



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
	INCONSTITUCIONALIDADE		
Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)		COMARCA DE PORTO ALEGRE	
MUNICIPIO DE CANGUCU			REQUERENTE
CAMARA MUNICIPAL DE CANGUCU			REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO			INTERESSADO

## DECISÃO

Vistos.

Trata-se ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU, com pedido liminar, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5.530/2023, de Canguçu, RS, por violar os artigos 10 e 60 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o art. 113 do ADCT, a Lei Orgânica do Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos da petição inicial.

Em síntese, sustentou, de início, que é de competência do Tribunal de Justiça a apreciação da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição Estadual e Federal, nos termos do art. 95, XII, “d”, da CF. Alegou que a lei municipal impugnada pretende alterar as disposições sobre licenças ambientais que, por sua vez, se referem ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental. Asseverou que o poder de polícia é exercido preponderantemente pelo Poder Executivo, o qual possui iniciativa e competência para estruturar e organizar a administração pública. Afirmou que, apesar da competência municipal para legislar sobre a matéria, a lei objeto da presente ação de controle abstrato de constitucionalidade



**@ (PROCESSO ELETRÔNICO)**

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

acabou por usurpar a iniciativa do Executivo, intervindo diretamente nas atribuições administrativas das Secretarias Municipais. Disse que a lei municipal instituiu obrigações e procedimentos que violam a iniciativa privativa do Executivo para desencadear o processo legislativo. Apontou que há violação aos artigos 10 e 60 da Constituição Estadual, ressaltando que o art. 17 da norma impugnada também se refere à legislação tributária. Arguiu que a proposição legislativa não apresentou estudo de impacto financeiro a respeito das despesas criadas e não indicou a receita que custeará tais medidas, infringindo o art. 113 do ADCT e da LRF. Sustentou que as leis afetas à organização e ao funcionamento da administração municipal são de iniciativa privativa do Prefeito. Afirmou que os artigos 4º, 6º e 11 tratam especificamente dos critérios e período pelo qual serão conferidas as licenças ambientais, consistindo em matérias de organização e funcionamento da administração pública. Alegou que há vício formal de constitucionalidade decorrente da iniciativa parlamentar e, consequentemente, da invasão de competência pelo Legislativo. Disse que houve igualmente violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Quanto ao mérito da norma, disse que o licenciamento deveria observar as disposições da Resolução CONAMA n. 237/97. Referiu que, com base na mencionada Resolução, a Licença Única da norma impugnada trata-se do procedimento simplificado previsto no art. 12 daquela resolução - que deve ter as mesmas características, na prática, que uma Licença de Operação (LO). Defendeu que a adoção de procedimento simplificado é medida que cabe ao órgão ambiental competente, devendo, ainda, o procedimento ser aprovado pelo respectivo Conselho Ambiental, nos termos do art. 12, *caput*, da resolução do CONAMA. Argumentou que a lei municipal não prevê que a LU (licença única) seja expedida conforme a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, o que inviabiliza o texto legal. Sustentou que os prazos diferenciados do art. 6º



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

da lei não podem ser aplicados para todas as licenças indicadas no dispositivo, visto que cada uma tem os seus próprios limitadores. Concluiu afirmando que há vício de constitucionalidade, pois a legislação municipal contestada dispõe sobre a organização e funcionamento dos procedimentos concernentes ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental, afrontando a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Disse que estão presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, autorizando a concessão de medida cautelar liminar.

É o relatório.

**Decido.**

De início, apesar de não ter subscrito a peça inicial, o Prefeito Municipal de Canguçu outorgou poderes específicos para os procuradores ingressarem com a presente ação direta de constitucionalidade da Lei Municipal n. 5.530/23 (p. 18).

Assim, há precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, nos termos de voto do Ministro Alexandre de Moraes, “(...) a *petição inicial* pode ser firmada pelo legitimado ou por advogado constituído por procuração com poderes especiais”<sup>1</sup>.

Ao menos em sede de medida cautelar, entendo preenchido o requisito da legitimidade para a propositura da demanda, uma vez que é possível dessumir manifestação inequívoca do legitimado a ajuizar a ação de controle concentrado de constitucionalidade, o qual conferiu poderes expressos a advogados para tanto.

<sup>1</sup> ADI 4409, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018. Ademais, embora tendo como objeto RE interposto contra ADI estadual, novamente o Ministro Alexandre de Moraes explicitou que “[a] meu ver, basta que conste dos autos manifestação inequívoca do legitimado, conferindo poderes expressos ao advogado ou ao procurador para instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade” (RE 1068600 AgR-ED-EDv, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 04-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

No que tange ao requerimento cautelar, em juízo de cognição sumária, julgo ser caso de deferimento parcial da medida liminar pleiteada.

A Constituição Federal, ao dispor sobre o meio ambiente, estabelece a competência concorrente e suplementar dos entes federativos para legislar, *verbis*:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...)

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;*

(...)

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*  
*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

Por sua vez, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul igualmente reconhece a competência dos entes municipais em conformidade com as normas da Constituição Federal, *verbis*:

*Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, **observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.***

(...)

*Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Há, pois, competência suplementar dos entes municipais para legislar sobre meio ambiente em vista de seu interesse local.

Portanto, não há previsão constitucional estabelecendo a iniciativa privativa do Chefe do Poder do Executivo para lei que disponha sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, o §1º do art. 61 da CF, estendido por simetria ao Prefeito naquilo que couber, estabelece as leis que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, *in verbis*:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

***§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:***

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

***II - disponham sobre:***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Grifei)

No mesmo viés, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estipula as leis de iniciativa privativa do Governador do Estado, sendo que, entre elas, não estão as normas sobre o meio ambiente, *in litteris*:

**Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:**

**I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;**

**II - disponham sobre:**

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

A Lei n. 5.530/23 do Município de Canguçu, ora impugnada, tem por objeto principal de controvérsia nesta demanda a instauração de Licença Única (LU) para fins ambientais, estabelecendo os requisitos genéricos para obtê-la (*consistir em atividade de porte mínimo e pequeno com potencial poluidor baixo e médio*), os prazos de sua validade (*não ser superior a 04 anos*) e a instituição do tributo Taxa de Regularização para fins de regularizar os empreendimentos sem o licenciamento ambiental, incluindo a LU (licença única).

Veja-se o inteiro teor da lei impugnada (p. 28):

*Art. 1º Fica alterada a Lei Municipal nº 3.684/11, que Estabelece Normas e Taxas Para o Licenciamento Ambiental Municipal, passando a ter a seguinte redação:*

*"Art. 4º O **órgão ambiental do Município** poderá exigir e expedir as seguintes **licenças**:*

*I - As **atividades de Porte Mínimo e Pequeno com Potencial Poluidor Baixo e Médio** terão um **Licença Única (L.U.)**.*

*II Licença Prévia (LP) que pode ser exigida, em fase preliminar do planejamento de empreendimento ou atividade, aprovando sua concepção e sua localização, atestando adequação ambiental e fixando os requisitos que devem ser atendidos para sua implementação;*

*III - Licença para Instalação (LI) que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com projetos aprovados, com ou sem Licença Prévia (LP);*

*IV - Licença para Operação (LO) licença final que autoriza a operação do empreendimento ou*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

atividade, após verificação de cumprimento das exigências constantes em Licença Prévia (LP) ou Licença para Instalação (LI) e desde que haja compromisso, escrito, de atender as condicionantes ambientais, cuja realização só após a operação for possível; Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 6º O órgão ambiental poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (L.U, L.P, L. e L.O), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como por para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses, a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

Art. 11. O **órgão ambiental estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença**, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - o **prazo de validade da Licença Única (LU) não poderá ser superior a 4 anos (quatro), renovável por iguais períodos e deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.**

II - o prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o Informe estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

III - o prazo de validade da Licença de Instalação



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*(LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.*

*IV - o prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de 4 (quatro) ano, renovado por iguais períodos.*

*§ 1º A Licença de Instalação (LI) poderá ter o prazo de validade prorrogado, desde que não ultrapasse o prazo máximo estabelecido no inciso III.*

*§ 2º A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 e (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.*

*Art. 17. No caso de regularização de empreendimentos, sem L.U. (Licença Única) ou LP e LI anteriores, será cobrada a Taxa de Regularização (TR), cujo valor é o somatório da LP, LI e LO, ou o valor da das L -U, caso se enquadre nesta modalidade. Parágrafo único Empreendimentos, atividades e demais ações que estejam em Áreas de Preservação Permanentes (A.P.Ps.), áreas de risco ou em descompasso com a Legislação Ambiental, não serão objeto de regularização."*

*Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.*

Por conseguinte, as disposições têm por objeto o licenciamento ambiental, de tal modo que não se pode vislumbrar, ao menos *prima facie*, que a criação da licença única corresponda à estrutura ou atribuição de órgãos da administração pública municipal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

Demais, quanto aos argumentos de que a lei impugnada seria de iniciativa privativa do Prefeito tendo em vista a criação de despesas e instituição de tributo, igualmente não merecem prosperar.

A seu turno, no Tema n. 917, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)*”.

Outrossim, ao apreciar o Tema n. 682, restou fixada pela mesma Corte Superior a seguinte tese: “*Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*”.

Além disso, em que pese a superveniência do art. 113 do ADCT por meio da Emenda à Constituição n. 95/2016<sup>2</sup>, cuja norma exige que a proposição legislativa esteja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro na hipótese de criar ou alterar despesa obrigatória ou renuncie receita, não se enquadra, *prima facie*, no caso dos autos.

Com efeito, a instauração de nova modalidade de licenciamento ambiental não envolve diretamente a criação de despesas obrigatórias. Ao revés, qualquer medida estatal que demandasse atuação positiva seria de iniciativa privativa do Executivo.

Dessa forma, a matéria da lei impugnada não está sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, razão por que não há elementos demonstrando a configuração do vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, é dizer, inconstitucionalidade decorrente de inobservância de regra na fase de iniciativa do processo legislativo.

<sup>2</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

**Entretanto, por outro lado, é possível constatar a inconstitucionalidade formal de competência (ou orgânica), porquanto a lei municipal viola matéria de competência da União.**

Insta grifar que a causa de pedir (*causa petenti*) é reputada aberta nas ações de controle de constitucionalidade concentrado, de maneira que, embora tal argumento não tenha sido invocado na peça inicial, qualquer norma constitucional pode ser utilizada como fundamento jurídico para declarar uma lei ou ato normativo inconstitucional, nos termos da jurisprudência do STF<sup>3</sup>.

Nesse passo, impende registrar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no que se refere à competência do município para legislar sobre o meio ambiente, de acordo com o Tema n. 145, *in verbis*:

**O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (Grifei)**

Compulsando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depreende-se o entendimento de que o ente municipal pode instituir novas modalidades de licenciamento ambiental, contanto que observe, especialmente, as normas gerais de competência da União.

<sup>3</sup> ADI 3796, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017. Conforme excerto do voto do Ministro Relator: "Com efeito, embora a Lei 9.868/99, no art. 3º, I, exija indicação dos "fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações", essa indicação não vincula o Supremo Tribunal Federal, consoante jurisprudência remansosa desta Corte (princípio da causa petendi aberta)".



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

Observe-se que há precedente daquele Tribunal no sentido de afastar a competência dos demais entes federativos para a hipótese de dispensa de licenciamento ambiental, pois de competência da União.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REQUISITOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS HIDRELÉTRICAS. FEDERALISMO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 24, VI, § 1º, E 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DAS HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Arguição preliminar de não cabimento da presente ação direta em razão da revogação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86, da sua não recepção pela Constituição Federal de 1988 e de configuração de ofensa reflexa ao texto constitucional. 1.1. Os parâmetros de controle invocados na presente ação direta são os arts. 24, VI, § 1º, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República, não o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. 1.2. A ação direta de inconstitucionalidade não se destina a averiguar a recepção de normas anteriores à atual Constituição. 1.3. A eventual análise de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminares rejeitadas. 2. **No quadro da competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais sobre direito ambiental.** Já os Estados elaboram normas complementares a fim de atender às peculiaridades locais. **A criação de hipóteses de dispensa de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras transborda o limite dessa competência.** A Lei Complementar nº 28 do Estado de Mato Grosso inovou, seja ao aumentar o mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, seja ao inserir novo requisito para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada. Formulou regramento diverso e exorbitou da legislação federal sobre o tratamento da matéria. Configuração de invasão da competência geral da União. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada. 4. Pedido julgado procedente. (ADI 4529, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022) (Grifei)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

Ainda, ao julgar a ADI n. 5475, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que instituiu a figura da Licença Ambiental Única, dispensando a obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação, *in verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. (ADI 5475, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020) (Grifei)**

No entanto, conforme se verifica do Informativo 1115 referente à ADI n. 5014 (Relator: Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno), em julgamento mais recente (10/11/2023), a própria Corte Suprema reconheceu que os Estados podem criar procedimentos simplificados em complementação à legislação federal, *in litteris*:

**É constitucional — pois não viola o princípio do pacto federativo e as regras do sistema de repartição de competências — norma estadual que cria modelo**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

**simplificado de licenciamento ambiental para regularização de atividades ou empreendimentos em instalação ou funcionamento, e para atividades de baixo e médio potencial poluidor.**

Em outros julgados, o Supremo Tribunal Federal igualmente decidiu pela possibilidade de os entes federados instituírem procedimentos simplificados de licenciamento ambiental não previstos em lei federal, *verbis*:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo. 2. O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal (arts.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF). 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin. 4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

(ADI 4615, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-233 DIVULG 25-10-2019 PUBLIC 28-10-2019)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais.** A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O **art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividade e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.** Ausência de configuração de desproteção ambiental. Em realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada. 3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

*caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019. 4. A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, caput, para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local. 5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.*

*(ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020)*

Sob esse viés, por corolário, o ente municipal tem competência para criar modalidades simplificadas de licenças ambientais mediante lei, desde que respeite a competência da União de legislar sobre as normas gerais, exceto no caso de inexistir lei federal, consoante preveem os já transcritos parágrafos do art. 24 da CF.

É nesse contexto em que a União editou a Lei n. 6.938/81, a qual definiu o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo que qualquer atividade



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

utilizadora de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, dependerá de prévio licenciamento ambiental.

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

(...)

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

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

*§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.*

Ademais, ao definir a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) na mencionada lei federal, restou assentada a criação de **órgão consultivo e deliberativo** que, em âmbito federal, consiste no CONAMA, atribuindo-lhe a competência, dentre outros, de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental, *in verbis*:

*Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:*

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;*

(...)

*Art. 8º Compete ao CONAMA:*

*I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;*

Por sua vez, o CONAMA editou a Resolução n. 237/97, que dispõe acerca dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

De acordo com os artigos 8º e 12 da referida resolução, quanto tenha previsto apenas três modalidades de licenças ambientais (licença prévia, licença de instalação e licença de operação), o próprio CONAMA firmou a possibilidade de o órgão ambiental definir **procedimentos simplificados** para atividades de **pequeno** potencial de impacto ambiental, aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, in litteris:

*Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

*§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente*

Nesse cenário, é possível extrair de julgados do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que, apesar de não serem leis em sentido formal, as resoluções do CONAMA possuem *status de normas gerais*, razão por que devem ser observadas pelos demais entes federativos.

É neste sentido voto do Ministro Alexandre de Moraes<sup>4</sup>:

*"A Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o licenciamento como relevante instrumento de política ambiental, conferindo competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, para o estabelecimento de normas e critérios referentes ao licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, conforme reproduzido abaixo:*

(...)

*A Resolução CONAMA 237/1997, por sua vez, estabelece essas normas e critérios, merecendo destaque:*

(...)

*Assim, a expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente, ao contrário, representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.*

*A regulamentação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade do tratamento da matéria em*

<sup>4</sup> ADI n. 5312, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

*todo o território nacional. Observe-se que o próprio art. 2º, § 2º, da Resolução CONAMA 237/1997 abre a possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela referida Resolução pelos órgãos ambientais estaduais, mas apenas levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade." (Grifei)*

Ainda, destaca-se excerto do voto da Ministra Cármem Lúcia noutro julgado<sup>5</sup>:

*6. No cumprimento dessas atribuições, o Conama editou normas sobre a matéria, entre as quais as Resoluções ns. 1/1986 e 237/1997. No art. 4º da Resolução n. 1/1986, determinou-se que os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente:*

*(...)*

***Nas normas nacionais, prescreveu-se, portanto, a necessidade de concessão de licença ambiental*** em todas as fases dos empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente, do planejamento ao início de funcionamento.

***Pela natureza de normas gerais, essas disposições são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos estados.***"

A propósito, a supracitada Lei n. 6.938/81 determina que os Estados podem elaborar normas supletivas e complementares, **desde observadas as normas do CONAMA**, o que, por sua vez, tem aplicação para os municípios.

*Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e*

<sup>5</sup> ADI 5312, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

*dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:*

*(...)*

**§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.**

**§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.**

*(...)*

Assim sendo, a *contrario sensu*, uma vez editando lei em infringência à resolução do CONAMA com caráter de norma geral, o ato normativo municipal estará violando a **competência da União para legislar sobre normas gerais relativas ao meio ambiente**.

Oportuno frisar que **a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal reconhece a viabilidade do conhecimento de ação direta de constitucionalidade fundada em alegação de incompatibilidade entre leis nacionais e estaduais - podendo ser aplicado, por analogia, entre leis nacionais e municipais - em matéria de competência legislativa concorrente.**

Logo, o cotejo das normas infraconstitucionais na hipótese de controvérsia acerca da (in)competência do ente federado para legislar, já que envolvendo discussão sobre infringência de norma geral da União, não consiste em ofensa meramente reflexa de norma constitucional, dando azo, pois, ao controle concentrado de constitucionalidade, *in verbis*:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

(...) **COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA** - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), **não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.** A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. (...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

(ADI 2903, Relator(a): CELSO DE MELLO,  
Tribunal Pleno, julgado em 01-12-2005, DJe-177  
DIVULG 18-09-2008 PUBLIC 19-09-2008 EMENT  
VOL-02333-01 PP-00064 RTJ VOL-00206-01 PP-  
00134)

Diante disso, no caso em tela, vislumbra-se que a **lei impugnada** viola a competência da União para legislar sobre normas gerais, porquanto, ao instituir a Licença Única, fixou como critério o fato de se tratar de atividades com potencial poluidor baixo e médio.

Ocorre que, nos termos do §1º do art. 12 da Resolução n. 237/97 do CONAMA, o licenciamento simplificado pode ser instituído **tão somente para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, e não médio**.

Com efeito, ao menos em sede cautelar cujo juízo é de cognição sumária, o MUNICÍPIO DE CANGUÇU violou a competência da União de editar normas gerais sobre o meio ambiente, especificamente sobre licenciamento ambiental, por meio da Lei Municipal n. 5.530/2023.

Por consequência, nesse contexto, impõe-se a **suspensão** da eficácia da lei impugnada especificamente no que tange à possibilidade de o órgão ambiental municipal conceder a Licença Única para atividades de potencial poluidor médio.

Assim, levando em consideração a possibilidade de ser adotado como fundamento para a expedição da referida licença única ambiental, seja administrativa ou judicialmente, resta configurado o *periculum in mora*.

Por isso, há de ser suspensa tal possibilidade para atividades de médio impacto ambiental, é dizer, resta constitucional, tão somente, a licença única para atividades de potencial poluidor baixo.

Além do mais, ainda que não conste a competência do Conselho do Meio Ambiente do respectivo município (intitulado CMDRS



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

pela Lei Municipal n. 4.165/15) na lei impugnada, em sede de interpretação conforme à Constituição, cabe ressaltar que **a eficácia da Licença Única deve estar sujeita à regulamentação dos critérios e das atividades pelo Conselho do Meio Ambiente do MUNICÍPIO DE CANGUÇU.**

Nesse sentido, nos termos da previsão constante do §1º do art. 12 da Resolução n. 237/97 do CONAMA, o procedimento simplificado – no caso a Licença Única ambiental – deve ser aprovado pelo Conselho do Meio Ambiente respectivo, incluindo, pois, o estabelecendo das atividades e critérios que serão reputados enquadrados no conceito de “*Porte Mínimo e Pequeno com Potencial Poluidor Baixo*”.

De outra banda, convém sublinhar que a hipótese de prorrogação automática da licença única, conforme consta no inc. I, in fine, do art. 11, nos termos da lei objeto da presente demanda, se revela, prima facie, inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a demora administrativa na manifestação sobre pedidos de renovação de licenças ambientais não importa na prorrogação automática da licença, sob pena de validar eventual estado ilícito de degradação ambiental<sup>6</sup>. Em verdade, a referida mora implica a competência supletiva prevista na Lei Complementar 140/11, *verbis*:

(...)

10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou

<sup>6</sup> Excerto do voto da Ministra Rosa Weber na ADI n. 4757: “*Não obstante a validade da opção legislativa, é certo que, conforme percutiente observação do Paulo Affonso Machado, a incidência dessa regra na prática ambiental pode ocasionar a conversão da possibilidade de prorrogação automática em validação de estado ilícito, com consequências no cenário de degradação ambiental. (...) Por isso, a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental é pressuposto válido para o acionamento da competência supletiva (...)*”.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. **Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15.** Desse modo, **mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.**

(...)

15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 **para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15** e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

(ADI 4757, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023)

Contudo, no atual momento, não se constata perigo na demora para justificar a suspensão da prorrogação automática, uma vez

28



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)  
2024/CÍVEL

que, por força desta decisão, como dito alhures, a eficácia da licença única - autorizada apenas para atividades de baixo impacto ambiental - **está sujeita à regulamentação pelo Conselho do Meio Ambiente do Município de Canguçu**, sendo que não há informação de edição de qualquer ato nesse sentido, até agora.

Por tais razões, em juízo de cognição sumária, estando presentes os pressupostos autorizadores da concessão da medida liminar requerida, **defiro parcialmente** o pedido de **suspensão liminar** da Lei Municipal n. 5.530/23, **(I)** para o fim de suspender parcialmente a eficácia do inc. I do art. 4º da Lei Municipal n 3.684/11 - acrescentado pela lei impugnada -, especificamente para suspender a possibilidade de o órgão ambiental municipal conceder a Licença Única para atividades de potencial poluidor médio; bem como **(II)** para o fim de sujeitar a eficácia da norma que institui a licença única para atividades de potencial poluidor baixo à edição de ato regulamentar pelo Conselho do Meio Ambiente do Município de Canguçu, nos termos da fundamentação.

Notifique-se a Câmara Municipal de Canguçu, para que apresente informações, no prazo de 30 dias, e cite-se o Procurador-Geral do Estado, com prazo de 20 dias, conforme o art. 262, §2º, do Regimento Interno desta Corte.

Após, abra-se vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de 10 dias, consoante o art. 262, §3º, do mesmo diploma regimental.

Oportunamente, voltem conclusos.

Porto Alegre, 26 de janeiro de 2024.

**DES.ª LAURA LOUZADA JACCOTTET,**  
**Relatora.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

LLJ

Nº 70085807840 (Nº CNJ: 0000079-32.2024.8.21.7000)

2024/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Laura Louzada Jaccottet Data e hora da assinatura: 26/01/2024 14:01:13</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--