

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Como visto, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, proposta pelo **Partido Socialismo e Liberdade – PSOL** em face dos arts. 1º, 4º e 8º da Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02, de 11 de abril de 2019, que “ *dispõe sobre os procedimentos, critérios e parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE* ”.

2. O requerente é **partido político com representação no Congresso Nacional**. Legitimado, pois, nos termos do inciso **VIII** do art. 2º da Lei nº 9.868/1999 .

3. Impugna-se, na presente ação direta, a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02, de 11 de abril de 2019, que disciplina critérios, parâmetros e custos operacionais de concessão de licença/autorização e de análise de estudos ambientais, referentes ao licenciamento ambiental das obras e atividades modificadoras do meio ambiente no território do Estado do Ceará.

O Partido autor sustenta a natureza autônoma e o teor propriamente legislativo da resolução impugnada, de modo a ensejar o controle abstrato de constitucionalidade por esta Casa.

Assim argumenta: “ *A resolução é ato propriamente normativo e autônomo, regulando de modo independente todo o sistema cearense de licenciamento ambiental, neste modo definindo ‘os procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE’.* ”

Com razão o demandante. 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, assim como se verifica na esfera da União, com o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Compõe, pois, o

Sistema Nacional, nos termos do artigo 6º da Lei 6.938/81, *in verbis*, basilar para a compreensão do **federalismo cooperativo em matéria ambiental**:

“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:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 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.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA”.

Sobre o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para apreciação de resolução do CONAMA, colho o recente precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
**RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA.** 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente”. (ADI 5547, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020, destaquei)

Também no presente caso, embora não corresponda a uma lei em sentido estrito, a Resolução expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará elabora, de forma **primária, autônoma, abstrata, geral e técnica**, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementa, por conseguinte, a **política estadual do meio ambiente** e, como tal, é passível de controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Atendidos, ainda, os pressupostos formais de admissibilidade, **conheço** da ação direta e passo ao **exame do mérito**.

**4.** Para adequada compreensão da controvérsia constitucional, transcrevo o teor do referido ato normativo **objeto de controle**:

#### **Resolução do COEMA/CE nº 02/2019**

“Art. 1º. Serão disciplinados nesta Resolução os critérios, parâmetros e custos operacionais de concessão de licença/autorização e de análise de estudos ambientais, referentes ao licenciamento ambiental das obras e atividades modificadoras do meio ambiente no território do Estado do Ceará, conforme dispostos nos anexos desta Resolução.

§ 1º. O Licenciamento Ambiental no Estado do Ceará será regulamentado por meio de Resoluções expedidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, bem como Instruções Normativas e Portarias editadas pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE e às normas federais pertinentes.

§ 2º. A lista de atividades passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Ceará, classificadas pelo Potencial Poluidor-Degrador – PPD e pelo porte dos empreendimentos, constam nos Anexos I, II e III desta Resolução.

(...)

Art. 4º. O licenciamento ambiental de que trata esta Resolução compreende as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. O prazo de validade da Licença deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos;

II – Licença de Instalação (LI): autoriza o início da instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências da LP. O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos;

III – Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade, obra ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências das licenças anteriores (LP, LI e LPI), bem como do adequado funcionamento das medidas de controle ambiental, equipamentos de controle de poluição e demais condicionantes determinados para a operação. O prazo de validade da Licença de Operação (LO) será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos, sendo fixado com base no Potencial Poluidor - Degradador – PPD da atividade e considerando os planos de controle ambiental;

IV – Licença de Instalação e Operação (LIO): concedida após a emissão da Licença Prévia, para implantação de projetos agrícolas, de irrigação, cultivo de flores e plantas ornamentais (floricultura), cultivo de plantas medicinais, aromáticas e condimentares, piscicultura de produção em tanque-rede e carcinicultura de pequeno porte nos termos da Resolução COEMA nº 12/2002, bem como nos parâmetros definidos no Anexo III desta Resolução. O prazo de validade da licença será estabelecido no cronograma operacional, não ultrapassando o período de 6 (seis) anos;

V – Licença de Instalação e Ampliação (LIAM): concedida para ampliação, adequação ambiental e reestruturação de empreendimentos já existentes, com licença ambiental vigente, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. O prazo de validade da Licença de Instalação e Ampliação (LIAM) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos;

VI – Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR): será concedida exclusivamente para os empreendimentos de Postos de Revenda de Combustíveis e Derivados de Petróleo, por força da Lei Nº 16.605, de 18 de julho de 2018, **para adequação ambiental e reestruturação de empreendimentos já existentes**, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. O prazo de

validade da Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 3 (três) anos;

VII – Licença Ambiental Única (LAU): autoriza a localização, implantação e operação de empreendimentos ou atividades de porte micro e pequeno, com Potencial Poluidor-Degradador – PPD baixo e médio, cujo enquadramento de cobrança de custos situe-se nos intervalos de A, B, C, D ou E constantes da Tabela nº. 01 do Anexo III desta Resolução, bem como nos parâmetros definidos no Anexo III desta Resolução. O prazo de validade da Licença deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos;

VIII – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): licença que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação. O prazo de validade ou renovação desta licença será de 03 (três) anos;

IX – Licença Prévia e de Instalação (LPI): consiste na aprovação da localização, concepção e instalação do empreendimento ou atividade, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas. O prazo de validade da Licença Prévia e de Instalação (LPI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

§ 1º. Serão objeto de LAC as atividades previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 14.882/2011, bem como os estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e/ou potencialmente poluidores, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, com base em informações técnicas e ambientais prestadas pelo interessado e nos parâmetros definidos no Anexo III desta Resolução.

§ 2º. Para a solicitação da Licença de Instalação e Ampliação (LIAM) e da Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR), nos termos do art. 4º, V e VI, da presente Resolução, faz-se necessária a existência de uma Licença de Operação (LO) vigente ou protocolo de solicitação, salvo as atividades que a dispensem.

§ 3º. A Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR), nos termos do art. 4º, VI, da presente Resolução, não poderá ser renovada.

§ 4º. As atividades especificadas nesta Resolução, quando caracterizadas como atividades-meio, ficam dispensadas da necessidade de licenciamento e respectivos custos.

§ 5º. Para o exercício de atividade-meio, voltada à consecução finalística da licença ambiental, testes pré-operacionais, bem como para a atividade temporária, ou para aquela que, pela própria natureza, seja exauriente, a SEMACE poderá conferir, a requerimento do interessado, Autorização Ambiental (AA), a qual deverá ter o seu prazo estabelecido em cronograma operacional, não excedendo o período de 02 (dois) anos.

§ 6º. Caso o empreendimento, atividade, pesquisa, serviço ou obra de caráter temporário requeira sucessivas autorizações ambientais, por mais de 4 (quatro) anos consecutivos, de modo a configurar situação permanente ou não eventual, serão exigidas as licenças ambientais correspondentes, em substituição à Autorização Ambiental expedida.

§ 7º. Os pedidos de Licença Prévia (LP) para empreendimento cuja previsão de implantação total seja dividida em duas ou mais etapas, deverão conter o cronograma físico de execução de cada uma das referidas etapas.

§ 8º. Nos casos previstos no parágrafo anterior, a competência para licenciar a instalação e operação da respectiva etapa levará em conta o seu impacto, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade estabelecidos pelo COEMA.

§ 9º. Os empreendimentos que, por sua natureza, dispensam a Licença de Operação, são aqueles cujos impactos e efeitos adversos ao meio ambiente ocorram apenas na fase de implantação, conforme definido no Anexo III desta Resolução.

§ 10. Será exigida a alteração da licença, no caso de ampliação ou alteração do empreendimento, obra ou atividade, obedecendo à compatibilidade do processo de licenciamento em suas etapas e instrumentos de planejamento, implantação e operação (roteiros de caracterização, plantas, normas, memoriais, portarias).

(...)

Art. 8º. Conforme Anexo III desta Resolução, algumas atividades possuem limite mínimo para início da classificação como porte micro, a partir do qual o empreendedor deverá licenciar seu empreendimento.

§ 1º. Não será exigida licença/autorização ambiental para a obra ou atividade que se enquadre abaixo do valor apontado como limite mínimo para respectiva obra ou atividade, sendo classificada como porte menor que micro (<Mc)

§ 2º. Para a obra ou atividade não enquadrada no §1º, mas que também não conste nos Anexos dessa resolução, se necessária a emissão de documento atestando a isenção, o empreendedor deverá solicitar a Declaração de Isenção de Licenciamento Ambiental.

§ 3º. Para os empreendimentos enquadrados no §1º, deverá ser emitida pelo usuário, via sistema on line, a Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental atestando a dispensa do licenciamento.

§ 4º. O disposto no parágrafo anterior não dispensa os estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais da solicitação de autorizações, alvarás e anuências de outros órgãos e/ou de outras licenças/autorizações previstas na legislação ambiental, quando se fizerem necessárias”.

## 5. Como parâmetros de controle, o Partido autor invoca:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

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;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 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 exercerão 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;

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade".

**6.** A questão constitucional posta envolve a **competência concorrente** quanto à proteção ao meio ambiente, nos moldes estabelecidos na Carta Magna.

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 artigo 8º, I, da Lei federal nº 6.938/1981, estabelece a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – para o disciplinamento do licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, *in verbis*:

“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”.

No exercício da competência aludida, foi editada a **Resolução nº 237 /1997 do CONAMA**, que, em seus artigos 2º, § 2º, e 12 estabelece:

“Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

(...)

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.

Quanto à possibilidade de complementação da legislação federal no que concerne aos procedimentos simplificados, esta Casa debruçou-se sobre a **Lei nº 14.882/2011, do mesmo Estado do Ceará**, que dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo, e declarou a sua constitucionalidade :

“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. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF). 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmindo 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 constitucionalidade 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, destaquei)

Assentada a constitucionalidade da lei cearense que dispõe procedimentos ambientais simplificados, observo que a **Resolução do COEMA/CE nº 02/2019** limitou-se a implementar as formas de concessão do licenciamento, com a previsão de novos tipos de licença, estabelecidos tendo em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Assim prevê a **Resolução nº 237/97 do CONAMA** :

“Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, **licenças ambientais específicas**, 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.

(...)

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

§ 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.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para **agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental** das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental”. (destaquei)

A situação em exame revela que o órgão ambiental estadual competente **definiu procedimentos específicos**, de acordo com as **peculiaridades** da atividade ou do empreendimento. Com efeito, o **art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019** elenca as seguintes espécies: ( *i* ) a Licença de Instalação e Operação (LIO), concedida **após a emissão da Licença Prévia**, para implantação de projetos agrícolas, de irrigação, cultivo de flores e plantas ornamentais (floricultura), cultivo de plantas medicinais, aromáticas e condimentares, piscicultura de produção em tanque-rede e carcinicultura **de pequeno porte nos termos da Resolução COEMA nº 12/2002, bem como nos parâmetros definidos no Anexo III desta Resolução** ; ( *ii* ) a Licença de Instalação e Ampliação (LIAM), concedida para ampliação, adequação ambiental e reestruturação de **empreendimentos já existentes, com licença**

**ambiental vigente** ; ( *iii* ) a Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR), concedida exclusivamente para os empreendimentos de Postos de Revenda de Combustíveis e Derivados de Petróleo, por força da Lei Nº 16.605, de 18 de julho de 2018, **para adequação ambiental e reestruturação de empreendimentos já existentes**, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; ( *iv* ) a Licença Ambiental Única (LAU), que autoriza a localização, implantação e operação de **empreendimentos ou atividades de porte micro e pequeno, com Potencial Poluidor-Degradador – PPD baixo e médio** ; ( *v* ) a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), que autoriza a localização, instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, **desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação** ; e ( *vi* ) a Licença Prévia e de Instalação (LPI), que consiste na aprovação da localização, concepção e instalação do empreendimento ou atividade, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas.

Como visto, os tipos de licenças ambientais apontados são referentes a **formas específicas ou simplificadas** de licenciamento, inclusive de empreendimentos **já existentes e previamente licenciados**, em **exercício da competência concorrente** sem afastamento da devida análise a ser efetuada pela administração pública. Não vislumbro a configuração de desproteção ambiental, portanto. Ao contrário, busca-se **otimizar a atuação administrativa** estadual, em prestígio ao **princípio da eficiência** e em prol da **manutenção da proteção ambiental**.

Quanto à **Licença Ambiental por Compromisso – LAC** –, a 1<sup>a</sup> Turma desta Casa já se pronunciou sobre a constitucionalidade de sua previsão no Estado de Santa Catarina. Transcrevo a ementa do acórdão:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. LEI 14.675/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO – LAC. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. OS ESTADOS-

**MEMBROS PODEM COMPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, MORAMENTE NO QUE SE REFERE A PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS PARA ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE PEQUENO POTENCIAL DE IMPACTO AMBIENTAL.**

PRECEDENTE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.615. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. VERIFICAÇÃO DA HARMONIA DA NORMA LOCAL COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. MATÉRIA DE ÍDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO". (RE 1264738 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-09-2020 PUBLIC 08-09-2020, destaquei)

A **Resolução nº 385/06 do CONAMA**, que estabelece procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental de agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, prevê a **Licença Prévia de Instalação e a Licença Única de Instalação e Operação**:

"Art. 5º O órgão ambiental competente, após a análise da documentação emitirá manifestação expressa sobre a viabilidade da localização do empreendimento e, caso haja comprovação de baixo impacto ambiental e de reduzida produção de efluentes e resíduos, concederá as licenças ambientais correspondentes.

§ 1º Os abatedouros e estabelecimentos que processem pescados serão licenciados em duas etapas:

I - Licença Prévia e de Instalação - LPI, que autoriza a localização e instalação da atividade; e

II - Licença de Operação - LO, que autoriza a operação da atividade.

§ 2º As demais atividades agroindustriais de pequeno porte e baixo impacto ambiental serão licenciadas em apenas uma etapa quando o órgão ambiental competente concederá Licença Única de Instalação e Operação - LIO".

O art. 4º da **Resolução do COEMA/CE nº 02/2019**, dessa forma, 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. Sobre a possibilidade de ampliação dos tipos de licenciamento, leciona Paulo Affonso de Leme Machado: " Os Estados poderão aumentar as

*modalidades de licenciamento, adicionar exigência para cada fase, não podendo, contudo, exigir menos”.*

Por não destoar do desenho cooperativo constitucionalmente estabelecido e não minorar a proteção ambiental, é ausente a configuração da constitucionalidade alegada.

7. Noutro giro, 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**, como, por exemplo, para o plantio com uso de agrotóxicos em imóveis com até 30 hectares.

Com razão o Partido autor, uma vez que o afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras **afronta o art. 225 da Constituição da República**. Isso porque empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.

Colho precedentes desta Suprema Corte quanto ao tema:

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

que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5 . Ação direta julgada procedente". (ADI 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, destaquei)

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 3.213/2013 DO ESTADO DE RONDÔNIA. MINERAÇÃO E GARIMPAGEM. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, XII, DA CF). LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRIMAZIA DA UNIÃO PARA FIXAR NORMAS GERAIS (ART. 24, VI, VII E VII, § 1º, 30, I E II, E 225, § 1º, IV, DA CF). EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF). RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (ART. 2º, 61, § 1º, II, "E", 84, II E VI, "A", DA CF). COBRANÇA DE TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA (ART. 145, II, DA CF), POR MEIO DE LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (CF /1988, art. 22, XII), em razão do que incorre em inconstitucionalidade a norma estadual que, a pretexto de regulamentar o licenciamento ambiental, impede o exercício de atividade garimpeira por pessoas físicas. 2. A diretriz fixada pelo constituinte, de favorecimento da organização da atividade garimpeira em cooperativas (art. 174, § 3º, da CF), não permite o extremo de limitar a prática de garimpagem apenas aos associados a essas entidades, sob pena de violação à garantia constitucional da liberdade de iniciativa e de livre associação (art. 1º, IV, art. 5º, XX, e art. 170, parágrafo único, da CF). 3 . A competência legislativa concorrente cria o denominado "condomínio legislativo" entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa**

**plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).** 4. O licenciamento para exploração de atividade potencialmente danosa, como é o caso da lavra de recursos minerais, insere-se no Poder de Polícia Ambiental, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF). 5. A definição do valor cobrado a título de taxa pelo exercício do poder de polícia (art. 145, II, da CF) pode ser estabelecida em sede legislativa, por iniciativa concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, pois não há falar em iniciativa reservada em matéria tributária (ARE 743480, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado sob o rito da repercussão geral, DJe de 19/11/2013). 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente”. (ADI 5077, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 22-11-2018 PUBLIC 23-11-2018, destaquei)

O *caput* do artigo 8º da Resolução impugnada estabelece que “*Conforme Anexo III desta Resolução, algumas atividades possuem limite mínimo para início da classificação como porte micro, a partir do qual o empreendedor deverá licenciar seu empreendimento*”.

No Anexo III, em suma, há a **indevida dispensa de licenciamento**, por exemplo, para as seguintes atividades: ( *i* ) criação de animais sem abate (avicultura) em quantidade inferior a 10.000 cabeças; ( *ii* ) criação de animais sem abate (ovinocaprinocultura) em quantidade inferior a 500 cabeças; ( *iii* ) cultivo de plantas medicinais, aromáticas e condimentares em área inferior a 10 hectare; ( *iv* ) cultivo de flores e plantas ornamentais, com uso de agrotóxico, em área inferior a 15 hectares; projetos agrícolas de sequeiro, com uso de agrotóxicos, em área inferior a 30 hectares; e piscicultura (produção em viveiros) em área inferior a 1 hectare.

A **Resolução nº 385/06 do CONAMA**, que estabelece procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental de agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, não dispensou o necessário licenciamento ambiental, embora simplificado, para atividades agroindustriais de pequeno porte. Assim prevê o referido documento:

“Art. 2º Para efeito desta Resolução, agroindústria de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental é todo o estabelecimento que:

I - tenha área construída de até 250 m<sup>2</sup>;

II - beneficie e/ou transforme produtos provenientes de explorações agrícolas, pecuárias, pesqueiras, aquícolas, extrativistas e florestais não-madeireiros, abrangendo desde processos simples, como secagem, classificação, limpeza e embalagem, até processos que incluem operações físicas, químicas ou biológicas, de baixo impacto sobre o meio ambiente.

§ 1º Os abatedouros não deverão ultrapassar a seguinte capacidade máxima diária de abate:

- I - animais de grande porte: até 03 animais/dia;
- II - animais de médio porte: até 10 animais/dia;
- III - animais de pequeno porte: até 500 animais/dia.

§ 2º Para estabelecimentos que processem pescados, a capacidade máxima de processamento não poderá ultrapassar 1.500 kg de pescados por dia.

(...)

Art. 5º O órgão ambiental competente, após a análise da documentação emitirá manifestação expressa sobre a viabilidade da localização do empreendimento e, caso haja comprovação de baixo impacto ambiental e de reduzida produção de efluentes e resíduos, concederá as licenças ambientais correspondentes.

§ 1º Os abatedouros e estabelecimentos que processem pescados serão licenciados em duas etapas:

I - Licença Prévia e de Instalação - LPI, que autoriza a localização e instalação da atividade; e

II - Licença de Operação - LO, que autoriza a operação da atividade.

§ 2º As demais atividades agroindustriais de pequeno porte e baixo impacto ambiental serão licenciadas em apenas uma etapa quando o órgão ambiental competente concederá Licença Única de Instalação e Operação - LIO”.

Desse modo, de forma distinta, a **Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 flexibilizou a determinação constitucional ao dispensar o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e afastou-se da disciplina elaborada pela União.**

Sobre a dispensa do licenciamento ambiental, Talden Farias pondera que “*na realidade, além de nociva ao meio ambiente, na prática a dispensa representa a perda do controle ambiental*”. Nessa linha, a atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta à obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Configura, ainda, inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução.

Constato, pois, a **inconstitucionalidade material** do **artigo 8º** da **Resolução do COEMA/CE nº 02/2019**.

8. Em outra vertente, o autor alega que o **art. 1º da Resolução COEMA /CE nº 02/2019** alcança, além dos procedimentos de licenciamento realizados pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, também aqueles efetuados pelos órgãos municipais de meio ambiente, de modo a configurar, por conseguinte, invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Isso porque o dispositivo versa sobre o licenciamento ambiental das obras e atividades modificadoras do meio ambiente *no território do Estado do Ceará*.

A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, aos quais, porém, também compete a normatividade concorrente quanto ao tema ( **arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF** ).

Além das normas constitucionais quanto ao federalismo cooperativo em matéria ambiental, a **Lei Complementar nº 140/2011**, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, estabelece como competência dos Municípios:

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:  
(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”.

Já a **Resolução nº 237/97** do CONAMA assim dispõe:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Desse modo, aos Municípios do Estado do Ceará incumbe realizar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

Vislumbro necessária afastar a interpretação da norma impugnada que conduza ao entendimento de que a sua aplicação a todo o território do Estado abarca os Municípios.

Assim, confiro **interpretação conforme a Constituição** ao seu artigo 1º, *caput*, a fim de **resguardar a competência municipal** para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de **impacto local**.

9. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e julgo **parcialmente procedente** o pedido 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.

**É como voto.**