

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MEIO SUBSTITUTIVO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16, §9º DA LEI ESTADUAL 7.772/1980 PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

CONDUCT ADJUSTMENT TERM AS SUBSTITUTIVE MEANS OF ENVIRONMENTAL LICENSING: ANALYSIS OF THE CONSTITUCINALITY OF ART. 16, §9 OF STATE LAW 7.772/1980 BY THE COURT JUSTICE OF MINAS GERAIS

Beatriz Souza Costa¹
Escola Superior Dom Helder Câmara

José Guilherme Castro²
Escola Superior Dom Helder Câmara

Resumo:

A partir de decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.0000.20.58910-8/000, o presente artigo analisa dispositivo da legislação do Estado de Minas Gerais que permitia ao infrator ambiental retomar atividades suspensas por meio de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com órgãos ambientais estaduais. Nessa perspectiva, será avaliado se a decisão em tela, foi julgada de maneira acertada, com o ordenamento constitucional federal e estadual. Para acompanhar o posicionamento da Corte mineira, o presente estudo faz uma análise do panorama atual da rede administrativa de proteção ambiental em Minas Gerais, e traz um panorama dos institutos jurídicos do licenciamento ambiental e do TAC, também aprofunda no processo legislativo estadual que originou o dispositivo para, enfim, se lançar na interpretação do acórdão da ADI. Demonstra, em conclusão, que o dispositivo propunha inovação normativa muito além da autorizada pelas constituições Federal e Estadual. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental para, por meio dos métodos dedutivo e comparativo, compreender o posicionamento do TJMG acerca da questão.

Palavras-chave:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental. Competência concorrente. Licenciamento ambiental. Termo de Ajustamento de Conduta.

Abstract:

Based on the decision of the Court of Justice of Minas Gerais (TJMG) in the context of the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 1.0000.20.58910-8/000, this article analyzes a provision of the legislation of the State of Minas Gerais that allowed the environmental offender to resume suspended activities by signing a Conduct Adjustment Term (TAC) with state environmental agencies. In this perspective, it will be evaluated whether the decision on screen was judged in the right way, with the federal and state constitutional order. To follow the position of the Court of Minas Gerais, the present study analyzes the current panorama of the administrative network of environmental protection in Minas Gerais and brings an overview of the legal institutes of environmental licensing and TAC, also deepens in the state legislative process that originated the device to finally launch into the interpretation of the ADI judgment. It shows, in conclusion, that the device proposed normative innovation far beyond that authorized by the Federal and State constitutions. Bibliographic and documentary research was carried out to understand the position of the TJMG on the issue through the deductive and comparative methods.

Keywords:

Concurrent competence. Conduct Adjustment Term Environmental Law. Direct Action of Unconstitutionality. Environmental licensing.

¹ Pós-doutora em Direito pela Universidad Castilla-La Mancha (UCLM). Doutora e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pró-Reitora de Pesquisa e Professora do mestrado e doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC.

² Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) decidiu no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.0000.20.58910-8/000 pela inadequação constitucional de norma estadual constante no art. 16, §9º, da Lei 7.772 de 1980. De acordo com o dispositivo legal analisado pela mencionada ADI, infratores de leis ambientais teriam suas atividades suspensas até que fosse obtida a licença ambiental ou fosse firmado um Termo (ou Compromisso) de Ajustamento de Conduta (TAC) com o órgão ambiental estadual competente.

A norma sobre a qual debruçou-se a ADI suscita uma dúvida, que será considerada e respondida ao longo deste artigo, ou seja, pode o Termo de Ajustamento de Conduta apresentar-se como substitutivo ao procedimento de Licenciamento Ambiental? O problema que o artigo enfrentará consiste em compreender as diferenças e peculiaridades dos institutos jurídicos do TAC e do Licenciamento Ambiental e entender o teor e o posicionamento do acórdão prolatado na ADI para ao final responder a essa pergunta e entender se o TAC se configura como instrumento suficiente para substituir o Licenciamento.

O objetivo deste trabalho é elucidar os elementos que conduziram o TJMG a declarar a inconstitucionalidade da norma estadual em consideração. Este entendimento é formado ao longo do texto a partir do exame da estrutura administrativa ambiental do estado de Minas Gerais e de uma apreciação sobre os aludidos institutos jurídicos. Levanta-se em seguida uma ponderação acerca da viabilidade jurídica da substituição do Licenciamento Ambiental pelo TAC e, na sequência, avalia o acórdão, seu resultado e seus efeitos. Haja visto uma certa tendência de flexibilização das tutelas dos bens ambientais, o presente estudo se justifica para compreender a direção apontada pelo Judiciário no tocante à proteção ambiental, bem como se o dispositivo analisado pela ADI pode ser considerado como um elemento de flexibilização do Licenciamento.

O artigo se ampara no método dedutivo e comparativo acerca dos resultados das técnicas de pesquisa aplicadas. Foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas sobre os institutos que alicerçaram a decisão analisada e da legislação federal e estadual pertinente ao tema. Com isso, aponta as peculiaridades do licenciamento ambiental em Minas Gerais, analisa os institutos do licenciamento ambiental e do TAC e em seguida busca compreender se o procedimento administrativo do licenciamento pode ser substituído pela assinatura do compromisso de ajustamento para, enfim, concentrar-se nos argumentos da decisão.

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS: FORMAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Direito Ambiental é um tema particularmente caro ao estado de Minas Gerais, principalmente quando se considera que as duas principais matrizes econômicas se relacionam intimamente com a exploração do meio ambiente – mineração e agronegócio.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 24 que a competência para elaboração de normas de caráter ambiental é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, observando os preceitos estabelecidos no texto constitucional.

O legislador constituinte mineiro, assim, buscou no próprio texto constitucional estadual delinear com maior nitidez os contornos tutelares sobre o patrimônio ambiental. Amparado por duplo ordenamento constitucional (federal e estadual), o legislador mineiro tem se dedicado a esmiuçar os mecanismos de proteção ambiental previstos nos dois diplomas legais – tarefa, aliás, que exerceu e ainda exerce com vigor legiferante: entre normas vigentes e revogadas, existem milhares de textos legais sobre o tema na esfera federal e estadual³.

Em sua configuração atual, o estado conta com o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema, um conjunto de órgãos e entidades que atuam de forma integrada, transversal e participativa para gerir as políticas da área. Conforme ditado pelo art. 3º da lei instituidora do SISEMA (21.972/2016), é coordenado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e composto pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-MG), a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), núcleos de gestão ambiental das demais secretarias de estado, comitês de bacias hidrográficas e agências de bacias hidrográficas e entidades equiparadas.

Conforme a referida lei, cada um desses órgãos tem atribuições específicas dentro da gestão ambiental do estado, sendo cada uma delas responsável, dentro de seu escopo, por realizar suas atividades de licenciamento ambiental. O art. 17 delinea três modalidades de licenciamento – Trifásico (definido no art. 18), Concomitante (art. 19) e simplificado (art. 20).

No Licenciamento Ambiental Trifásico⁴, “as etapas de viabilidade ambiental, instalação e operação da atividade ou do empreendimento serão analisadas em fases sucessivas” (art. 18). Sendo aprovadas, as licenças são expedidas, sendo elas:

³ 2.879 para ser mais preciso, conforme consulta realizada em www.siam.mg.gov.br/sla

⁴ Essa modalidade é de fato a única prevista na legislação federal, conforme a Resolução Conama 237/1997.

I – Licença Prévia – LP –, que atesta a viabilidade ambiental da atividade ou do empreendimento quanto à sua concepção e localização, com o estabelecimento dos requisitos básicos e das condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – Licença de Instalação – LI –, que autoriza a instalação da atividade ou do empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;

III – Licença de Operação – LO –, que autoriza a operação da atividade ou do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta da LP e da LI, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação e, quando necessário, para a desativação. (Minas Gerais, 2016)

O Licenciamento Ambiental Concomitante analisa as mesmas etapas do Trifásico, “observados os procedimentos definidos pelo órgão ambiental competente, sendo as licenças expedidas concomitantemente, de acordo com a localização, a natureza, as características e a fase da atividade ou empreendimento”, art. 19, (Minas Gerais, 2016). Todas as três licenças do art. 18 podem ser expedidas concomitantemente; também é possível a expedição da Licença de Instalação em conjunto com uma das demais, com prévia concessão da LP ou posterior concessão da LO.

Por fim, o Licenciamento Ambiental Simplificado, tal como definido no art. 20 da mesma lei, “poderá ser realizado eletronicamente, em uma única fase, por meio de cadastro ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente”, que dará origem à Licença Ambiental Simplificada (LAS).

Todos os órgãos que compõem o SISEMA devem estabelecer os procedimentos internos para licenciamento, e observarem suas competências e sua área de atuação técnica. Eles devem visar e compatibilizar os estudos e documentos exigíveis na análise (art. 26). Isso significa que para cada órgão haverá um conjunto de regras procedimentais próprias para a realização das modalidades de licenciamento.

Antes do advento do SISEMA, e anteriormente mesmo da instauração do SISNAMA pela Lei Federal 6.938/81, o licenciamento no estado de MG era regulamentado pela Lei estadual 7.772/1980, que trazia o já consagrado dispositivo, com redação tão parecida em outras leis federais e do próprio estado, de que “a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, observado o disposto em regulamento, dependerão de prévio licenciamento” (art. 8º, hoje revogado)(Minas Gerais, 1980).

É de se esperar, entretanto, que uma Lei de 41 anos de idade passe por constantes reavaliações e adaptações, seja para agregar novos conceitos jurídicos, seja para melhor se adequar à direção da política dominante de uma época. Dessa maneira, em janeiro de 2006 a Lei 7.772/80 foi emendada pela Lei 15.972/2006, que deu novas redações a uma série de dispositivos, dentre eles o artigo 16 da lei mais antiga, que impõe as penas aplicáveis às infrações ambientais. Foi nessa ocasião que o §9º foi adicionado ao diploma legal, com a redação que determina que:

O infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a licença ou autorização devida ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização (MINAS GERAIS, 2006).

À primeira leitura surge uma ideia de que aparentemente o TAC poderia suprir a necessidade do licenciamento, no entanto, os dois institutos jurídicos não guardam relação direta entre si, o que suscita a dúvida sobre as razões dessa heterodoxa associação. Logo, é importante ter uma visão geral do licenciamento ambiental e do termo de ajustamento de conduta no estado de Minas Gerais.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INSTITUTOS JURÍDICOS

Sendo o Licenciamento Ambiental e o TAC institutos de origem consideravelmente diferentes entre si, se faz necessário observar o que a doutrina aponta sobre ambos antes de se prosseguir na análise do problema.

3.1 Licenciamento ambiental

Para alcançar os objetivos da Constituição de 1988, no tocante ao direito ao meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro delineou o procedimento administrativo de licenciamento ambiental para autorizar o implemento de atividades ou empreendimentos que possam causar lesão ao patrimônio ambiental coletivo. Porém há mais nesse instituto que meramente um trâmite burocrático.

Em essência, a legislação brasileira impõe o licenciamento ambiental a todas as atividades e empreendimentos cuja instalação e operação causem ou possam causar degradação ambiental. Originalmente, o art. 1º da Resolução 237/1997 do Conama definiu o licenciamento ambiental como:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (CONAMA, 1997).

Redação semelhante tem o art. 2º, I, da LC 140/2011 bem como o art. 10 da Lei 6.938/1981, reformado pela mesma LC 140. A Lei Complementar 140 estabeleceu parâmetros de licenciamento para a União, Estados e Municípios.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV, Lei 6.938/1981), tendo como objetivo, junto com os demais instrumentos, “fazer cumprir a diretriz constitucional estabelecida no art. 225 da Carta e as metas definidas na legislação infraconstitucional” (Lino, 2019, p. 44). Edis Milaré (2020, p. 998) aponta que o licenciamento compatibiliza desenvolvimento econômico com equilíbrio ambiental ao gerenciar atividades humanas que causam impactos ecológicos.

A LC 140/2011, por sua vez, reformulou a competência para o processamento do licenciamento, adotando a regra da unicidade – ou seja, apenas um órgão de um ente federativo será responsável pela licença, conforme a prevalência ou predominância de interesse (Lino, 2019, p. 49).

Existem três espécies de licença ambiental previstas no ordenamento brasileiro – Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, já detalhadas anteriormente – que podem ser expedidas isoladamente ou não, mas mais comumente são sucessivamente encaminhadas. Independente da modalidade, as licenças têm caráter temporário, devendo ser reeditadas periodicamente (Lino, 2019, p.54).

A concessão da licença ambiental é ato administrativo de natureza própria, pois mesmo que seja um ato vinculado, que obedece a mandamentos e procedimentos estabelecidos em lei e que analisam o cumprimento de exigências, gera como resultado uma licença precária, que pode ser revogada por determinação do órgão competente agindo em benefício da proteção dos recursos naturais (Lino, 2019, p.53). A clássica lição de Paulo Affonso Leme Machado lembra que a licença ambiental não guarda relação com a licença administrativa ordinária, sendo uma inovação do conceito (2020, p. 334).

Mesmo sendo processo administrativo, não se pode reduzir o licenciamento a mero procedimento protelatório, uma burocracia desnecessária ou desmensurada ao início das operações de atividades a ele sujeitas. Licenciamento compreende todo um conjunto de etapas que irão demonstrar a viabilidade ambiental, os possíveis e prováveis impactos no meio ambiente, e elencar medidas capazes de mitigar e reduzir estes impactos.

Elucidada a natureza jurídica e a função do Licenciamento, passa-se à análise semelhante do TAC.

3.2 Termo de Ajustamento de Conduta

A seu turno, o Termo de Ajustamento de Conduta é uma solução extrajudicial de conflitos destinado a conflitos de direitos de caráter difuso (Grinover et. al., 2011, p. 825) ou transindividuais (Rodrigues, 2011, p. 157). Ao contrário dos termos de transação entre partes, no TAC se faz necessária a participação de órgãos públicos competentes e legitimados e/ou do Ministério Público, dado o caráter indisponível dos direitos transindividuais (Rodrigues, 2011, p.157).

O TAC foi incluído no ordenamento jurídico nacional pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Código de Defesa do Consumidor. O aludido Código acrescentou no art. 5º da Lei 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública – o §6º, estipulando que os legitimados para propor o TAC são os mesmos atores das ACP's. Por sua vez, a Lei 9.469/1997, que dispõe sobre a realização de acordos e transações nas causas que figurem como autores ou réus entes da administração pública indireta, trouxe em seu art. 4-A quais seriam as cláusulas obrigatórias de um TAC.

É função do TAC adequar uma conduta potencialmente danosa para prevenir uma violação a direitos transindividuais ou reparar danos já causados, sendo então “um instrumento de composição de deveres e obrigações resultantes eminentemente de responsabilidade civil”, onde “o obrigado assume o cumprimento de obrigações para afastar a incidência do que se convencionou chamar de responsabilidade civil, e não administrativa” (Rodrigues, 2011, p. 158) Conforme Geisa Rodrigues, o fato de versar sobre a reparação de danos causados é que afasta do TAC de compromissos meramente administrativos (Rodrigues, 2011, p. 159).

Rodrigues evidencia que há um debate quanto à natureza jurídica do TAC, no qual uma corrente doutrinária o interpreta como transação especial e a outra como ato jurídico diverso (Rodrigues, 2011, p. 187). Não é objetivo do presente estudo se delongar nesse tipo de discussão, de modo que ficar-se-á apenas com uma conclusão/observação dessa divergência

doutrinária: o TAC, certamente, não tem natureza jurídica de ato administrativo. A própria lei informa que o TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial (Art. 5º. §6º, Lei 7.347/1985), o que por si só afastaria a sua caracterização como ato administrativo.

4 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ENQUANTO SUBSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Compreendidos os institutos do Termo de Ajustamento de Conduta e do Licenciamento Ambiental, e percebendo que são de naturezas em diversas, retorna-se à leitura do dispositivo legal que viria a dar origem à ADI em estudo para compreender se as figuras jurídicas analisadas podem ser substituídas uma pela outra.

Conforme informações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a Lei 15.972/2006 teve origem no Projeto de Lei (PL) 1.369/2004. O autor deste PL informou na justificativa do anteprojeto que o objetivo da proposição era garantir a aplicação das penas de multa a qualquer infrator ambiental, independente da assunção de outras obrigações, seja na forma de termos de compromisso, seja por meio da recomposição do bem ambiental degradado.

Conforme o processo legislativo estabelecido na CF/88, na CE/89 e no Regimento Interno (RI) da ALMG, uma vez protocolizado, os PL's ordinários precisam passar pela apreciação de comissões parlamentares e posteriormente votados em 2 turnos no Plenário, sendo aprovado por maioria simples. No início da tramitação é encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para juízo prévio de admissibilidade e na sequência para mais duas comissões de mérito relacionadas ao tema do PL.

O PL 1.369/2004 recebeu parecer favorável na CCJ na forma de um substitutivo que adequou alguns elementos da proposta original. Este substitutivo obteve parecer favorável da Comissão de Meio Ambiente e Recursos Naturais e da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO), sendo posteriormente aprovado em primeiro turno pelo Plenário.

Em segundo turno, o PL passa por comissão de mérito única, que elabora o texto conforme aprovado no Plenário, não sendo permitida alteração que não tenha sido apreciada pelo coletivo dos parlamentares. No caso em tela, o projeto foi enviado à FFO, que interpôs um novo substitutivo, muito mais amplo e profundo do que o que havia sido votado em primeiro turno. Foi este substitutivo quem recomendou a inclusão do §9º no art. 16.

O RI da ALMG admite a hipótese de mudança entre o texto aprovado em primeiro e segundo turno em caráter de exceção quando há acordo entre as lideranças, o que não ficou evidenciado no parecer de segundo turno do PL 1.369/2004. Não ater-se-á à legalidade ou não

de emendas a projetos de lei que alterem por completo a proposta original em segundo turno, apesar de entender-se que isso seria suficiente para ensejar um questionamento sobre sua legitimidade. Cumpre assim analisar as razões utilizadas pelo legislador para essa inclusão do mencionado dispositivo legal.

O parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária não oferece elementos suficientes para compreender a opção do legislador. Segue o que se refere à inclusão do §9º ao art. 16 da Lei estadual 7.772/1980:

Fazemos modificações substanciais na redação do art. 16 e propomos a criação dos arts. 16-A, 16-B, 16-C e 16-D na Lei nº 7.772, de 1980, que trata especificamente das sanções administrativas às infrações da legislação ambiental. São discriminados os órgãos e as entidades que passam a ser responsáveis pela fiscalização do cumprimento da lei, os servidores aptos a desempenhar as atividades que menciona e os casos específicos de agravantes para as hipóteses de reincidência no cometimento das infrações e suas consequências de caráter administrativo, demonstrando maior rigor na fiscalização. Propomos, ainda, que os prazos para defesa e recurso contra o auto de infração sejam reduzidos de trinta para vinte dias, em consonância com o que ocorre na esfera federal, conforme determina a Lei Federal nº 9.605, de 1998, a Lei de Crimes Ambientais, ao dispor sobre as infrações administrativas. Foi definida a obrigação de o responsável pelo empreendimento reparar, por sua conta, os danos ambientais que vier a provocar. Procura-se explicitar, também, que o evento que se pretende atingir é o dano ambiental causado por acidente, e não todo e qualquer dano ambiental. Esse dispositivo, na forma proposta, permite ao Estado responsabilizar, de fato, aquele que provocar dano ambiental decorrente de acidente, obrigando-o a reparar os danos provocados e ainda a indenizar e reembolsar ao Estado os custos decorrentes das ações emergenciais adotadas (ALMG, 2004).

No jargão legislativo, quase é possível considerar essa inclusão como uma “emenda Frankenstein”, um dispositivo inserido em um PL que não versa propriamente sobre o tema original da proposição – algo vedado pelo RI da ALMG, mas que, nessa ocasião, parece ter sido aceito ao atropelo das exigências regimentais.

Retomando o que restou evidenciado anteriormente neste estudo, o licenciamento é processo administrativo destinado a fazer controle prévio de empreendimentos que podem ser danosos ao meio ambiente; TAC, por sua vez, é instrumento extrajudicial de composição para prevenção ou reparação de danos.

Não há no ordenamento jurídico nacional uma previsão legal ou principiológica que aponte na possibilidade de substituição do licenciamento ambiental por outro tipo de processo, tanto mais um que não passa por ritos análogos. Não que o compromisso ajustado via TAC seja menos estrito ou severo quanto o licenciamento ambiental ordinariamente considerado. São instrumentos que não necessariamente se comunicam ou se complementam, razão pela qual nem mesmo o projeto de lei conseguiu expor as razões que justificassem a inclusão do TAC como elemento capaz de suplantiar – mesmo que corretivamente – o licenciamento.

Uma questão particularmente importante é analisar o impacto que esse dispositivo causou no ordenamento ambiental do estado de Minas Gerais desde que entrou em vigor. Desde 2006 os decretos do Poder Executivo regulamentam a aplicação do §9 às atividades administrativas dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental no âmbito do estado⁵.

Nesse contexto art. 32 do Decreto 47.383/2018 inovou ao nomear de “Licenciamento Corretivo” aqueles concedidos após o auto de infração durante a adequação normativa promovida pelo infrator – inclusive quando o licenciamento é dispensado por meio de TAC.

Dessa maneira, evidencia-se que o próprio processo de licenciamento ambiental no estado já havia internalizado, na última década e meia, o instrumento do TAC como modo de permitir o funcionamento de infratores ambientais sem a obtenção do licenciamento. É diante desse cenário que o Ministério Público de Minas Gerais suscitou a inconstitucionalidade da norma perante o TJMG.

5 A DECISÃO EM ANÁLISE

A ação foi ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, alegando que além de invasão de competência sobre infrações ambientais, a assinatura de TAC não tem poder de conceder licença ambiental pois são institutos diferentes, mas que permitir isso seria reduzir os efeitos das sanções estipuladas pela legislação federal. A procuradoria do Estado e a procuradoria da ALMG sustentaram que a norma não extrapola a órbita de competências previstas na CF/88 e que a celebração de TAC em matéria ambiental por infratores ambientais está em conformidade ao que já é estipulado na Lei 9.605/99.

De acordo com o art. 24 da CF/88, compete aos entes federativos concorrentemente legislar sobre proteção do meio ambiente (inciso VI) e responsabilidade sobre danos ao meio ambiente (inciso VIII). O § 1º do mesmo artigo informa que nessa modalidade de competência é papel da União limitar-se a estabelecer normas gerais, ficando a cargo dos Estados e do Distrito Federal legislar de modo suplementar.

José Afonso da Silva (2019) aponta o art. 24 como uma norma de difícil interpretação, pois o Estado é limitado em sua capacidade legislativa relacionada sobre responsabilização penal e civil (art. 22, CF/88), restando apenas a responsabilização administrativa. Fazendo referência à clássica obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Federal de 1998 (1990, vol. 1, p. 193), Silva aponta que há risco dessa norma ser inócua graças

⁵ Decreto 44.309/2006, art. 77; Decreto 44.844/2008, art. 76; 47.383/20018, art. 32, §1º.

à limitação enfrentada pelos Estados, já que legislar sobre administração pública lhes é inerente e dispensa previsão constitucional específica (Silva, 2019, p. 324).

Para todos os efeitos, Silva conclui que os estados podem estabelecer normas de responsabilização a situações que lhes são peculiares, e que a existência de normas específicas da União não implicaria em adesão às mesmas pelos demais entes federativos (Silva, 2019, p. 325).

Em suma, a competência concorrente estipula essa relação entre normas de caráter geral (União) e normas de caráter específico/suplementar (Estados e DF). O §4º do art. 24 afirma que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia das normas estaduais que lhe forem contrárias, e isso fornece fundamento para concluir que a norma federal exerce aqui um papel preponderante.

Nesse caminho, o alicerce genérico sobre o qual serão erigidas as disposições estaduais que irão tratar de especificidades próprias de sua organização. Desse modo torna-se possível afirmar que a legislação estadual específica não pode vigorar ao se colocar em sentido contrário ao disposto por leis federais.

As procuradorias das demandadas questionaram também a competência originária da Corte mineira, o que levou o TJMG a observar que a própria constituição estadual prevê, em conformidade e concomitância com a CF/88, que o Estado de Minas Gerais pode legislar concorrentemente com a União em matéria ambiental (CE/89, art. 10, XV, h). A existência desse dispositivo permite que a inconstitucionalidade da norma em ataque – e outras semelhantes - seja analisada no âmbito da justiça estadual, sem a necessidade de federalizar a discussão.

Nesse esteio, a corte decidiu pela inconstitucionalidade de parte da norma constante no art. 16, §9º, da Lei estadual mineira 7.772/1980, conforme a ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO E DO ESTADO PARA LEGISLAREM SOBRE DANOS AO MEIO AMBIENTE - COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS – COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO ESTADO PARA EDITAR NORMAS QUE ATENDAM ÀS PECULIARIDADES REGIONAIS - SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA DAS NORMAS ESTADUAIS EM RELAÇÃO ÀS NORMAS FEDERAIS – LEI ESTADUAL N. 7.772/1980 - ARTIGO 16, §9º - PENALIDADE DE SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES EXERCIDAS À MÍNGUA DE LICENÇA AMBIENTAL - POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DAS ATIVIDADES A PARTIR DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - AFRONTA À NORMATIZAÇÃO FEDERAL - LEI N. 9.605/98 - INCONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, XV, "H", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Minas Gerais, 2021)

Há um debate em matéria de direitos fundamentais – e por consequência, de Direito Ambiental – em relação à validade das normas que extrapolam o texto constitucional caso sejam mais rígidas nas garantias deles. Apesar da doutrina entender, os posicionamentos do STF sobre a questão nem sempre corroboram com a ideia quando o assunto é conflito de normas específicas locais ou regionais com normas gerais da legislação federal.

Na condição de direito fundamental, e em atenção a tratados internacionais sobre direito ambiental dos quais o Brasil é signatário, o ordenamento ambiental brasileiro não comporta redução no alcance da proteção ao meio ambiente em consonância com o princípio da não regressão do direito ambiental.

Nessa perspectiva, Jaqueline Moretti Quintero, citando Michel Prieur, lembra que “não há nenhuma convenção sobre meio ambiente que não declare sua vontade de proteger e melhorar as condições ambientais, o que por consequência torna lícito todo o comportamento Estatal que busca diminuir o grau de proteção” (Quintero, 2015, p.49). O princípio tem como objetivo a proteção e a garantia dos direitos coletivos que a sociedade conseguiu garantir para si até o momento (Quintero, 2015, p.49)

Para a autora, este princípio demanda vigilância e atuação constante para coibir uma regressão constante, particularmente no tocante “às alterações relacionadas a regras de procedimentos” (Quintero, 2015, p. 51).

A própria Lei 9.605/99 impõe em sede de norma geral que nenhum empreendimento ou atividade poluidora pode operar sem as devidas licenças, determinando inclusive a cassação delas em caso de infração ambiental.

Portanto, à luz dos argumentos trazidos nessa discussão, é fato que as normas estaduais específicas somente podem ir além da normativa geral se for mais aprimorada na proteção ao meio ambiente – o que não se configura no caso do dispositivo estadual debatido na ADI em questão.

Como discutido anteriormente, exige-se licença ambiental a toda atividade poluidora ou com potencial degradante ao meio ambiente. Se tal autorização é de tal forma sustentada pelo ordenamento federal, não pode ser afastada por outros instrumentos administrativos, principalmente aqueles que não estão previstos de terem poderes para substituir a licença pela própria legislação federal.

Em vista disso, é possível afirmar com segurança que o TJMG agiu em consonância com o princípio da máxima proteção ambiental ao declarar a inconstitucionalidade do trecho final do §9º do art. 16 da Lei Estadual 7.772/1980.

Em 17 de maio de 2021 foram apresentados Embargos de Declaração ao acórdão proferido neste processo buscando suspender os efeitos do mesmo até que se esclarecesse a situação dos termos celebrados anteriormente à publicação da decisão; o efeito suspensivo foi concedido parcialmente sobrestando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em relação aos termos firmados até 28 de abril de 2021, data em que a ação foi julgada procedente. O processo ainda se encontra em trâmite.

Os órgãos ambientais mineiros terão que se adequar aos resultados desse julgamento, considerando que os TAC são profícuos no estado como forma de contornar a rigidez das normas ambientais. Um TAC pode ser simplesmente ignorado, o que incide sobre o obrigado uma multa – e grandes empreendimentos causadores de distúrbios ambientais podem simplesmente optar por pagar ou ignorar essas multas e abrir o caminho à manutenção de suas operações em detrimento do meio ambiente.

6 CONCLUSÃO

Foi analisado ao longo deste artigo como se configuram os comandos normativos federal e estadual com o objetivo de compreender os institutos jurídicos do Licenciamento Ambiental e do TAC. A importância dessa análise permitiu que fossem entendidas as diferenças entre os institutos em tela, mas não foi suficiente para intuir a razão da equiparação entre ambos pela legislação mineira.

Ponderando-se sobre o teor da decisão e as razões que levaram o julgador a concluir pela inconstitucionalidade do dispositivo fustigado, elaborou-se a questão inicial, ou seja, pode o Termo de Ajustamento de Conduta apresentar-se como substitutivo ao procedimento de Licenciamento Ambiental?

Portanto, o problema que o artigo enfrentou consistiu em compreender as diferenças e peculiaridades dos institutos jurídicos do TAC e do Licenciamento Ambiental para entender o teor e o posicionamento do acórdão prolatado na ADI. Logo, depreende-se que a legislação mineira extrapolou de maneira considerável seu alcance tal como determinado pelo arcabouço jurídico federal e estadual, rompendo os limites do pacto federativo.

Por si só, esse fato já se constituiria como razão suficiente à declaração de inconstitucionalidade, porém a possibilidade trazida pelo dispositivo foi adiante, permitindo um

“desvio” para empreendimentos violadores de normas ambientais mantivessem suas operações poluidoras às custas do direito fundamental da sociedade a um meio ambiente equilibrado.

O estudo demonstrou, dessa maneira, que não faz sentido considerar que o TAC se configure como instrumento jurídico rigoroso o suficiente no tocante a proteção ambiental para afastar o Licenciamento com vistas a permitir a concessão de uma licença operacional precária. Essa posição foi corretamente sustentada pelo TJMG durante o julgamento da ADI, agregando ainda à decisão a conclusão de que a norma específica estadual não pode ultrapassar o escopo das normas gerais estipuladas pela União.

O posicionamento do TJMG, independentemente de ter sido essa a intenção ou não, reforça princípios estruturantes do Direito Ambiental e da tutela do Meio Ambiente pelo Poder Público. Tal decisão chega em momento oportuno.

É oportuno, haja vista a pressão exercida sobre o Poder Legislativo e os órgãos que compõem a estrutura pública de proteção ao meio ambiente para que haja um afrouxamento das normas de proteção ambiental e uma diminuição a esfera de poder, e atuação dos órgãos responsáveis.

Todavia, resta saber se a decisão aponta para uma tendência de que o Poder Judiciário também atuará em observância aos princípios próprios do Direito Ambiental que prezam por uma proteção mais ampla e sistêmica do patrimônio ambiental.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Resolução 5.176, de 6 de novembro de 1997**. Contém o regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5176&comp=&ano=1997>. Acesso em: 9 jun. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Projeto de Lei 1.369 de 2004**. Altera a lei 7772, de 8 9 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. (Dispõe sobre o procedimento administrativo adotado na hipótese de descumprimento da legislação estadual sobre o meio ambiente). Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2004&n=1369. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1990**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto, vol. 1, Direito material (art. 1º a 80 e 105 a 108). 10. ed. rev., atual. e refor. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LINO, Gabriel et. al. **Interesses Difusos e Coletivos**. 2. ed. São Paulo: Método, 2019, 832 p Vol. 2.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27. ed. rev., amp., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2020, 1456 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 12. ed. rev., atual. amp. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, 1776 p.

MINAS GERAIS. **Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=7772&comp=&ano=1980>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.972, de 12 de janeiro de 2006**. Altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15972&comp=&ano=2006>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.309, de 5 de junho de 2006**. Estabelece normas para o licenciamento ambiental e a autorização ambiental de funcionamento, tipifica e classifica as infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece o procedimento administrativo de fiscalização e aplicação das penalidades. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44309&comp=&ano=2006>. Acesso em 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.844, de 25 de junho de 2008**. Estabelece normas para licenciamento ambiental e autorização ambiental de funcionamento, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44844&comp=&ano=2008>. Acesso em 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018**. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente

e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47383&comp=&ano=2018>>. Acesso em 9 jun. 2021.

QUINTERO, Jaqueline Moretti. **O princípio da “não regressão” no direito ambiental como forma de tutela ao meio ambiente**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015, 73 p.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, 489 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019, 376 p.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.20.58910-8/000**. Órgão Especial. Relator Desembargador Corrêa Júnior. Ministério Público do Estado de Minas Gerais x Governo do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Submissão: 06/07/2021. Aprovação: 11/09/2023.