



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 280646/2021

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 10-A, §§ 1º, 2º, 6º, 11 e 12; e o art. 12-A, IV, § 2º, todos da Lei Complementar 5, de 18.8.1994, do Estado do Amapá, que institui o Código de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Proteção ao Meio Ambiente, com redação dada pela Lei Complementar 91, de 6.10.2015, da mesma unidade federada.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas que são objeto desta ação:

LC 5/1994 do Amapá, com redação da LC 91/2015

Art. 10-A. A Licença Ambiental será expedida pelo Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial – IMAP, em áreas de pequeno e médio impacto ambiental, para empreendimentos agrosilvopastoril e minerais, com a observância dos critérios fixados na Legislação Federal e nesta Lei Complementar. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)

§ 1º As atividades agrosilvopastoril e minerais (permissão de lavra garimpeira – PLG) são consideradas de baixo e médio impacto ambiental. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)

§ 2º As licenças ambientais (licença prévia, licença de instalação, licença de operação, licença ambiental única e/ou autorização ambiental) deverão ser emitidas em até 120 (cento e vinte) dias corridos, a contar da data do pedido protocolado pelo empreendedor no órgão ambiental responsável, desde que cumpridas todas as exigências documentais previstas no § 3º deste artigo. Decorrido o prazo, o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial – IMAP compulsoriamente emitirá a licença prévia até a conclusão do processo da licença definitiva. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)

(...)

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças do Procedimento Administrativo 1.12.000.000760/2016-16.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 6º *Para análise e expedição da Licença Ambiental Única – LAU, somente são exigidos os documentos previstos nesta Lei Complementar. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

(...)

§ 11. *São considerados empreendimentos agrosilvopastoril de baixo, médio e alto impacto ambiental, nos termos deste artigo: (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

I – *até 2.500 hectares são consideradas de baixo impacto ambiental; (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

II – *acima de 2.500 hectares são consideradas de médio e alto impacto ambiental. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

§ 12. *São considerados empreendimentos minerais de baixo impacto ambiental, nos termos deste artigo, a Permissão de Lavra Garimpeira – PLG para pessoa física que deverá obedecer o limite de até 50 hectares. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

(...)

Art. 12-A. *O Presidente do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial – IMAO, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue: (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*

(...)

IV – *LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) expedida com validade de 06 (seis) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos minerais (Permissão de Lavra Garimpeira – PLG), agrosilvopastoril, tais como: floresta, agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto a expedição de uma única licença; (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

§ 2º A renovação das Licenças deve ser requerida pelo empreendedor no período de 90 (noventa) dias de antecedência da expiração do seu prazo de validade fixado na respectiva Licença, ficando este automaticamente renovado, devendo o órgão expedir a licença respectiva ou documento equivalente, no prazo de 10 dias, a contar da data da solicitação. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06.10.2015)

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam o **art. 23, VI e VII** (competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora); o **art. 24, VI e VIII**, e **§ 1º** (competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente), e o **art. 225, caput** (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações) e **inciso IV** (princípios da precaução e da prevenção e exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental), todos da Constituição Federal.

**2. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.²

2 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.³

Na sua atuação de controle o Poder Judiciário é balizado pelos *princípios da precaução e da prevenção*. De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente.

Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.⁴

3 SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.

4 Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

O *caput* do art. 225 da CF também positiva o chamado *princípio da prevenção*, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.⁵ Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, nortecendo-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental*”.⁶

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.

6 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.⁷

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,⁸ a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “mínimo já

7 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.

8 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV,⁹ da Constituição Federal.

9 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A importação da fórmula de origem estrangeira¹⁰, à míngua de positivação formal do princípio, não é tema livre de controvérsias. Para a corrente que encampa tal tese, a proibição de regressividade normativa em direitos sociais amparar-se-ia, sobretudo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 2º estabeleceu aos Estados signatários um compromisso de adoção de medidas legislativas voltadas à progressiva implementação daqueles direitos.¹¹

10 Com apoio na *teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)* e no intuito de preservar conquistas políticas em temas de direitos sociais, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu, entre 1970 e 1980, a fórmula que ficou conhecida como *proibição do retrocesso social*. Esta consistia em um postulado jurídico implícito, extraído da cláusula do Estado social, segundo o qual, uma vez atingido determinado patamar de concretização normativa, os benefícios sociais então concedidos ver-se-iam protegidos em face de medidas legislativas que viessem a reduzir o nível fático da referida concretização. Conforme leciona o jurista lusitano Jorge Reis Novais, como princípio normativo, a vedação do retrocesso consubstanciou uma solução dogmática criativa e peculiar na Alemanha, sobretudo diante da ausência de consagração expressa de direitos sociais no bojo da Lei Fundamental de 1949. Por meio de tal princípio, logrou o Tribunal Constitucional Federal alemão conferir um *grau reforçado de proteção jurídica* – leia-se: materialmente constitucional – a direitos prestacionais fundados apenas em normas infraconstitucionais. Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. p. 254-255.

11 “ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A vedação do retrocesso haveria, então, de ser compreendida como *mandamento de otimização*, isto é, como um princípio cuja aplicação dependeria da verificação da possibilidade fática de cada Estado – note-se, nesse aspecto, a ressalva “*até o máximo de seus recursos disponíveis*”, contida no dispositivo do PIDEESC – de concretizar progressivamente prestações de natureza social.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que J. J. Gomes Canotilho advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o autor:

(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.

(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.¹²
(Grifo nosso.)

Ao analisar os deveres estatais em matéria de proteção de direitos fundamentais, Jorge Pereira da Silva também afasta a ideia de uma regra geral proibitiva do retrocesso social. Para o autor, a problemática relativa à possibilidade de reversão relativamente a posições já concretizadas pelo legislador reconduzir-se-ia a uma dimensão própria, qual seja, a da vedação de reformas voltadas a **reconstituir omissões inconstitucionais**:

(...) inexistente uma máxima constitucional que, em termos autónomos, impeça o legislador de reduzir o desenvolvimento normativo antes concedido aos direitos fundamentais, designadamente a título de protecção dos respectivos bens jurídicos. O que existe, simplesmente, é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria

12 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

terminologia escolhida para o designar lhe destina só por si um campo de aplicação abrangente.

Campo esse que vai muito para além, não só dos direitos sociais – tal como sucedia nas formulações mais clássicas da proibição do retrocesso social –, como dos próprios direitos fundamentais que têm frente ao Estado uma dimensão prestacional mais ou menos intensa, como sucede sobretudo com os deveres de protecção (sem prejuízo da sua dimensão de defesa em face dos particulares) e com os deveres de organização, procedimento e processo. Ou seja, o fundamento da proibição em causa centra-se tão-apesas na existência de um dever constitucional que vincula o legislador a actuar, definindo um certo regime, independentemente do domínio material em que esse dever emerge – seja no âmbito dos direitos fundamentais sociais ou de liberdade, seja no âmbito da Constituição económica ou da organização do poder político – e da própria natureza das normas constitucionais de onde ele se desprende – sejam elas exequíveis, não exequíveis ou programáticas, organizatórias ou materiais, densas ou porosas, com estrutura de regras ou princípios.¹³

Restrita a tais termos, conclui Jorge Pereira da Silva, a proibição de reversibilidade normativa alcançaria de modo absoluto tão somente as afetações legislativas que conduzissem a níveis de concretização tão baixos – *i.e.*, de proteção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.¹⁴

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo

13 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 582-583.

14 *Idem*, p. 584.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

existencial socioambiental, que abrange “o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”.¹⁵

Nesse ponto impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, explica Prieur:

A não regressão vai, assim, se situar num cursor entre a maior despoluição possível – que evoluirá no tempo, graças aos progressos científicos e tecnológicos – e o nível mínimo de proteção ambiental, que também evolui constantemente. O recuo hoje não seria o mesmo recuo de ontem, como se pode notar das palavras de Naim Gesbert (2011, p. 28), para quem a não regressão permite uma adaptação “evolutiva, em espiral ascendente”, do Direito Ambiental.¹⁶

-
- 15 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- 16 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 24-25. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em 30.4.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a proteção ambiental e a ordem econômica, ambas albergadas na Constituição Federal.

A proteção ambiental, portanto, há de se compatibilizar com os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (art. 4º, IX), da livre-iniciativa (arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

Foi exatamente na busca do necessário equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico que se concebeu, como espécie de fiel da balança, a noção de desenvolvimento sustentável, cujos delineamentos iniciais se deram na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada no ano de 1972 em Estocolmo.

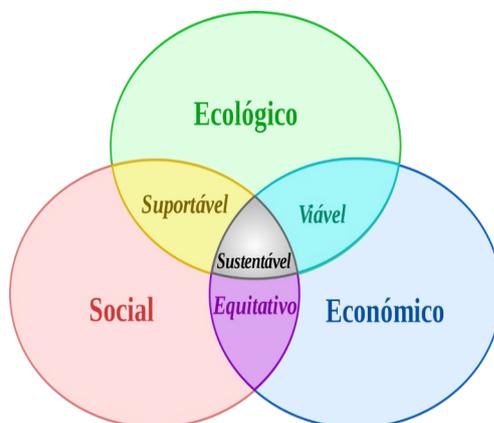
O princípio foi posteriormente positivado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

das Nações Unidas realizada em junho de 1992, consignando-se que “*para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste*”.¹⁷

A noção de desenvolvimento sustentável pode ser visualizada na intersecção formada pela sobreposição dos círculos em que enfeixados os valores atinentes ao crescimento econômico, à proteção ao meio ambiente e à participação igualitária da população nos recursos naturais e nos resultados da sua exploração. Veja-se, a propósito a ilustração:



No esquema representativo dos componentes do desenvolvimento sustentável (ecológico, econômico e social), verifica-se que:

17 ONU. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- a) entre a dimensão ecológica e social, a intervenção necessária no meio ambiente para assegurar melhorias na vida das pessoas há de ser **suportável** pela natureza a ser preservada;
- b) a riqueza a ser gerada pela atividade econômica há de guardar partição **equitativa** entre sociedade e empresa;
- c) o impacto da atividade econômica no meio ambiente há de ser **viável** para a preservação ambiental.

Ou seja, o trinômio ecológico-econômico-social não é suficiente isoladamente. Há de ser **suportável** simultaneamente em termos ecológicos, há de ter fruição **equitativa** entre empreendimento econômico e sociedade e, ao mesmo tempo, a atividade a ser desenvolvida há de ser **viável** em termos de proteção ambiental.

Somente o que seja concomitantemente suportável, equitativo e viável caracteriza a sustentabilidade, na qual os princípios do progresso da humanidade, com proteção ambiental e desenvolvimento econômico, caminham de modo harmônico.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, trata-se de *“uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional)”.¹⁸

Este PGR tem levado ao Supremo Tribunal Federal reflexão sobre o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, a partir da consideração de uma atuação ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa.

É na conjugação de mandamentos relativos à proteção da natureza e ao desenvolvimento socioeconômico que a sustentabilidade ambiental adquire estatura constitucional e, como tal, constitui propósito ao qual ficam jungidas as atuações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que hão de manter os rumos da legislação e das políticas públicas, tanto quanto possível, dentro daquelas zonas de intersecção, buscando uma gradual ampliação e aproximação entre os círculos ecológico, econômico e social.

Isso porque, conforme adverte Antonio Herman Benjamin, seria *“inimaginável admitir como ético, viável ou sustentável o progresso material na existência humana sem que se afiance, por igual, o progresso (ou, no pior cenário, a*

18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 176.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*manutenção) dos patamares de proteção jurídica das bases naturais da vida – toda ela –, com ênfase para os processos ecológicos essenciais”.*¹⁹

A esse respeito, já afirmou o Supremo Tribunal Federal que o princípio do desenvolvimento sustentável representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre a economia e a ecologia que, ao mesmo tempo que não pode significar comprometimento do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não pode representar entrave intransponível ao desenvolvimento nacional ou a outros objetivos constitucionais:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos

19 BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In: O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 66. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 30 abr. 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

(ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 3.2.2006.)

Também no julgamento da ADC 42 e das ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, a premissa invocada para a apreciação das inovações trazidas pelo Novo Código Florestal foi exatamente a de conciliação entre desenvolvimento e preservação. Confira-se:

(...)

11. *Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com os outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CFRB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.*

12. *Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III; e 170, VII), a proteger a propriedade (arts. 5º, XXII; e 170, II), a buscar o pleno emprego (arts. 6º e 170, VIII) e a defender o consumidor (arts. 5º, XXXII e 170, V), etc.*

13. *O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.

14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é insita à ideia de “desenvolvimento sustentável”, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.

15. A preservação de recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

(...)

(ADC 42/DF e ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13.8.2019.)

Da leitura do precedente extraem-se importantes parâmetros para a avaliação jurídico-constitucional de temas que envolvam o balanço entre a proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e o progresso econômico:

(i) viabilizar, tanto no plano jurídico quanto material, a manutenção e o aperfeiçoamento das existentes medidas legislativas protetivas do Direito Ambiental, a vedar retrocessos no marco legal que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atinjam a esfera do mínimo ecológico essencial e a recomendar o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico;

(ii) considerar, na formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente, os anseios da população por melhoria dos padrões de renda, emprego e consumo, expressos por meio da vontade do legislador e executados pelos gestores democraticamente eleitos;

(iii) abandonar uma visão estática dos bens naturais, proibitiva de quaisquer interferências nos processos naturais, com a adoção de postura que considere a dinamicidade das relações entre homem e natureza, as quais se demonstraram, ao longo da evolução humana, sujeitas a constantes mudanças e adaptações, de modo a não engessar a formulação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente aos paradigmas atuais;

(iv) considerar com igual relevância os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aqueles relativos à dignidade da pessoa humana, à livre-iniciativa, à propriedade privada e de proteção do consumidor;

(v) conciliar os interesses de gerações presentes e vindouras na adoção de um modelo econômico-social que modere os inevitáveis impactos da utilização de recursos naturais para atendimento das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

necessidades atuais da população em prol da geração de um nível de desenvolvimento adequado que assegure bem-estar ambiental, social e econômico das sociedades futuras; e

(vi) desenvolver continuamente a capacidade institucional dos Poderes Legislativo e Executivo em sopesar os direitos em questão no desenvolvimento de soluções que minimizem a degradação ambiental sem obstar avanços sociais e econômicos.

É esse, portanto, o conjunto de princípios e diretrizes constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais, que há de informar a formulação de políticas públicas, de modo a estabelecer os limites materiais à atuação do Poder Público e proibir ações que promovam a pura e simples desconstrução ou regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, mas estimular a adoção de medidas que, abraçando a ideia de desenvolvimento sustentável, permitam o implemento de inovações, avanços e melhorias que contemplem também as exigências do progresso econômico e social do país.

**3. CONDOMÍNIO LEGISLATIVO EM TEMA DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A fim de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previu o texto constitucional diversas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

incumbências do poder público em tema de proteção ambiental, entre as quais impôs a exigência de elaboração de estudo de impacto ambiental **previamente** à “*instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*” (art. 225, § 1º, IV).

Repartiu, ademais, competências administrativas e legislativas aos entes federativos em matéria de proteção ambiental. Nessa linha, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência comum de proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, deixando a cargo de lei complementar a elaboração das normas para a cooperação entre os entes; e fixou a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

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

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Tal como ocorre em relação às demais matérias de competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem a padronização nacional; normas estas que serão suplementadas pelos estados, para atender a interesses regionais, e pelos municípios, quando houver necessidade de regular temas de interesse local (CF, art. 30, I e II), desde que observadas as regras gerais federais sobre a matéria.

Dever de proteção ao meio ambiente é de todos os entes federados, que devem atuar de forma coordenada nesse mister. Apesar de seus contornos fluidos, a repartição de atribuições legislativas ditada pela Constituição Federal, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.²⁰

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 478.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No exercício da sua competência para estabelecer normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938, de 31.8.1981 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual criou a Política Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a *“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”* (art. 2º, caput).

A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por *“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”* (art. 6º, caput), e, na estrutura desse, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo com atribuições de assessoramento, estudo e propositura de *“diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”*, e de deliberação sobre *“normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”* (art. 6º, II).

Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei 6.938/1982 inseriu-o entre os instrumentos da PNMA (art. 9º, IV) e submeteu a esse procedimento toda *“construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 10, caput).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A regulamentação da lei deu-se com o Decreto 99.274, de 6.6.1990, que previu a possibilidade de expedição de três licenças pelo poder público, no exercício de sua competência de controle ambiental: *licença prévia*, na fase preliminar de planejamento da atividade; *licença de instalação*, que autoriza o início da implantação; e *licença de operação*, que autoriza o início do funcionamento da atividade licenciada (art. 19).

No plano federal, o processo de licenciamento foi conformado, ainda, pela Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que o definiu como o “*procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” (art. 2º, I).

Tem-se no licenciamento um instrumento preventivo de controle sobre atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente; instrumento este que visa a dar efetividade ao comando do art. 225, IV, da CF, que impõe a realização de estudo prévio do impacto ambiental “*para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*”.

No que diz com a normatização do procedimento administrativo, previu o art. 8º, I, da Lei 6.938/1981 competir ao CONAMA “*estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”, reproduzindo o comando do art. 7º, I, do Decreto 99.274/1990.

No exercício dessa prerrogativa institucional, editou o CONAMA a Resolução 237, de 19.12.1997, que regulamentou os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

O art. 2º do diploma estipulou dependerem de licenciamento do órgão ambiental competente 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”*.

No art. 8º, a Resolução 237/1997 pormenorizou as etapas do processo, que culmina na expedição das já referidas licenças – licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO) –, as quais *“poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”* (parágrafo único do art. 8º).

Fixou a resolução, assim, duas etapas preliminares para obtenção do licenciamento, representadas pelas LP e LI. Somente após o atendimento às exigências dessas, habilita-se o empreendimento/atividade à concessão da LO. Confira-se, no ponto, o teor do art. 8º da Resolução 237/1997:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá 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;

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

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

A Resolução 237/1997 trouxe, ainda, previsão de licenciamento por processo simplificado “para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”. É o que estabelece o seu art. 12:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Em princípio, não estabeleceu a Resolução 237/1997 possibilidade de estipulação de novos tipos de licença pelos entes subnacionais, para qualquer tipo de empreendimento, em substituição às modalidades nela previstas, com dispensa da obtenção da LP, LI e LO. As disposições da norma do CONAMA que disciplinam os tipos de licenças devem ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque integram uma política **nacional**.

É certo que, por não se tratar de tema de competência privativa ou exauriente da União, como visto, há espaço para que estados e municípios legislem de forma suplementar sobre o licenciamento ambiental.

Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981 previu que 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”; enquanto o art. 12, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997 permitiu aos entes estabelecerem procedimentos simplificados de licenciamento. Contudo, tal hipótese foi prevista tão somente para o licenciamento de atividades e empreendimentos de *pequeno potencial de impacto ambiental*.

O condomínio federativo em matéria de meio ambiente também abrange a competência administrativa para conduzir os processos de licenciamento. Por essa razão, aliás, estabeleceu a LC 140/2011 vários instrumentos de cooperação entre os entes federados e fixou as hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental é de competência da União (inciso XIV do art. 7º), dos estados (incisos XIV e XV do art. 8º) e dos municípios (inciso XIV do art. 9º).

No que se refere à produção normativa sobre a matéria, porém, a atuação é concorrente, consoante determina o sistema federativo brasileiro (CF, art. 24, VI). Disso decorre que, no resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, tem a Suprema Corte admitido a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”*, como *“circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”* (ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No voto condutor proferido naquele julgado, o Ministro Alexandre de Moraes teceu algumas considerações sobre a importância de se fortalecer o equilíbrio federativo, por meio do reconhecimento e da valorização de peculiaridades regionais nessa seara (p. 17-21 do acórdão):

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (Geraldo Ataliba. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por Michael J. Malbin, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

(...)

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes.

(...)

Dessa forma, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.

Desse modo, o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central.

**4. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA
INSTALAÇÃO DE ATIVIDADES DEGRADANTES**

Como forma de garantir a proteção do bem jurídico fundamental, o art. 225, § 1º, IV, da Constituição determina ao poder público, entre outras providências, que exija, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, implementando o *princípio da precaução*, aplicável sobretudo aos casos cujos efeitos ambientais sejam desconhecidos pela ciência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De acordo com o princípio, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito legislativo entre União e estados, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente. Heline Sivine Ferreira corretamente aborda o tema:

Convém, ainda, assinalar que a divisão constitucional de competências entre a União e os Estados não impede eventuais conflitos entre legislações federais e estaduais. Sobre essa questão, três possibilidades devem ser analisadas: a) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público; b) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão do campo de atuação alheio, como já mencionado, implica a inconstitucionalidade da lei, seja ela federal, seja ela estadual; c) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais.²¹

Entre as formas pelas quais se concretizam os princípios da precaução e da prevenção, destaca-se a realização do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), que se volta a identificar danos que possam ser causados por atividades que interferem no meio ambiente. Por essa razão, referido estudo é anterior ao licenciamento ambiental.

21 FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (coord.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 244-245.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conforme observa Paulo Affonso Leme Machado, consubstancia o EPIA um instrumento da PNMA com vocação nitidamente preventiva:

O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo não pode ser concomitante nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental. O texto constitucional inseriu o termo “prévio”, para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização foram elaborados sem o estudo de impacto ambiental. A implementação da legislação ambiental após a Constituição revelou a argúcia dos constituintes, pois se tem tentado escapar, de muitas formas, da obrigação de elaborar-se a avaliação ambiental.”²²

Desse modo, licenciamento ambiental e EPIA são ferramentas de controle de prejuízos ambientais gerados por empreendimentos e atividades, tendo por finalidade evitar danos ao meio ambiente ou, no mínimo, mitigar efeitos negativos, visando à conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Devem ser exigidos, portanto, para toda atividade potencialmente poluidora ou degradadora.

22 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentário ao art. 225, § 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2091.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

Feitas tais considerações sobre o regime de proteção constitucional do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento sustentável, bem como o condomínio normativo quanto ao licenciamento ambiental, passa-se à exposição dos vícios de inconstitucionalidade constantes dos dispositivos questionados da Lei Complementar amapaense 5/1994, todos com redação dada pela LC 91/2015.

5.1 Art. 10-A, *caput* e §§ 1º, 11 e 12, e art. 12-A, IV, da LC 5/1994

O art. 10-A, *caput* e §§ 1º, 11 e 12 da LC 5/1994 classifica atividades agrossilvopastoris e de mineração (lavra garimpeira), no Estado do Amapá, como de baixo impacto ambiental, exceto quando desenvolvidas em áreas superiores a 2.500 hectares e 50 hectares, respectivamente.

Já o art. 12-A, IV, da LC 5/1994 prevê instrumento simplificado de licenciamento ambiental para referidas atividades – Licença Ambiental Única (LAU) –, dispensando-as da obtenção das demais licenças previstas na legislação nacional – LP, LI e LO.

Mineração é atividade com alto potencial poluidor/degradador para o meio ambiente. Com efeito, são significativos os possíveis impactos ambientais dela decorrentes, que vão desde o desmatamento das áreas de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

operação até a alteração do padrão topográfico, com deposição inadequada de estéreis e rejeitos.

Reconhecendo a imprescindibilidade do licenciamento ambiental para exploração da atividade de mineração, José Rubens Morato Leite anota a respeito dos contornos do respectivo procedimento:

Pode-se descrevê-lo como um sistema de controle baseado em um procedimento de autorizações sucessivas, que são concedidas de forma parcial através de licenças, desde que atendidas as providências de cada uma de suas fases, e sujeitas à revisão permanente dessas condições, que podem ser modificadas a qualquer tempo, objetivando adequar a atividade aos novos padrões fixados para a proteção do meio ambiente.

Considerando-se a elevada capacidade poluidora/degradadora da exploração mineral, e os riscos potenciais a que podem ser submetidos todos os espaços naturais onde aquelas venham ser desenvolvidas (independentemente do regime jurídico de proteção desses espaços), é possível concluir – conquanto esta orientação não seja unânime na doutrina, e tampouco reproduza a prática administrativa da concretização da norma constitucional – que todas as atividades de pesquisa, lavra, industrialização e beneficiamento de minerais encontram-se sujeitas à obrigação de prévio licenciamento ambiental, de modo que a obtenção das licenças é condição para o início dos trabalhos de exploração mineral.²³

23 LEITE, José Rubens Morato. Comentário ao art. 225, § 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 2100.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em razão do seu alto potencial degradante, a própria Constituição anteviu a necessidade de reparação do meio ambiente no local em que a atividade de mineração for explorada:

Art. 225. (...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

De outro lado, também as atividades agrossilvopastoris possuem alto potencial de impacto ambiental. Nesse sentido, cabe destacar trecho de nota técnica elaborada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (cópia anexa):

O agrossilvopastorismo gera impactos extremamente negativos para o meio natural, independentemente da área atingida. Entre os impactos imediatos têm-se, a partir da remoção/alteração da cobertura vegetal, a redução da diversidade de espécies, com destaque para a microbiota, base de toda a cadeia produtiva trófica; erosão, compactação e redução da fertilidade dos solos, podendo acarretar salinização e desertificação, além do assoreamento e alteração da estrutura da rede hidrográfica adjacente e até mesmo regional, podendo ter grande alcance; contaminação do ar, solo, lençol freático, rede hidrográfica, fauna e flora por fertilizantes e agrotóxicos; incremento na velocidade do vento em razão do desmatamento; eventualmente, poluição do ar por poeira e fumaça. Além disso tudo, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), "A agricultura é a principal usuária dos recursos hídricos disponíveis, uma média de 70% do consumo mundial".



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Evidencie-se que a expansão das áreas utilizadas provoca desequilíbrios ambientais incalculáveis, haja vista que reduz habitats nativos com a perda de biodiversidade, além de ter forte impacto nas condições climáticas.

Ao considerar atividades de mineração e agrossilvopastoris como de baixo e médio impacto ambiental, o art. 10-A, §§ 1º, 11 e 12, da Lei Complementar 5/1994 subestima a extensão dos impactos ambientais dessas atividades sem justificativa plausível ou fundamentação técnico-científica, indo de encontro ao próprio § 2º do art. 225 da CF, que reconhece a natureza impactante da atividade minerária.

Há dissonância entre as normas amapaenses e a legislação federal regente da matéria. Como dito, o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente por meio do qual o poder público legitima e controla as “*atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” (LC 140/2011, art. 2º, I).

Impõe a PNMA prévio licenciamento ambiental para toda “*construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*” (Lei 6.938/1981, art. 10).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conforme ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo, “o licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; c) outorga da licença de operação”.²⁴ Não se podem suprimir as etapas e as respectivas licenças, sob pena de fragilizar a proteção do meio ambiente.

Conquanto a simplificação do processo de licenciamento tenha previsão na legislação federal (Resolução CONAMA 237/1997, art. 12, § 1º), trata-se de hipótese excepcional, admitida apenas para as atividades de *pequeno potencial de impacto ambiental*.

Nos termos do anexo VIII, código 01, da Lei federal 6.938/1981, com redação da Lei 10.165/2000, as atividades de extração e tratamento de minerais, incluindo a lavra garimpeira, classificam-se como de *alto potencial poluidor e degradador*.

No mesmo sentido, estabelece a Resolução CONAMA 237/1997, de forma expressa, estarem sujeitos ao licenciamento ambiental a “extração e tratamento de minerais”, incluindo as atividades de “lavra garimpeira”; e, de igual forma, as “atividades agropecuárias”, incluindo a silvicultura (anexo I).

24 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por sua vez, a Resolução CONAMA 1, de 23.1.1986, define como causadoras de impacto ambiental e sujeita a licenciamento, estudo prévio de impacto e respectivo relatório (RIMA) as atividades (i) de extração de minério, inclusive as definidas na classe II pelo Código de Mineração; e (ii) agropecuárias, que contemplem áreas acima de 1.000 ha, ou menores, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental (art. 2º, IX e XVII).

Já a Resolução CONAMA 9, de 6.12.1990, estatui estar sujeita a licenciamento a *“realização da pesquisa mineral quando envolver o emprego de guia de utilização”* (art. 1º).

Até mesmo para o regime favorecido de lavra garimpeira, prevê a Lei federal 7.805, de 18.7.1989, a necessidade de prévio licenciamento ambiental pelo órgão competente:

Art. 15. Cabe ao Poder Público favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento.

Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não há, em todo o regramento editado pela União, permissão de dispensa ou simplificação do processo de licenciamento para as atividades agrossilvopastoris ou de mineração por lavra garimpeira.

Portanto, ao classificarem como de baixo impacto e dispensarem as licenças prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO) as atividades e empreendimentos agrossilvopastoris e de mineração por lavra garimpeira, o art. 10-A, *caput* e §§ 1º, 11 e 12, e o art. 12-A, IV, da LC 5/1994 incorrem em ofensa ao art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF, violando a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente.

Em hipótese análoga, essa foi a conclusão da Suprema Corte:

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) —



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 11.2.2019.)

Além disso, as normas atacadas criam uma salvaguarda financeira às atividades agrossilvipastoris e minerais, ao considerar as primeiras como de baixo impacto ambiental quando de até 2.500 hectares (LC 5/1994, art. 10-A, § 11, I), e as segundas quando de até 50 hectares (art. 10-A, § 12), isentando os respectivos empreendedores da obrigação de arcar com apoio à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

implantação e manutenção de unidade de conservação, nos termos da Lei federal 9.985, de 18.7.2000:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Criam, ademais, exceção à incidência do art. 225, § 1º, IV, da CF, sendo, portanto, incompatíveis com os deveres constitucionais dos entes federativos de proteger e preservar o meio ambiente equilibrado, e de recuperar o meio ambiente degradado.

A discussão ora suscitada não se confunde com aquela apreciada pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 4.615/CE (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 233, de 28.10.2019), em que se afirmou a validade constitucional de lei do Estado do Ceará que dispunha sobre licenciamento ambiental simplificado por autodeclaração. Naquele processo, o alcance das normas questionadas restringia-se a “*implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

potencial poluidor degradador baixo”, razão pela qual se entendeu que elas não extravasavam a moldura normativa posta pela União na Resolução 237/1997.

Nesta ação, as normas amapaenses não se limitaram a simplificar o licenciamento de atividades de pequeno potencial de impacto poluidor-degradador, mas restringiram o espectro de proteção ambiental, por meio de dispensa e da relativização do procedimento de licenciamento para atividades consideradas de médio a alto potencial poluidor e degradador ambiental.

Ao fazê-lo, inovaram indevidamente a disciplina do licenciamento, imiscuindo-se no regramento geral nacional sobre a matéria, o qual se encontra conformado sobretudo nas normas da Lei Complementar 140/2011, das Leis 6.938/1981 e 7.805/1989, do Decreto 99.274/1990 e da Resolução CONAMA 237/1997.

No recente julgamento da ADI 5.475/AP, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade de normas da LC amapaense 5/1994 que, assim como as disposições ora questionadas, estabeleciam licença ambiental única e dispensa das licenças prévia, de instalação e de operação, porém para empreendimentos do agronegócio:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.

(ADI 5.475/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 3.6.2020.)

Destaca-se trecho do voto condutor da Ministra Cármen Lúcia (p. 16-17 do acórdão):

(...) Na espécie em exame, tem-se formalmente inconstitucional subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa do Amapá ao instituir a Licença Ambiental Única para atividades e empreendimentos do agronegócio (“agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais”), dispensando os que a requeressem da obtenção das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

O licenciamento ambiental não é procedimento meramente burocrático do Poder Público, mas “um dos processos preventivos mais relevantes em tema de proteção ao meio ambiente” (ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e competências ambientais no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 94), pelo qual a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Administração Pública exerce o poder de polícia em matéria ambiental de forma preventiva.

Não é lícito ao legislador estadual, nem, no caso, ao legislador amapaense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, instituindo licença ambiental única que, de forma inequívoca, tornará mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

Diferente do alegado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Amapá nas informações prestadas, a norma estadual impugnada não se justifica por peculiaridade regional presente naquela unidade da federação, até porque as atividades do agronegócio por ela abrangidas estão presentes, em maior ou menor grau, em toda a extensão do território nacional.

De resto, não é de se deslembrar que as peculiaridades regionais no Amapá – se pudessem ser erigidas em fator determinante das normas questionadas, o que não ocorre – parecem conduzir ao contrário do que foi aproveitado pelo legislador. Experiências levadas a efeito naquela unidade federada, como a de Serra do Navio, produziram dos maiores déficits socioambientais do País, denunciado como dos maiores do mundo, em detrimento do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O mesmo entendimento há de ser aplicado às normas objeto desta ação.

Ainda que seja possível o estabelecimento de hipóteses mais simples de licenciamento ambiental pela legislação federal, um ponto não comporta flexibilização: aquele que diz com a definição de quais atividades ou empreendimentos são, efetiva ou potencialmente, causadores de degradação ambiental e que estão, por conseguinte, sujeitos a licenciamento ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, a fim de cumprir o mandamento constitucional de garantir às presentes e futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 10 da Lei 6.938/1981 dispôs expressamente que todas as atividades ou empreendimentos *“efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* submetem-se, previamente, ao **necessário e inafastável** processo de licenciamento ambiental.

E o rol das atividades e empreendimentos poluidores foi previsto no anexo I da Resolução 237/1997. Se determinada atividade é considerada efetiva ou potencialmente poluidora, **nenhuma legislação estadual pode dispensar ou relativizar o licenciamento ambiental**. Pela disposição do art. 2º, § 2º, da Resolução 237/1997, estados e municípios podem complementar o anexo I do diploma, **mas não reduzir ou flexibilizar a exigência contida na norma geral federal**.

5.2 Art. 10-A, § 2º, e art. 12-A, § 2º, da LC 5/1994

Finalmente, a Lei Complementar amapaense 5/1994, nos arts. 10-A, § 2º, e 12-A, § 2º, contraria mais uma vez disposições constantes de normas gerais nacionais, ao estabelecer a compulsoriedade da expedição das licenças ambientais e a automaticidade das posteriores renovações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É o que se depreende das disposições constantes da parte final dos dispositivos, que estabelecem que (i) uma vez decorrido o prazo de 120 dias do protocolo dos pedidos das licenças ambientais, “o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial – IMAP compulsoriamente emitirá a licença prévia até a conclusão do processo da licença definitiva” (art. 10-A, § 2º); e que (ii) requerida a renovação das licenças pelo empreendedor até 90 dias antes do término do prazo da validade, este fica “automaticamente renovado, devendo o órgão expedir a licença respectiva ou documento equivalente, no prazo de 10 dias, a contar da solicitação” (art. 12-A, § 2º).

Sobre o ponto, assim dispõe a LC federal 140/2011:

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Inovando em tal sistemática, o licenciamento compulsório e a renovação automática dos arts. 10-A, § 2º, e 12-A, § 2º, da LC 5/1994 do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Amapá desconsideram os princípios da prevenção e da precaução, violando a obrigatoriedade de licenciamento ambiental estampada no art. 9º, IV, da Lei 6.938/1981 (PNMA) e no art. 225, § 1º, IV, da CF/1988.

Quanto ao art. 10-A, § 2º, da LC 5/1994, convém destacar que a sua inclusão no pedido ocorre por motivo de cautela. Tendo sido oficiada a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, esta informou que referido dispositivo foi objeto de veto oposto pelo Governador do Estado, durante o prazo de sanção da proposição legislativa que deu origem à LC 91/2015 (Ofício 36/2019-GAB/PRESI/AL, anexo).

No portal eletrônico da Assembleia, todavia, consta informação de estar o veto aguardando votação desde 8.11.2018.²⁵ Sem embargo, na versão consolidada da Lei Complementar 5/1994, disponível no mesmo portal, consta inserido o art. 10-A, § 2º, com informação de ter sido o dispositivo acrescentado pela LC 91/2015. Em vista das informações conflitantes, optou-se por incluir o dispositivo no objeto desta ação.

Diante de todo o exposto, as disposições do art. 10-A, §§ 1º, 2º, 6º, 11 e 12, e do art. 12-A, IV e § 2º, todos da LC 5/1994, com redação conferida pela LC 91/2015, ambas do Estado do Amapá, usurpam a competência da

25 Cf. http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=60446. Acesso em: 23 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

União para estabelecer normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente e afrontam os princípios da precaução e da prevenção, violando o dever estatal de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

6. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental do Estado do Amapá, mediante licenciamento indevido de empreendimentos e atividades, o que pode afetar ecossistemas e populações. Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia das normas amapaenses questionadas.

7. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Amapá e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que seja julgado procedente o pedido, para que se declare inconstitucionais o art. 10-A, §§ 1º, 2º, 6º, 11 e 12; e o art. 12-A, IV, § 2º,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da Lei Complementar 5/1994, do Estado do Amapá, com redação da Lei Complementar 91/2015.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO