Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo:	1.0000.22.019270-2/000
Relator:	Des.(a) Armando Freire
Relator do Acordão:	Des.(a) Armando Freire
Data do Julgamento:	25/07/2022
Data da Publicação:	25/07/2022

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO MINERÁRIO - FEDERAÇÃO SINDICAL - LEGITIMIDADE DA PARTE REQUERENTE - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - ATUAÇÃO COMPLEMENTAR E SUPLETIVA DOS ESTADOS-MEMBROS - POLÍTICA DE SEGURANÇA DE BARRAGENS - PREVALÊNCIA DA LEI FEDERAL - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - NÃO CONHECER DA REPRESENTAÇÃO.
1- Quando há pertinência temática, as entidades sindicais ou de classe, com base territorial no Estado de Minas Gerais, são partes legitimas para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (CEMG, artigo 118).
2 - Na inteligência dos artigos 24 e 30 da CF/1988, compete aos entes federados, de forma concorrente, legislar sobre matérias ambientais, cabendo: a) à União, legislar normas gerais; b) aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, legislar normas específicas (leis complementares e, excepcionalmente, suplementares à legislação federal); c) aos Municípios, legislar normas de interesse local.
3 - No âmbito da competência legislativa concorrente, a regra é que as normas estaduais complementem as normas gerais editadas pela União, dando maior amplitude ao regramento de determinada matéria. Excepcionalmente, quando há inércia da União, deixando de legislar sobre determinada matéria ambiental, é possível que os Estados-Membros e o Distrito Federal atuem de modo suplementar, regulamentando de forma ampla e suprindo a ausência de normas sobre aquela matéria (Art. 24, §3º, da CF/1988). Eventualmente, caso seja promulgada a lei federal em momento futuro, cessam, no que lhe for contrário, os efeitos da lei estadual, já que prevalecerão as normas gerais federais, em atenção ao art. 24, § 4º, da CF.
4 - As modificações da Lei 12.334/2010, promovidas pela Lei 14.066/2020, se sobrepuseram aos efeitos do artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019, na inteligência do artigo 24 da CF/1988.
5 - Restam esvaziados o interesse e a utilidade desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, posto que o debate sobre a (in)constitucionalidade tendo como parâmetro a lei estadual não mais se sustenta uma vez que, independentemente da conclusão em relação ao viés estadual, sobrepõem-se os efeitos da lei federal, nada se alterando em termos práticos.
6 - Ausente o interesse de agir, como se evidencia na espécie em comento, impõe-se o não conhecimento da representação.
AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.22.019270-2/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): ESTADO DE MINAS GERAIS, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em <NÃO CONHECER DA REPRESENTAÇÃO>.

DES. ARMANDO FREIRE
RELATOR

DES. ARMANDO FREIRE (RELATOR)

V O T O

Em tramitação neste colendo Órgão Especial a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de MEDIDA CAUTELAR, ajuizada pela FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FIEMG). A requerente visa, com fundamento no artigo 118, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais e nos artigos 327 a 341 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, à declaração de inconstitucionalidade do artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Em suas razões (doc. 01), a requerente sustenta a inconstitucionalidade do artigo de lei impugnado, porquanto restaram violados os artigos 13; 231, caput e §4º; 249 e 250, inciso VI, todos da Constituição Estadual de Minas Gerais. Registra que o artigo 13, §2º, da Lei Estadual nº 23.291/2019 imputou aos

responsáveis pelas barragens alteadas a montante em operação a obrigação de migrar para "tecnologia alternativa de acumulação ou disposição de rejeitos e resíduos" e de promover "a descaracterização da barragem", no prazo de três anos, a partir da publicação da mencionada lei. Acrescenta, ainda, que o artigo 27 dessa lei define que o descumprimento das obrigações previstas no texto legal acarreta imediata suspensão das licenças ambientais concedidas aos responsáveis pelas barragens. Alega, in verbis, que: "não se afigura razoável, na lógica da proteção ao meio ambiente, que a legislação estadual imponha a uma empresa, como medida máxima e absolutamente gravosa e desarrazoada, a pena de SUSPENSÃO IMEDIATA DE SEU FUNCIONAMENTO (todo e qualquer tipo de ALVARÁ AMBIENTAL) pelo fato de que não conseguira, a tempo, proceder à descaracterização das barragens em atividade construídas sob o método de alteamento a montante ou que já migraram para outra tecnologia de empreendimento, nos termos do que exige o art. 13, §2º da citada lei estadual".

E mais, salienta que houve ofensa ao princípio da razoabilidade, visto que o artigo de lei impugnado impõe uma sanção desprovida de adequação e proporcionalidade, que pode desencadear inúmeros prejuízos de caráter social e econômico. Destaca que o artigo 13, §2º, da Lei Estadual nº 23.291/2019 - que impõe a obrigação de alteração da tecnologia e a descaracterização das barragens que utilizem o método de alteamento a montante - prevê que as modificações sigam o regulamento emitido pelo órgão ambiental competente. Anota que o citado regulamento deve estar em consonância com a legislação federal - Lei n.º 12.334/10, alterada pela Lei 14.066/20 - e com as regras definidas pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Esclarece que a ANM ainda não publicou a resolução que teria por objetivo a regulamentação da Lei Federal nº 12.334/2010. Aduz que não há como impor a sanção de imediata suspenção das licenças ambientais, sendo que sequer foram publicadas as regras que devem ser seguidas para se dar cumprimento à descaracterização das barragens.

Indo além, a requerente sustenta, outrossim, que o artigo de lei impugnado viola os princípios da Livre Iniciativa e da Proteção da Concorrência. Entende que: "o art. 27 da lei estadual ora hostilizado ofende, cabalmente, o princípio fundamental da livre iniciativa, ao intervir na atividade desempenhada pelas empresas ao proibir seu funcionamento, impondo-se, como sanção, a imediata suspensão de suas licenças ambientais, caso não venha, no prazo de 03 anos, cumprir com o descomissionamento de barragens alteada sob o método a montante (independentemente de motivos técnicos, econômicos, de logística, de estrutura funcional, etc, etc.)". Defende que o dispositivo de lei questionado impõe uma sanção política às indústrias representadas, submetendo-as a restrições desproporcionais ou não razoáveis.

Prosseguindo, a entidade autora pede que seja concedida a "tutela de urgência" para que sejam suspensos os efeitos do artigo 27 da Lei estadual 23.291/19, "antes mesmo da oitiva do órgão ou da autoridade da qual emanou a lei". Sobre o periculum in mora, a requerente elucida que: "a partir do dia 26/02/2022 - o dia seguinte ao prazo fatal disposto na referida lei estadual, em seu art. 13 - as empresas que não tiverem conseguido, a tempo e modo, procederem ao descomissionamento das barragens construidas sob o método de alteamento a montante, ou, então, migrado sua tecnologia para outro tipo de empreendimento (art. 13, §§ 1º e 2º - Lei 23.291/19), terão suas licenças ambientais IMEDIATAMENTE SUSPENSAS, de modo que, drasticamente, deixarão de exercer regularmente suas atividades, causando-se, assim, inegáveis prejuízos econômicos e sociais".

Ao final, a requerente pugna pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Juntou documentos (doc. 02 a 06).

Em cumprimento ao disposto no art. 339, § 5º, do RITJMG, a Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica informa a inexistência, em seus arquivos, de manifestação do Órgão Especial acerca da alegada inconstitucionalidade (doc. 07).

O feito foi distribuído, por sorteio, à minha relatoria.

Na decisão de ordem n.º 08, apontei que o caso ora examinado não coincide com as hipóteses de excepcional urgência descritas no artigo 339, caput e § 3º, do RITJMG. Oportunamente, determinei que se oficiasse o PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS e o GOVERNADOR DO ESTADO DE para se pronunciarem, no prazo de 5 (cinco) dias, bem como determinei a remessa dos autos à douta Procuradoria-Geral de Justiça.

Por meio das informações de ordem n.º 12 e 15, o Governador do Estado de Minas Gerais e a Assembleia Legislativa do Estado de Minas, respectivamente, defendem a legalidade da norma impugnada e confiam no indeferimento da medida cautelar.

No parecer de ordem n.º 16, a douta Procuradoria-Geral de Justiça opina pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Por meio do despacho de ordem n.º 37, abri às partes a oportunidade para debater sobre as condições da ação. Respostas nas petições de ordem 38 e 39.

Eis o relato do que é essencial para este julgamento.

Vistos e examinados os autos, decido:

1. Legitimidade Ativa

Inicialmente, teço considerações, oportunas diga-se, sobre a legitimidade da entidade requerente no que diz respeito à autoria.

Como já relatei, é examinada nesta oportunidade a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FIEMG), em questionamento à norma do artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Consultando a nossa Constituição Estadual, percebe-se que as entidades sindicais, ou de classe, com base territorial no Estado de Minas Gerais estão elencadas no rol exaustivo (numerus clausus) de legitimados para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade perante este Tribunal. Extrai-se:

CE/MG. Art. 118 - São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:
I - o Governador do Estado;
II - a Mesa da Assembleia;
III - o Procurador-Geral de Justiça;
IV - o Prefeito ou a Mesa da Câmara Municipal;
V - o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais;
VI - partido político com representação na Assembleia Legislativa do Estado; (Inciso com redação dada pelo art. 33 da Emenda à Constituição nº 84, de 22/12/2010.);
VII - entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado.
VIII - a Defensoria Pública. (Inciso acrescentado pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 88, de 2/12/2011.)

Inclusive, este Órgão Especial, em um caso concreto, já reconheceu a legitimidade de uma Federação Sindical com base territorial no Estado de Minas Gerais para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vejamos:

"Em seara de preliminar, cumpre-nos apreciar a questão articulada pela Câmara Municipal de Itaúna nas informações que prestou, quando sustenta ser o representante parte ilegítima para postular a declaração de inconstitucionalidade da norma em debate.
Razão alguma lhe assiste, a meu modesto sentir.
É que, nos termos do art. 118, VII, CF:
"Art. 118 - São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: (...) VII - entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado."
No caso, como bem destacado no parecer ministerial de fls. 272/292, a representante possui base territorial em todo o Estado de Minas Gerais como, a propósito, demonstram os documentos de fls. 14/43, que tratam de seu Estatuto.
Assim sendo, não há que se falar em ilegitimidade ativa na espécie, daí porque REJEITO a preliminar suscitada". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.040128-0/000, Relator(a): Des.(a) Edivaldo George dos Santos , CORTE SUPERIOR, julgamento em 28/03/2012, publicação da súmula em 20/04/2012)

Vale o destaque, no entanto, de que a interpretação do artigo 118 da CEMG deve ser aprofundada, posto que a legitimidade para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade não é ampla para alguns dos legitimados elencados. Os legitimados ativos universais podem impugnar leis e atos normativos independentemente de qualquer relação temática com os seus interesses e objetivos institucionais. Já os legitimados ativos especiais devem demonstrar a existência de relação temática entre o objeto impugnado na ação e suas finalidades e interesses. Esse é, exatamente, o caso das entidades sindicais ou de classe.

Em resumo, para ser reconhecida a legitimidade ativa para propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Federação Sindical deve comprovar não apenas a sua base territorial estadual, mas também a pertinência temática entre o objeto impugnado e suas finalidades e interesses.

Pois bem. A FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FIEMG), parte requerente, representa indústrias de diferentes seguimentos em todo o território mineiro. Ainda que nem todos os representados desempenhem atividades que se relacionem com o objeto dessa ação, constatei, em consulta ao site da FIEMG (https://www.fiemg.com.br/hotsites/sindicatos/index.html), que muitos associados, dada a natureza da atividade exercida, possuem interesse no debate da presente demanda. Existe, portanto, a pertinência temática nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ressalto, ainda, que a pertinência temática de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta por uma entidade de classe não precisa se relacionar obrigatoriamente com os interesses de todos os seus associados, como já assentou a jurisprudência do STF:

LEGITIMIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSOCIAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL - SEGMENTOS CONGREGADOS. O fato de a associação requerente congregar diversos segmentos existentes no mercado não a descredencia para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade - evolução da jurisprudência. ADIN - LEGITIMIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Surge a pertinência temática, presente ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por associação, quando esta congrega setor econômico que é alcançado, em termos de tributo, pela norma atacada. PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 da Constituição Federal, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. TRIBUTO - BENEFÍCIO - ALÍNEA "G" DO INCISO XII DO § 2º DO ARTIGO 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Discrepa do que previsto nesse preceito, a remeter a lei complementar, a concessão de benefício tributário a certo segmento econômico de forma a implicar tratamento diferenciado presente a localização do contribuinte. (STF - ADI 3413. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 01/06/2011. Publicação: 01/08/2011)

À luz do exposto, reconheço a legitimidade ativa da parte requerente.

2. Cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2.1. Legislação Ambiental.

A legislação ambiental brasileira, em sua essência, é composta por um conjunto de leis esparsas, que incluem a recepção de normas editadas antes da Constituição Federal e uma enorme gama de normas regulamentares promulgadas por diferentes órgãos ambientais. Assim, o estudo de um caso concreto deve esmiuçar o acervo jurídico aplicável, com especial atenção à descentralização dos diplomas normativos, já que podem ser editados pelos entes federados (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), que agirão em conjunto na proteção do meio ambiente.

Isso, notadamente, porque a questão ambiental é elencada como matéria em que a competência legislativa é concorrente, na inteligência do artigo 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal.

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

A atuação legislativa de cada ente federado, em se tratando de matéria ambiental, é assim repartida, cabendo: a) à União legislar normas gerais; b) aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, legislar normas específicas (leis complementares e, excepcionalmente, suplementares à legislação federal); c) aos Municípios, legislar normas de interesse local (art. 30 da CF/1988).

O sistema legislativo ambiental deve, portanto, observar a competência legislativa de cada ente federado, de forma que não haja incompatibilidades entre as diversas leis que tratam da proteção ao meio ambiente.

Aprofundando no exame, com maior destaque sobre as atribuições estaduais e federais, verifica-se que o mais comum é que as normas estaduais complementem as normas gerais editadas pela União, dando maior amplitude ao regramento de determinada matéria. Excepcionalmente, quando há inércia da União, deixando de legislar em determinadas situações sobre matéria ambiental, é possível que os Estados-Membros e o Distrito Federal atuem de modo suplementar, regulamentando de forma ampla e suprindo a ausência de normas específicas sobre aquela matéria (Art. 24, §3º, da CF/1988).

Assim a norma constitucional:

CF. Art. 24. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Importar registrar, ainda, que, caso seja promulgada a lei federal em momento futuro, cessam, no que lhe for contrário, os efeitos da lei estadual, já que prevalecerão as normas gerais federais, em atenção ao art. 24, § 4º, da CF.

CF. Art. 24. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A atuação legislativa suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal é explicada pela doutrina:

"Especificamente na área ambiental, em face do interesse comum na preservação dos recursos ambientais e no seu uso sustentável, a regra é que todas as entidades políticas têm competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente.
Nesse sentido, pontifica passagem do artigo 24, da Constituição Federal de 1988:
"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;"
Curial ressaltar que, Se a União quedar-se inerte em editar normas gerais, os Estados (e o Distrito Federal, analogicamente) poderão fazê-lo de maneira suplementa, exercendo competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades, por expressa autorização do §3º, do artigo 24, da CRFB, sendo que a ulterior edição e norma geral pela União terá o condão de suspender a eficácia (não invalidará) da lei estadual no que lhe for contrária." (AMADO, Frederico. Direito Ambiental. 11ª edição. Salvador: JusPodivum, 2020. F. 66/67)

"Nesse contexto [competência legislativa concorrente], pode-se afirmar que a competência da União se resume à edição de normatização geral (art. 24, §1º, CF/88). Por seu turno, os Estados-membros e o Distrito Federal serrão competentes para fixar normas específicas, complementado a norma geral elaborada pela União (competência suplementar-complementar, prevista no art. 24, §2º, CF/88).
Se a União, porventura, não editar as normas gerais, de acordo com a Constituição (art. 24, §3º, CF/88) os Estados-membros e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena, para atenderem a suas peculiaridades. Referida competência (intitulada "suplementar supletiva") é prevista para os Estados tendo em vista a impossibilidade de eles editarem uma norma complementar se não há norma geral (que valerá apenas no âmbito de sua esfera federativa), quanto a especificação dela (o complemento).
Todavia, pode acontecer de, posteriormente à edição da norma geral por um Estado (ou pelo DF), ante a inércia da União, este ente decidir-se pela atuação e, finalmente, editar a norma geral. Nesse caso, teremos a superveniência da norma geral federal. E se qualquer Estado membro ou o Distrito Federal já tiver exercido a atribuição do §3º do art. 24 (competência suplementar-supletiva), valerá a norma federal posterior, que terá o condão de suspender a norma estadual (ou distrital) anterior, onde houver contrariedade entre elas (art. 24, §4º, CF/88)". (MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. 8ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2020. F. 760/761).

E, também, tratada em julgados do excelso STF:

"A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei." (Adi 3937. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Redator(a) do acórdão: Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 24/08/2017. Publicação: 01/02/2019)

2.2 Legislação Estadual x Legislação Federal.

Recordando, a requerente pretende que seja reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019, que prevê a imediata suspensão da licença ambiental para aqueles que descumprirem as obrigações definidas na mesma lei. Extrai-se:

Art. 27 - As obrigações previstas nesta lei são consideradas de relevante interesse ambiental, e o seu descumprimento acarretará a suspensão imediata das licenças ambientais, independentemente de outras sanções civis, administrativas e penais.

Mais precisamente, a requerente indica que é impossível realizar a descaracterização das barragens alteadas a montante, no prazo definido no artigo 13, §2º, da Lei Estadual nº 23.291/2019, a saber:

Art. 13 - Fica vedada a concessão de licença ambiental para operação ou ampliação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos ou resíduos industriais ou de mineração que utilizem o método de alteamento a montante.
§ 1º - O empreendedor fica obrigado a promover a descaracterização das barragens inativas de contenção de rejeitos ou resíduos que utilizem ou que tenham utilizado o método de alteamento a montante, na forma do regulamento do órgão ambiental competente.
§ 2º - O empreendedor responsável por barragem alteada pelo método a montante atualmente em operação promoverá, em até três anos contados da data de publicação desta lei, a migração para tecnologia alternativa de acumulação ou disposição de rejeitos e resíduos e a descaracterização da barragem, na forma do regulamento do órgão ambiental competente.
§ 3º - Considera-se barragem descaracterizada, para fins do disposto neste artigo, aquela que não opera como estrutura de contenção de sedimentos ou rejeitos, não possuindo características de barragem, sendo destinada a outra finalidade.
§ 4º - A reutilização, para fins industriais, dos sedimentos ou rejeitos decorrentes da descaracterização será objeto de licenciamento ambiental, observado o disposto no caput do art. 6º desta lei.
§ 5º - O empreendedor a que se referem os §§ 1º e 2º enviará ao órgão ou à entidade ambiental competente, no prazo de noventa dias contados da data de publicação desta lei, cronograma contendo o planejamento de execução das obrigações previstas nos respectivos parágrafos.

Ocorre que, publicada em 2010, a Lei Federal 12.334 já imprimia regras gerais para a Política Nacional de Segurança de Barragens. Sendo assim, em 2019, quando promulgada a Lei Estadual nº 23.291 - que "institui a política estadual de segurança de barragens" -, não havia, a princípio, incompatibilidade entre os artigos 13 e 27 da lei estadual quando comparados com a legislação federal já existente.

Contudo, em 30/09/2020, a Lei Federal 12.334 foi alterada pela Lei 14.066, passando a dispor:

Art. 2º-A. Fica proibida a construção ou o alteamento de barragem de mineração pelo método a montante. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
§ 1º Entende-se por alteamento a montante a metodologia construtiva de barragem em que os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito ou sedimento previamente lançado e depositado. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
§ 2º O empreendedor deve concluir a descaracterização da barragem construída ou alteada pelo método a montante até 25 de fevereiro de 2022, considerada a solução técnica exigida pela entidade que regula e fiscaliza a atividade minerária e pela autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
§ 3º A entidade que regula e fiscaliza a atividade minerária pode prorrogar o prazo previsto no § 2º deste artigo em razão da inviabilidade técnica para a execução da descaracterização da barragem no período previsto, desde que a decisão, para cada estrutura, seja referendada pela autoridade licenciadora do Sisnama. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Art. 17-A. Sem prejuízo das cominações na esfera penal e da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, considera-se infração administrativa o descumprimento pelo empreendedor das obrigações estabelecidas nesta Lei, em seu regulamento ou em instruções dela decorrentes emitidas pelas autoridades competentes.

Art. 17-C. As infrações administrativas sujeitam o infrator a 1 (uma) ou mais das seguintes penalidades:
(...)
IX - sanção restritiva de direitos.
(...)
§ 9º As sanções restritivas de direito são: (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
I - suspensão de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização; (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
II - cancelamento de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização;
II - perda ou restrição de incentivos e de benefícios fiscais; (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)
IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Com efeito, após a edição da Lei 14.066/2020, a lei estadual e a lei federal que tratam da Política de

Segurança de Barragens, passaram a ter regras equivalentes, em aparente conflito.

Ambas as normas - Lei Federal 12.334/2010, alterada pela Lei 14.066/2020, e a Lei Estadual nº 23.291/2019 - determinam que as barragens alteadas a montante devem ser descaracterizadas até 25/02/2022.

De forma semelhante, as normas federal e estadual definiram que o descumprimento dessa regra poderia ensejar a suspensão das licenças ambientais já concedidas.

A título de ilustração, destaco quadro comparativo dessas normas:

Lei Federal 12.334/2010, alterada pela Lei 14.066/2020

Lei Estadual nº 23.291/2019

Art. 13 - Fica vedada a concessão de licença ambiental para operação ou ampliação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos ou resíduos industriais ou de mineração que utilizem o método de alteamento a montante.

§ 1º - O empreendedor fica obrigado a promover a descaracterização das barragens inativas de contenção de rejeitos ou resíduos que utilizem ou que tenham utilizado o método de alteamento a montante, na forma do regulamento do órgão ambiental competente.

§ 2º - O empreendedor responsável por barragem alteada pelo método a montante atualmente em operação promoverá, em até três anos contados da data de publicação desta lei, a migração para tecnologia alternativa de acumulação ou disposição de rejeitos e resíduos e a descaracterização da barragem, na forma do regulamento do órgão ambiental competente.

§ 3º - Considera-se barragem descaracterizada, para fins do disposto neste artigo, aquela que não opera como estrutura de contenção de sedimentos ou rejeitos, não possuindo características de barragem, sendo destinada a outra finalidade.

§ 4º - A reutilização, para fins industriais, dos sedimentos ou rejeitos decorrentes da descaracterização será objeto de licenciamento ambiental, observado o disposto no caput do art. 6º desta lei.

§ 5º - O empreendedor a que se referem os §§ 1º e 2º enviará ao órgão ou à entidade ambiental competente, no prazo de noventa dias contados da data de publicação desta lei, cronograma contendo o planejamento de execução das obrigações previstas nos respectivos parágrafos.

Art. 2º-A. Fica proibida a construção ou o alteamento de barragem de mineração pelo método a montante. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 1º Entende-se por alteamento a montante a metodologia construtiva de barragem em que os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito ou sedimento previamente lançado e depositado. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 2º O empreendedor deve concluir a descaracterização da barragem construída ou alteada pelo método a montante até 25 de fevereiro de 2022, considerada a solução técnica exigida pela entidade que regula e fiscaliza a atividade minerária e pela autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 3º A entidade que regula e fiscaliza a atividade minerária pode prorrogar o prazo previsto no § 2º deste artigo em razão da inviabilidade técnica para a execução da descaracterização da barragem no período previsto, desde que a decisão, para cada estrutura, seja referendada pela autoridade licenciadora do Sisnama. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Art. 27 - As obrigações previstas nesta lei são consideradas de relevante interesse ambiental, e o seu descumprimento acarretará a suspensão imediata das licenças ambientais, independentemente de outras sanções civis, administrativas e penais.

Art. 17-A. Sem prejuízo das cominações na esfera penal e da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, considera-se infração administrativa o descumprimento pelo empreendedor das obrigações estabelecidas nesta Lei, em seu regulamento ou em instruções dela decorrentes emitidas pelas autoridades competentes.

Art. 17-C. As infrações administrativas sujeitam o infrator a 1 (uma) ou mais das seguintes penalidades:

(...)

IX - sanção restritiva de direitos.

(...)

§ 9º As sanções restritivas de direito são: (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

I - suspensão de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização; (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

II - cancelamento de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização;

II - perda ou restrição de incentivos e de benefícios fiscais; (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Em que pese a dupla normatização da matéria, no âmbito federal e estadual, relembro que, na inteligência do artigo 24, caput e parágrafos, da CF/1988, prevalecerá a legislação federal, in casu, já que compete, primordialmente, à União legislar sobre as regras gerais de Política de Segurança de Barragens. Perpetuam, no entanto, os efeitos da Lei Estadual, nas partes que não conflitam com a norma federal, em razão da função legislativa complementar que pode ser exercida pelos estados-membros nos casos de competência concorrente.

Volvendo ao debate que importa para o julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, certo é que, a determinação de descaracterização das barragens alteadas a montante; o prazo a ser observado (25/02/2022) e a possibilidade de sanção em caso de descumprimento (suspensão de licença ambiental), decorrem, na atualidade, da efetividade da lei federal, por conta da sua vigência. Logo, restam esvaziados o interesse e a utilidade desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, nesses pontos específicos. Isso se explica pelo fato de que o debate de (in)constitucionalidade da lei estadual, tendo como parâmetro a Constituição Estadual, não se sustenta, uma vez que, independentemente da conclusão em relação ao viés estadual, sobrepõem-se os efeitos da lei federal nos pontos retro citados, nada se alterando na prática.

Há, bem de se dizer, uma notável diferença entre o artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019 e o artigo 17-A c/c 17-C da Lei Federal nº12.334/2010, alterada pela Lei 14.066/2020, já que consta da norma estadual a expressão "IMEDIATA". A presença dessa expressão poderia sugerir que a norma estadual fosse ligeiramente diferente da federal. Nesse ponto, poder-se-ia cogitar e admitir a sobrevivência do interesse no exame desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas, como se verá adiante, a indigitada expressão deixou de ser aplicada na prática pela administração estadual.

Aliás, cabe o destaque de que os argumentos da requerente se baseiam especialmente nesse "caráter imediato" da suspensão da licença ambiental, trazido pela norma estadual, para as hipóteses em que descumprida a ordem legal de descaracterização das barragens alteadas a montante no prazo estipulado em lei.

Percebe-se, contudo, que, mesmo após expirado o prazo definido na lei estadual (25/02/2022), a administração pública não suspendeu, imediatamente, todas as licenças ambientais das mineradoras/indústrias que não descaracterizaram as barragens alteadas a montante, porquanto foram realizados acordos entre os interessados, oficialmente, mitigando esse prazo.

Conforme se observa nos autos, notadamente nos documentos de ordem n.º 19/36, a administração pública estadual firmou acordos com mineradoras/indústrias para restabelecer as regras para a descaracterização das barragens alteadas a montante, conforme o caso concreto. Observo que, em todos os acordos juntados aos autos (doc. 19/36), há cláusula que "suspende a autuação e aplicação de sanções administrativas" quando descumprido o prazo estabelecido pelo artigo 13, §2º, da Lei Estadual n.º 23.291/2019.

Ou seja, como restou comprovado nos autos, a administração pública estadual não está determinando a "IMEDIATA" suspensão das licenças ambientais quando descumprido o prazo do artigo 13, §2º, da Lei Estadual n.º 23.291/2019. A atuação da administração estadual está mais próxima da lei federal, neste ponto, dado que o artigo 2º -A, §3º, da Lei Federal 12.334/2010, alterado pela Lei 14.066/2020, autoriza a prorrogação do prazo, desde que comprovada a inviabilidade técnica para a execução da descaracterização da barragem no período firmado em lei. Extrai-se:

Lei Federal 12.334/2010, artigo 2º, § 3º: A entidade que regula e fiscaliza a atividade minerária pode prorrogar o prazo previsto no § 2º deste artigo em razão da inviabilidade técnica para a execução da descaracterização da barragem no período previsto, desde que a decisão, para cada estrutura, seja referendada pela autoridade licenciadora do Sisnama.

Feita essa análise, resta claro que, mesmo nesse ponto em que a legislação mineira se distingue da legislação federal, o que vem sendo aplicado é a norma federal. Em outras palavras, é possível verificar que, até mesmo na atuação legítima da administração estadual, a norma impugnada (artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019) foi substituída pela norma federal, estando suspensos os seus regulares efeitos.

2.3. Interesse de agir.

Prosseguindo, como já foi explicado, a modificação da Lei 12.334/2010, promovida pela Lei 14.066/2020, se sobrepôs aos efeitos do artigo 27 da Lei Estadual nº 23.291/2019, na inteligência do artigo 24 da CF/1988. Não se trata, aqui, de revogação da norma, mas de suspensão dos seus efeitos.

Mesmo que a norma impugnada não tenha sido revogada, fato é que não há plena eficácia dessa norma, já que há manifesta prevalência da lei federal. Mais uma vez reforço que a própria administração

estadual está entabulando acordos com as mineradoras/indústrias tendo em consideração a lei federal.

Havendo esse conflito entre as normas federal e estadual de Política Pública de Segurança de Barragem, com prevalência da norma federal, há clara ausência de interesse de agir nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade. Explico.

O interesse de agir é uma das condições da ação, inclusive na Ação Direta de Inconstitucionalidade, e consiste na comprovação da necessidade e utilidade do processo judicial.

Assim explica o Prof. Humberto Theodoro Júnior:

"Localiza-se o interesse processual não apenas na utilidade, mas especificamente na necessidade do processo como remédio apto à aplicação do direito objetivo no caso concreto, pois a tutela jurisdicional não é jamais outorgada sem uma necessidade, como adverte Allorio. Essa necessidade se encontra naquela situação 'que nos leva a procurar uma solução judicial, sob pena de, se não o fizermos, vermo-nos na contingência de não podermos ter satisfeita uma pretensão (o direito que nos afirmamos titulares)'. Vale dizer: o processo jamais será utilizável como simples instrumento de indagação ou consulta acadêmica. Só o dano ou o perigo de dano jurídico, representado pela efetiva existência de uma lide, é que autoriza o exercício do direito de ação. Falta interesse, portanto, se a lide não chegou a configurar-se entre as partes, ou se, depois de configurada, desapareceu em razão de qualquer forma de composição válida." (THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Volume I. 56 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. Pg. 160)

Considerando o retro exposto, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade não preenche os requisitos da necessidade e utilidade, já que pretende o exame da (in)constitucionalidade de uma norma que não detém eficácia plena, uma vez que suspensos os seus efeitos conforme disciplina o artigo 24, §4º, CF/1988.

Mutatis mutandis, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a ausência de interesse de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que não estavam em vigor. Extrai-se:

"já se firmou a orientação desta Corte no sentido de que o interesse de agir, em ação direta de inconstitucionalidade, só existe enquanto estiver em vigor a norma jurídica impugnada (assim se decidiu, a título exemplificativo, na ADIN 520 e na ADIMC nº 2001)." (ADI 921QO. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 18/03/2002. Publicação: 19/04/2002)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Questão de ordem. - Tendo o Decreto nº 3.140, de 14 de março de 1991, - que foi impugnado nesta ação direta - sido expressamente revogado pelo Decreto nº 263, de 14 de maio de 1991, ficou prejudicada a referida ação direta por perda de seu objeto, uma vez que já se firmou a orientação desta Corte no sentido de que o interesse de agir, em ação direta de inconstitucionalidade, só existe enquanto estiver em vigor a norma jurídica impugnada (assim se decidiu, a título exemplificativo, na ADIN 520 e na ADIMC 2001). Questão de ordem que se resolve dando-se por prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 519 QO, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2002, DJ 28-06-2002 PP-00087 EMENT VOL-02075-01 PP-00016)

Concluindo, por todo o exposto, com esses fundamentos e razões de decidir, não conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG.

<NÃO CONHECERAM DA REPRESENTAÇÃO>.

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NÃO CONHECERAM DA REPRESENTAÇÃO"