856768AgR RE602089AgR Rcl3074 RE349186 RE286789 RE134297 MS21401
Ambiental e IBAMA	ADI1823MC	RE408582AgR AI648201AgR AI638133AgR ACO876MC-AgR STA118AgR STA171AgR AI651178AgR RE397342AgR RE421279AgR RE401071AgR RE459950AgR RE460066AgR RE453649AgR RE603513AgR RE602089AgR Rcl3074 MS26064 RE416601 MS24665 MS24184
Ambiental e CONAMA	ADI3338 ADI1505 ADI4218	STA118AgR STA171AgR RE650909AgR

Ambiental e fiscalização	ADI1575 ADI3540 ADI3338 ADI3035MC ADI2178MC	RE408582AgR AI746875AgR AI648201AgR AI638092AgR AI638133AgR ACO876MC-AgR AI651178AgR RE452408AgR RE397342AgR RE421279AgR RE401071AgR RE459950AgR RE460066AgR RE453649AgR RE603513AgR RE602089AgR RE416601 RE286789
Ambiental e multa		RE397342AgR RE421279AgR
Ambiental e sanção	ADI 1823	