

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade apresentada pelo Governador do Estado de Mato Grosso com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 279 da constituição daquele Estado, por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2o. da CF), uma vez que a norma constitucional condiciona à aprovação da Assembleia Legislativa o projeto de impacto ambiental para a construção de centrais termoeletricas e hidroelétricas.

Sustenta que a licença ambiental constitui autorização administrativa para que determinado indivíduo pratique ações que impactem de alguma forma o meio ambiente, expressão do exercício do poder de polícia. Aduz que o procedimento de licenciamento ambiental está previsto no art. 225, §1º, IV, da CF, atribuindo competência ao poder público, na forma da lei. A lei que regulamentou o licenciamento ambiental é a LC n 140/2011 que, em seu art. 2º, I, conceitua o licenciamento ambiental como “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Considerando, portanto, que se trata de matéria tipicamente administrativa, estaria situada no contexto do poder de polícia, função natural do Poder Executivo.

Conclui que “o artigo 279 da Constituição Estadual mostra-se ofensivo ao princípio da separação dos poderes, pois o condicionamento da expedição de licença ambiental à aprovação da Assembleia Legislativa desconsidera a especialização funcional do Poder Executivo para a realização de atividades típicas do poder de polícia, assim como menoscaba a sua independência ao condicionar a validade de seus atos à chancela do Poder Legislativo”. Sustenta ausência de previsão constitucional para atuação legislativa na autorização de licença ambiental, mesmo nos casos de centrais termelétricas e hidrelétricas.

Requer a concessão de medida cautelar, uma vez que estão presentes os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

É o breve relatório.

Decido.

Do cabimento da ação direta

Inicialmente, verifico que o autor é o Governador do Estado do Mato Grosso que questiona norma da constituição estadual.

Considero, portanto, que o legitimado, nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal, atende ao requisito da pertinência temática para a

propositura da presente ação.

Dos requisitos para concessão de medida cautelar

A concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade tem-se mostrado instrumento apto à proteção da ordem constitucional, como demonstra a jurisprudência da Corte.

Como é cediço, a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende do atendimento de dois pressupostos, que são: (1) a verossimilhança do direito e (2) o perigo da demora.

Verifico, na hipótese, presentes os requisitos ensejadores do deferimento da medida cautelar. Explico o porquê.

Da verossimilhança do direito

A controvérsia dos autos diz respeito à compatibilidade de norma de constituição estadual, que submete a expedição de licença ambiental para construção de hidrelétrica à autorização do Poder Legislativo local, com o disposto na Constituição Federal, especialmente com o princípio da separação dos poderes.

Quanto à verossimilhança, o primeiro fundamento constitucional a se verificar diz respeito à possibilidade do poder constituinte derivado atribuir tal função ao poder legislativo e, se assim agindo, invade competência reservada ao poder executivo, importando em violação ao princípio da separação dos poderes, norma de observância obrigatória pelas Constituições estaduais no federalismo brasileiro.

A norma impugnada possui a seguinte redação:

“Art. 279. A Construção de centrais termoelétricas e hidroelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental, com a Participação do Conselho Estadual do Meio Ambiente e aprovação da Assembleia Legislativa.”

Em juízo preliminar, verifico que a matéria em debate já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1505 que analisava a constitucionalidade do artigo 187, §3º, da Constituição do Espírito Santo. O acórdão, de relatoria do Ministro Eros Grau, restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 187 DA CONSTITUIÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. APROVAÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA

AOS ARTIGOS 58, §2º, E 225, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. 2. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do Poder de Polícia --- ato da Administração Pública --- entenda-se ato do Poder Executivo. 3. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o trecho final do §3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo.” (ADI 1505, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 4.3.2005) (grifei)

Naquela oportunidade, concluiu-se, por unanimidade, que as autorizações ambientais são típicas atividades do Poder Executivo e assim são tratadas pela Lei 6.938/81.

Desse modo, condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica uma indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição.

Acrescente-se que as normas gerais, relativamente ao licenciamento ambiental, são de competência da União (art. 24, VI da Constituição).

Acerca da relação entre o licenciamento ambiental estadual e legislação federal, assevera Paulo Affonso Leme Machado, *verbis*:

“A intervenção do Poder Público estadual está integrada na matéria da Administração estadual. Entretanto, a legislação federal – no que concerne às normas gerais – é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização. Desconhecer ou não aplicar integralmente ou somente aplicar de forma parcial a legislação federal implica para os Estados o dever de eles mesmos anularem a autorização concedida ou de pedir a tutela do Poder Judiciário para decretar a anulação. Não se trata de revogação da autorização, pois a mesma já nasceu viciada.

Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos Estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal – por ser genérica – não deverá dizer qual o funcionamento do órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos Estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com

relação à proteção do ambiente.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 263)

Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao julgar a medida cautelar na ADI 1086:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LIMINAR. OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE LESIVA AO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Diante dos amplos termos do inc. IV do par. 1. do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o par. 3. do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie. Medida liminar deferida.” (ADI-MC 1086, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 16.09.94)

Essa orientação foi confirmada no julgamento do mérito da ação em 07 de junho de 2001 (DJ 22.06.01).

Recentemente, no julgamento da ADI 4272, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o Plenário desta Corte confirmou esse entendimento. O acórdão restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 247 DA CONSTITUIÇÃO DO MARANHÃO. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O LICENCIAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS, PRODUÇÃO OU USO DE SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS OU FONTES ENERGÉTICAS QUE CONSTITUAM AMEAÇA POTENCIAL AOS ECOSISTEMAS NATURAIS E À SAÚDE HUMANA. OFENSA AO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO

PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O sistema de separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, reclama que eventual mitigação não nulifique o mecanismo cognominado de checks and balances.

2. O condicionamento da atuação tipicamente administrativa ao crivo do Poder Legislativo é medida excepcional, que deve ter esteio direto nas hipóteses previstas no texto constitucional, sob pena de subversão da modelagem de freios e contrapesos desenhada pelo texto constitucional. Precedentes: ADI 1865-MC, relator min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 4/2/1999, DJ 12/3/1999; ADI 3.046, relator min. Sepúlveda Pertence, DJ 28/5/2004.

3. In casu, a submissão da atividade administrativa de licenciamento ambiental à prévia autorização legislativa ofende o princípio da separação de poderes. Precedentes: ADI 3252-MC, relator min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 6/4/2005, DJe e 24/10/2008; ADI 1505, relator min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 4/3/2005.

4. Ação direta de inconstitucionalidade CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 247 da Constituição do Maranhão, que condiciona à autorização legislativa prévia o licenciamento para execução de programas e projetos, produção ou uso de substâncias químicas ou fontes energéticas que constituam ameaça potencial aos ecossistemas naturais e à saúde humana.” (ADI 4272, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, julgado virtual de 23 a 29 de agosto de 2019.)

Assim, pelo menos nesse juízo preliminar, a norma da Constituição do Estado do Mato Grosso parece violar o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, estando presente o requisito do *fumu boni iuris* para a concessão da medida cautelar pleiteada.

Do perigo na demora

Conforme noticiado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente no Ofício nº 407/2020/GAB/SEMA/MT, a urgência na concessão da medida requerida se justifica diante da demora e complexidade na tramitação dos pedidos de licença ambiental naquele Estado.

Posto isso, sem prejuízo de melhor análise quanto à questão de fundo, em caráter definitivo, por ocasião do julgamento de mérito, tenho, para mim, que é caso de concessão de medida cautelar.

Ante o exposto, **defiro** a medida cautelar requerida, *ad referendum*

do Plenário (art. 21, V, do RISTF; art. 10, §3º, Lei 9.868/1999), para suspender a vigência do artigo 279 da Constituição do Estado de Mato Grosso, **com efeito *ex nunc***, nos termos do art. 11, 1, da Lei 9.868/99.

Comunique-se, com urgência.

Na sequência, solicitem-se informações à Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso.

Após, ouça-se a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República.

Na sequência, inclua-se em pauta para o julgamento colegiado do referendo da medida cautelar.

Publique-se.

Brasília, 20 de abril de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente