



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA 4ª CCR nº 5/2018

Nota Técnica sobre a Lei Complementar estadual nº 5/1994 do Amapá, defendendo que seus dispositivos que tratam do licenciamento de atividades agrossilvopastoris e minerárias sejam declarados inconstitucionais.

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Nota Técnica em resposta ao Ofício nº 62/2018 – SFConst/PGR (PGR-00482684/2018), apresentando o posicionamento desta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão acerca da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá, que instituiu o Código de Proteção ao Meio Ambiente dessa unidade federativa. Tal apreciação tem como objetivo contribuir para a instrução do Procedimento NFID-PGR 1.12.000.000760/2016-16, em trâmite na Secretaria da Função Constitucional da Procuradoria-Geral da República – SFConst/PGR.

Conforme mencionado no ofício em epígrafe, o procedimento foi autuado a partir de notícia de fato, oriunda do Ministério Público do Estado do Amapá (MP-AP), que teria identificado “possíveis inconstitucionalidades em dispositivos do Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá (Lei Complementar nº 5/1994), incluídos pela Lei Complementar nº 91/2015.”

Consta no referido ofício que o MP-AP recomendou ao governo estadual que vetasse o projeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 91/2015, alertando que o seu art. 10-A, §1º, incluído na Lei Complementar nº 5/1994, afrontaria o art. 225, §2º, da CF/88, bem como o art. 3º, parágrafo único, da Resolução Conama nº 237/1997 e seu anexo, ao considerar as atividades minerárias e agrossilvopastoris como de baixo e médio impacto ambiental.

Na citada recomendação do MP-AP ao Governo do Amapá, foram elencados oito aspectos incompatíveis com os princípios constitucionais e infraconstitucionais, introduzidos pela Lei Complementar nº 5/1994 no ordenamento legal estadual, a saber:

- I. inconstitucionalidade e afronta à legislação federal por constar dispositivo que considera as atividades agrossilvopastoris e minerárias como de baixo e médio

- impacto;
- II. inconstitucionalidade da modalidade de licença compulsória ambiental;
 - III. facilitação a grilagem e afrontamento a direitos sociais e fundiários devidos às comunidades locais;
 - IV. afrontamento às dimensões de terras públicas que podem ser ocupadas independentemente de licitação ou autorização do Congresso Nacional;
 - V. burla à exigência do licenciamento ambiental e ao pagamento da medida compensatória prevista no art. 36 da Lei 9.985/2000;
 - VI. discordância do contido no art. 2º, inciso XVII, da Resolução Conama nº 1/1986;
 - VII. divergência em relação ao art. 10, inciso XVIII, da Resolução Coema nº 1/1999;
 - VIII. dispensa da exigência do Estudo de Impacto ambiental (EIA) dentre os documentos necessários à expedição de licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impactos ambientais para empreendimentos agrossilvopastoris e minerários.

Destaca-se no Ofício nº 62/2018 – SFConst/PGR que os referidos dispositivos da Lei Complementar nº 5/1994 aparentam contrariar o modelo estabelecido por normas constitucionais e federais, haja vista que:

a modalidade de licença compulsória, a dispensa de licença ambiental prevista em norma federal e a criação de exceção à exigência de apresentação de prévio estudo de impacto ambiental configuram inovação legislativa estadual, em patente usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre norma gerais em matéria ambiental.

Consta, ainda, que, em 16 de fevereiro de 2016, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.475/DF contra o art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994, alterado pela Lei Complementar nº 70/2012, que inovou ao admitir a concessão de licença ambiental única para as atividades e empreendimentos do agronegócio.

2 CONSIDERAÇÕES EM RELAÇÃO AOS ASPECTOS AMBIENTAIS

Sem sombra de dúvida, e sem necessidade de longas argumentações, tanto as atividades agrossilvopastoris quanto as minerárias são duas das ações humanas mais impactantes ao meio ambiente, independentemente da área física atingida e do biótopo e da associação de comunidades existentes nesse espaço territorial.

2.1 Atividades agrossilvopastoris

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”¹.

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. Nesse sentido, dados do Painel Intergovernamental de Mudanças climáticas (IPCC)²:

... a agricultura é uma das responsáveis pelo aumento de temperatura: as emissões do setor, somadas ao desmatamento para a conversão de terras para o cultivo, representam algo entre 17% e 32% de todas as emissões de gases do efeito estufa provocadas por atividades humanas. É o que dizem cálculos independentes de Pete Smith, da Universidade de Aberdeen (Reino Unido), um dos autores do capítulo de agricultura do relatório do IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas).

Por outro lado, observa-se igualmente um efeito “feitiço contra o feiticeiro”: a agricultura pode passar à condição de vítima do problema que ela está ajudando a criar.

Em 2005, segundo o IPCC, o setor emitiu entre 5,1 e 6,6 gigatoneladas (bilhões de toneladas) de gás carbônico-equivalente (CO₂-eq – unidade-padrão em que todos os tipos de gases-estufa têm sua capacidade de contribuir para o aquecimento global convertida em quantidades de CO₂).

Este número leva em conta somente as emissões diretas do setor, formadas principalmente pelo metano (CH₄) – proveniente dos campos alagados para plantio de arroz e da digestão de matéria vegetal pelo gado – e pelo óxido nitroso (N₂O), emitido sobretudo pelo uso de fertilizantes e pela queima de biomassa.

O maior problema, no entanto, está nas emissões de gás carbônico promovidas pelo uso da terra e pela conversão de florestas em terras agrícolas. A queima ou o apodrecimento das florestas libera no ar o carbono que estava armazenado nos troncos, folhas, raízes e solo. Quando essas

¹ Fonte: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1107498/>. Consulta em 9 de outubro de 2018.

² Fonte: *apud* <https://www.agritempo.gov.br/climaeagricultura/causa-e-efeito.html>. Consulta em 9 de outubro de 2018.

emissões são creditadas na conta da agricultura, a parcela do setor fica entre 8,5 bilhões e 16,5 bilhões de toneladas de gás carbônico-equivalente, segundo cálculos de Smith.

É justamente a derrubada de florestas que coloca o Brasil na posição de quarto maior emissor de gás carbônico do mundo (ou quinto, se a União Européia for considerada como um todo). De acordo com inventário do governo federal publicado em 2004, o Brasil emitia em 1994 pouco mais de 1 bilhão de toneladas de CO₂. Aproximadamente 75% eram resultantes do uso e da mudança no uso da terra, principalmente de desmatamentos, em todo o país.

Além disso, reflexões apresentadas pelo World Wildlife Fund (WWF) resumem bem os impactos do agrossilvopastorismo, independentemente do tipo de atividade e da extensão da área atingida:

A conversão de florestas para o uso da terra com elevados custos sociais e ambientais estão crescendo a cada dia com o desmatamento, queimadas e desrespeito aos interesses e direitos das comunidades locais.

As plantações de soja em larga escala geram impactos negativos na biodiversidade porque grandes áreas são convertidas para monoculturas visando a produção comercial.

Enquanto as monoculturas oferecem benefícios econômicos que não podem ser ignorados, seus resultados vêm predominantemente de desmatamentos e desaparecimentos da vegetação natural, o que resulta em perda de grande quantidade de habitats naturais para os animais silvestres.

Os defensivos agrícolas como pesticidas e herbicidas também matam os vestígios de biodiversidade capazes de coexistir com as plantações e diminuem sensivelmente as chances de recuperação dos habitats naturais.

As florestas e suas funções naturais são removidas das paisagens e então surgem problemas como erosão do solo e poluição da água com defensivos agrícolas usados nas plantações.³

Enfim, convém também apresentar outra ponderação do WWF, segundo o qual

Tanto a Amazônia como o Cerrado vem sofrendo com a expansão da fronteira agrícola, a especulação imobiliária e a exploração ilegal de madeira [...]

A atividade agrícola que, aliada à pecuária, já se consolidou e moldou as paisagens rurais de estados como Mato Grosso e Goiás, hoje avança Cerrado adentro, abrindo novas áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, formando o simbólico Matopiba. Avança também sobre a Amazônia, além da floresta, sob formações únicas de campos e savanas amazônicos nos estados do Amapá, Roraima e sul do Amazonas. É necessário lembrar que a moratória da soja e o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da Pecuária vêm contribuindo para diminuir esse avanço. [...]

O país ainda precisa evoluir na conservação dos remanescentes de vegetação nativa, no uso racional dos recursos naturais, no emprego efetivo da

³ Fonte:

https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/agricultura/agr_soja/agr_soja_problemas/.

Consulta: 9 de outubro de 2018.

legislação ambiental e avançar, decisivamente, para uma produção livre de conversão de ecossistemas naturais em todos os biomas.⁴

2.2 Atividades minerárias

A mineração também é uma atividade de altíssimo impacto ambiental, uma vez que provoca alterações significativas *in situ* e em escala regional, independentemente da área minerada ou do tipo de mineral explorado, especialmente nas lavras a céu aberto.

Em princípio, podem ser elencados impactos de modificação e degradação do local, com **a remoção da cobertura vegetal, decapeamento da jazida, modificação da topografia, execução da cava, formação de bota-fora, depósito de rejeito e estéreis, instalação das servidões mina ou garimpo**, poluição sonora provocada por ruídos e vibrações por explosivos, maquinaria de extração e processamento e tráfego de veículos; poluição por material particulado, formando poeira e outros que atingem a vegetação, os cursos d'água e as habitações adjacentes. Todos eles são de alcance regional, provocando perda de biodiversidade, afugentamento de fauna, perda de flora, prejuízos à saúde humana, descaracterização ambiental, avarias estruturais em edificações, rebaixamento do lençol freático, extinção de nascentes, poluição hídrica superficial e subsuperficial, transporte de materiais por atividades climáticas (vento e chuva), com o assoreamento dos corpos hídricos, poluição em larga escala, morte de peixes e outros transtornos ambientais.

Nesse sentido, em um estudo sobre os impactos da mineração no estado de São Paulo⁵, os autores asseveram que

praticamente, toda atividade de mineração implica supressão de vegetação ou impedimento de sua regeneração. Em muitas situações, o solo superficial de maior fertilidade é também removido, e os solos remanescentes ficam expostos aos processos erosivos que podem acarretar em assoreamento dos corpos d'água do entorno. A qualidade das águas dos rios e reservatórios da mesma bacia, a jusante do empreendimento, pode ser prejudicada em razão da turbidez provocada pelos sedimentos finos em suspensão, assim como pela poluição causada por substâncias lixiviadas e carregadas ou contidas nos efluentes das áreas de mineração, tais como óleos, graxa, metais pesados. Estes últimos podem também atingir as águas subterrâneas. O regime hidrológico dos cursos d'água e dos aquíferos pode ser alterado quando se faz uso desses recursos na lavra (desmonte hidráulico) e no beneficiamento, além de causar o rebaixamento do lençol freático. O rebaixamento de calha de rios com a lavra de seus leitos pode provocar a instabilidade de suas margens, causando a supressão das matas ciliares, além de possibilitar o descalçamento de pontes com eventuais rupturas. Com frequência, a mineração provoca a poluição do ar por particulados suspensos pela

⁴ WWF – Agricultura e Alimentos. **Uma produção mais responsável no Brasil (com menos fronteiras agrícolas e mais fronteiras do conhecimento)**. WWF-Brasil, 2017.

⁵ Fonte: Mechi, Andréa; Sanches, Djalma Luiz – **Impactos ambientais da mineração no Estado de São Paulo**. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100016. Consulta em 8 de outubro de 2018.

atividade de lavra, beneficiamento e transporte, ou por gases emitidos da queima de combustível. Outros impactos ao meio ambiente estão associados a ruídos, sobrepressão acústica e vibrações no solo associados à operação de equipamentos e explosões.

Todos os impactos anteriormente referidos podem ter efeitos danosos no equilíbrio dos ecossistemas, tais como a redução ou destruição de hábitat, afugentamento da fauna, morte de espécimes da fauna e da flora terrestres e aquáticas, incluindo eventuais espécies em extinção, interrupção de corredores de fluxos gênicos e de movimentação da biota, entre outros. Em relação ao meio antrópico, a mineração pode causar não apenas o desconforto ambiental, mas também impactos à saúde causados pela poluição sonora, do ar, da água e do solo. A desfiguração da paisagem é outro aspecto gerado pela mineração cujo impacto depende do volume de escavação e da visibilidade em razão de sua localização.

Por sua vez, o WWF ⁶ também pondera que

com 45,2% do seu território coberto por áreas protegidas, a Amazônia Legal tornou-se palco de intensos conflitos relacionados a atividades como mineração, extração madeireira, agropecuária, geração de energia elétrica e obras de infraestrutura. Desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas somam-se ao cenário. Esses fatores têm impulsionado a redução, mudança de categoria ou desafetação completa de áreas protegidas na Amazônia nas últimas décadas, fenômeno designado cientificamente pela sigla PADDD (*Protected Area Downgrading, Downsizing, and Degazettement*).

Assim, considerando-se que as atividades agrossilvopastoris e minerárias são extremamente impactantes, **inadmissível em qualquer hipótese o seu licenciamento sem a realização do competente e apropriado estudo de impacto ambiental.**

3 CONSIDERAÇÕES EM RELAÇÃO AO ASPECTO NORMATIVO

O Ofício nº 62/2018 – SFConst/PGR refere-se aos dispositivos da Lei Complementar nº 5/1994, tidos como inconstitucionais, a seguir:

3.1 Inconstitucionalidade do art. 10-A, §1º, incluído na Lei Complementar nº 5/1994, por contrariar o disposto no art. 225, §§ 1º, inciso IV, e 2º, da CF/88.

Conforme o art. 10-A, §1º, da Lei Complementar nº 5/1994 do Amapá:

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 agrossilvopastoril 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 agrossilvopastoril 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).

⁶ WWF. **Mineração na Amazônia Legal e Áreas Protegidas – Situação dos direitos minerários e sobreposições**. WWF-Brasil, Relatório 2018, Guará-Brasília/DF, 2018.

Segundo o art. 225, *caput*, § 1º, IV, e 2º, da CF/88,

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

[..]

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

[..]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[..]

§ 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.

Ao considerar as atividades de mineração e agrossilvopastoris como de baixo e médio impacto ambiental, o art. 10-A, § 1º, da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá, subestima a extensão dos impactos ambientais dessas atividades sem justificativa plausível ou arcabouço técnico-científico, burlando a exigência de estudo prévio de impacto ambiental (§ 1º, inciso IV, do art. 225 da CF/1988), bem como o § 2º do art. 225 da CF/1988, que reconhece a natureza impactante da atividade minerária.

3.1.1 Afronta a legislação federal frente ao disposto no art. 3º, parágrafo único, da Resolução Conama nº 237/1997 e seu anexo

Embora, por óbvio, não se analise a inconstitucionalidade sob o prisma de normas infraconstitucionais, em se tratando de regulamentação de direito fundamental, o patamar protetivo fixado pela legislação federal estabelece o mínimo existencial a ser respeitado pelos demais entes federativos, sendo regido pelo **princípio da vedação ao retrocesso**, que “impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”⁷.

Assim, o art. 10-A, §1º, também é inconstitucional por reduzir o patamar protetivo estabelecido pelo art. 3º, *caput* e parágrafo único, da Resolução Conama nº 237/1997, que impõe a realização de prévio estudo de impacto ambiental para todas atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, inclusive minerárias e agrossilvopastoris:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa

⁷ Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no Ag.Reg no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337.

degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

[...]

Anexo 1 – Atividades ou Empreendimentos Sujeitos ao Licenciamento ambiental

Extração e tratamento de minerais

- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

[...]

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura

3.2 Inconstitucionalidade da modalidade de licença compulsória ambiental, criada pelos arts. 10-A, §2º e 12-A, §2º, por contrariar o disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, e por reduzir o patamar protetivo fixado no art. 2º, *caput* e § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997 e seu anexo

A modalidade de licença compulsória ambiental, criada pelos arts. 10-A, §2º, e 12-A, §2º, por dispensar “todas as fases necessárias a uma política de prevenção de dano ambiental, inclusive realização de inspeção técnica na área destinada aos empreendimentos agrossilvopastoris e minerais, afronta os princípios da prevenção, precaução e limite, além do próprio art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal”:

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 agrossilvopastoril 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)

[...]

§ 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)

[...]

Art. 12-A. O Presidente do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial - IMAP, 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) ...

V – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) ...

VI – AUTORIZAÇÃO PRÉVIA E ANÁLISE TÉCNICA DE PLANO DE MANEJO FLORESTAL (APAT) ...

VII – AUTORIZAÇÃO DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL SUSTENTÁVEL (AUTEX) ...

§ 1º As Licenças serão expedidas nos termos do *caput* deste artigo, mediante o pagamento inicial da “Taxa de Licenciamento”, e posteriormente renovada todos os anos enquanto perdurar a sua validade, sob o título de “Taxa Anual de Renovação de Licenciamento”, e será paga anualmente, obedecendo à proporcionalidade do mês em que for liberada a licença. (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

§ 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)

Art. 225, e § 1º, inciso IV, da CF/1988:

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

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O dispositivo também reduz o patamar de proteção fixado pelo art. 2º, § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997, que determina que o licenciamento sempre será prévio à instalação de qualquer empreendimento:

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

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

3.2.1 Considerações sobre o princípio da precaução em relação às questões ambientais

O princípio da precaução foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio de duas convenções internacionais, a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas, que apontam como objetivos do emprego desse princípio evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Nesse sentido, como leciona Paulo Affonso Leme Machado⁸, esse princípio não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas, mas garantir a sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

É nesse sentido o entendimento do STF manifestado no Recurso Extraordinário 627.189/SP⁹, *verbis*

[...]

Com efeito, o princípio da precaução, que tem suporte em nosso ordenamento interno (CF, art. 225, §1º, V, e Lei nº 11.105/2015, art. 1º, “caput”) e, também, *em declarações internacionais (como a Agenda 21, Princípio 15, que resultou da Conferência do Rio/92)*, incidirá, *como advertem doutrina e jurisprudência, sempre que houver probabilidade de concretização de dano em consequência de atividade identificada por sua potencialidade lesiva.*

Caso tal ocorra, impor-se-á, então, ao Estado, com apoio em referido postulado, a adoção de medidas de índole cautelar destinadas a preservar a incolumidade do meio ambiente e proteger, desse modo, a integridade da vida e da saúde humanas.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente¹⁰

O Princípio 15 - Princípio da Precaução - da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi proposto na Conferência no Rio de Janeiro, em junho de 1992, que o definiu como "a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados". De forma específica assim diz o Princípio 15: "Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental".

⁸Machado, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁹Recurso Extraordinário 627.189/SP.

¹⁰ Fonte: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/item/7512>. Consulta em setembro de 2018.

Esse princípio consta também em outros acordos internacionais, por exemplo a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB¹¹, como sendo um princípio ético e implica que, a responsabilidade pelas futuras gerações e pelo meio ambiente, deve ser combinada com as necessidades antropocêntricas do presente. No Preâmbulo da CDB lê-se o seguinte: "observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça".

Nos artigos 10 e 11, do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança¹², o Princípio da Precaução é mencionado como: "a ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado".

O Princípio da Precaução tem quatro componentes básicos que podem ser, assim resumidos:

- (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas;
- (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

Quando não se aplica o Princípio da Precaução, as perguntas que normalmente são feitas são do tipo: Quão seguro é o produto ou processo? Qual o nível de risco aceitável? Quanto de contaminação pode o homem ou o ecossistema assimilar sem mostrar efeito adverso óbvio? Entretanto, quando é utilizada a ciência precaucionária, as perguntas mudam de natureza e são do tipo: Quanta contaminação pode ser evitada enquanto se mantém certos valores? Quais são as alternativas para a atividade? Qual a necessidade e a pertinência da atividade?

Por sua vez, a doutrina considera que, entre os princípios gerais e específicos, o Direito Ambiental também adota os princípios da prevenção e da precaução, tendo como “objetivo primordial a tutela de bens que, uma vez atingidos, poderão ser irreparáveis.” Nesse sentido, destaca Antônio Beltrão que “é bem mais eficiente e barato prevenir danos ambientais do que repará-los”.¹³

No que concerne à irreparabilidade dos danos ambientais, citando Celso Antônio Pacheco Fiorillo¹⁴: “de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel na

¹¹ Aprovado pelo Decreto legislativo nº 2/1994.

¹² Promulgado pelo Decreto nº 5.705/2006.

¹³ Fonte: *apud* <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-principios-da-prevencao-e-da-precaucao-no-direito-ambiental,51751.html>, consulta em 3/10/2018.

¹⁴ Fonte: *apud* <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-principios-da-prevencao-e-da-precaucao-no-direito-ambiental,51751.html>, consulta em 3/10/2018.

natureza?”. Por essa sorte de situação, diante da incapacidade de restabelecer-se “uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente ...”.

Dessa feita, a obrigatoriedade de licenciamento ambiental, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, consubstanciada na Lei nº 6.938/1981 (PNMA, art. 9º, inciso IV) e recepcionada pela CF/1988 no art. 225, §1º, inciso IV, representa a própria prática da aplicação dos princípios da prevenção e da precaução.

Em sendo assim, resta patente que o licenciamento compulsório denotado nos arts. 10-A e 12-A da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá desconsidera os princípios da prevenção e da precaução e, conseqüentemente, desrespeita os compromissos assumidos pelo Brasil na Declaração do Rio/92, na Convenção sobre Diversidade Biológica e no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, afrontando diretamente a obrigatoriedade de licenciamento ambiental estampada no art. 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981 (PNMA) e no art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988.

3.2.2 Considerações sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental

O princípio da vedação ao retrocesso foi positivado no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - "Protocolo de São Salvador", internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto n.º 3.321/99, com hierarquia de norma suprallegal¹⁵, ao estabelecer que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para dar, progressivamente, plena efetividade aos direitos reconhecidos no diploma (artigo 1º), dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio (artigo 11).

A constitucionalidade da sucessão legislativa em matéria de direitos humanos, em qualquer esfera da federação, somente pode ser reconhecida nos casos em que o patamar protetivo estabelecido pela norma anterior é mantido ou ampliado.

3.3 Facilitação da grilagem e afrontamento a direitos sociais e fundiários devidos às comunidades locais, em razão da permissão de apresentação de documento comprobatório de posse emitido pelo Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá - IMAP para a expedição das licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto, introduzida pelo art. 10-A, §3º, inciso I:

¹⁵ O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 349.703/RS definiu que os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Congresso Nacional antes da EC 45/04 possuem hierarquia suprallegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante.

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 agrossilvopastoril 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)

[...]

§ 3º Para expedição das licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto, são exigidos os seguintes documentos: (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

I – documento comprobatório de posse (contrato de compra e venda do imóvel acompanhado da certidão de justa posse emitida pelo Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP) ou Título definitivo da propriedade, ou o registro no cartório de imóveis, observado o disposto no art. 13, parágrafo único, da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009; (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015).

Conforme o art. 4º da Lei nº 11.952/2009,

Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

Por sua vez, em decisão proferida na ADI 4.269, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou:

Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu da ação quanto aos arts. 4º, § 2º, e 13 da Lei 11.952/2009, assentando o prejuízo da pretensão relativa ao art. 15, inciso I, § 2º, § 4º e § 5º, da mesma lei. Na parte conhecida, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação para: i) que se confira ao artigo 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização

dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.¹⁶

Dessa forma, tem-se que a simples apresentação de “documento comprobatório de posse (contrato de compra e venda do imóvel acompanhado da certidão de justa posse emitida pelo Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP) ou Título definitivo da propriedade, ou o registro no cartório de imóveis” não encerra a garantia de instrumentos hábeis para assegurar a regularidade fundiária, pois tais documentos não elidem a possibilidade de que o licenciamento esteja ocorrendo em terreno sob posse irregular.

3.4 Afrontamento às dimensões de terras públicas que podem ser ocupadas independentemente de licitação ou autorização do Congresso Nacional, conforme art. 49, inciso XVII, da CF, em razão dos limites de definição de baixo impacto ambiental, trazida pelo art. 10-A, §11:

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 agrossilvopastoril 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)

[...]

§ 11 São considerados empreendimentos agrossilvopastoril 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).

Por sua vez, segundo a CF/88 art. 49, inciso XVII:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

¹⁶ Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator quanto ao conhecimento da ação, mas, na parte conhecida, julgava-a improcedente, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, quanto à parte do voto do Relator referente ao art. 13 da Lei 11.952/2009, ao entender pela presunção *iuris tantum* da boa-fé da declaração do ocupante do imóvel, no que foi acompanhado, no ponto, pelo Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Falou pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. **Plenário, 18.10.2017.** Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Por conseguinte, a redação do art. 10-A, § 11, da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá abre margem para licenciamento ambiental de empreendimentos agrossilvopastoris de até 2.500 ha com base na simples definição de baixo impacto ambiental contida nesse dispositivo, independentemente de ser ou não objeto de área de concessão pública.

3.5 Burla à exigência do licenciamento ambiental e ao pagamento da medida compensatória prevista no art. 36 da Lei 9.985/2000, devida à definição de baixo impacto ambiental dos empreendimentos agrossilvopastoris de até 2.500 hectares, introduzida pelo art. 10-A, §11, inciso I, e dos empreendimentos minerais de até 50 hectares, inserida pelo art. 10-A, §12:

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 agrossilvopastoril 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)

[...]

§ 11 São considerados empreendimentos agrossilvopastoril 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).

Segundo o art. 36 da Lei nº 9.985/2000¹⁷:

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

¹⁷ Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências.

causado pelo empreendimento. [considerando-se a decisão da ADI nº 3.378-6/2008].¹⁸

De fato, a Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá cria uma espécie de salvaguarda financeira às atividades agrossilvopastoris, ao considerá-las como de baixo impacto ambiental, quando de até 2.500 ha, introduzida pelo art. 10-A, §11, inciso I, e aos empreendimentos minerais de até 50 ha, inserida pelo art. 10-A, §12, ao considerá-los como de baixo impacto ambiental, um verdadeiro prêmio aos empreendedores de duas atividades causadoras de grandes impactos ambientais, independentemente do espaço físico ocupado, conforme exposto no item 4 desta Nota Técnica.

3.6 Discordância do contido no art. 2º, inciso XVII, da Resolução Conama nº 1/1986, que exige a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA para “Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores”, na hipótese de “áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental”:

¹⁸ Em conformidade com o decidido na ADI 3378-6/2008:

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/Rima.

3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional.

Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente.

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade das expressões indicadas no voto reajustado do relator, constantes do § 001º do artigo 036 da Lei nº 9985, de 2000, vencidos, no ponto, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que declarava a inconstitucionalidade de todos os dispositivos impugnados, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que propunha interpretação conforme, nos termos de seu voto. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Cezar Peluso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). **Plenário, 09.04.2008. Acórdão, DJ 20.06.2008.**

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)

[...]

§ 3º Para expedição das licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto, são exigidos os seguintes documentos: (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

I – documento comprobatório de posse ...

II – georreferenciamento da área, apresentando planta e memorial descritivo, destacando no mapa a Área de Reserva Legal - ARL e Área de Proteção Permanente - APP; (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

III – relatório de Controle Ambiental – RCA para as áreas acima de 04 (quatro) Módulos Fiscais – MF; (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

[...]

§ 11 São considerados empreendimentos agrosilvo-pastoril 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).

Por seu turno, segundo a Resolução Conama nº 1/1986¹⁹, art. 2º, inciso XVII:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – EIA/Rima, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

[...]

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

Indubitavelmente, o art. 10-A da Lei Complementar estadual nº 5/1994 afronta duramente a Resolução Conama 1/1986, instrumento normativo derivado do art. 8º da

¹⁹ Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

PNMA²⁰, desobedecendo, inclusive, o disposto no art. 6º, § 1º, da Lei nº 6.938/1981²¹.

3.7 Divergência em relação ao art. 10, inciso XVIII, da Resolução Coema nº 1/1999, que exige a apresentação do EIA para “atividade agropecuária em área acima de quinhentos hectares”, por conta do constante no art. 10-A, §11, inciso I:

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)

[...]

§ 11 São considerados empreendimentos agrosilvo-pastoril 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 50hectares. (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015).

Já a Resolução Coema/AP nº 1/1999 prescreve:

[...]

I – EMPREENDIMENTOS SUJEITOS A AVALIAÇÃO AMBIENTAL

Art. 10 – Dependerão de elaboração do EPIA e do Rima para licenciamento, os seguintes empreendimentos:

[...]

XVIII – Atividade agropecuária em áreas acima de quinhentos hectares.

Mais uma vez, tem-se uma total incompatibilidade entre as dimensões territoriais tidas como de baixo impacto ambiental na Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá – até 2.500 ha – e na Resolução Coema/AP nº 1/1999 – 500 ha, quando destinadas a atividades agrossilvopastoris, demonstrando falta de sincronia regulatória no âmbito estadual.

²⁰ Lei nº 6.938/1981:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

²¹ Art. 6º ...

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

3.8 Dispensa da exigência do Estudo de Impacto ambiental (EIA) dentre os documentos exigidos para a expedição de licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto ambiental, para empreendimentos agrossilvopastoris e minerários, introduzida pelo art. 10-A, §3º:

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 agrossilvopastoril 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)

[...]

§ 3º Para expedição das licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto, são exigidos os seguintes documentos: (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015)

I – documento comprobatório de posse ...;

II – georreferenciamento da área, apresentando planta e memorial descritivo, destacando no mapa a Área de Reserva Legal - ARL e Área de Proteção Permanente - APP;

III – relatório de Controle Ambiental – RCA para as áreas acima de 04 (quatro) Módulos Fiscais – MF;

[...]

§ 11 São considerados empreendimentos agrossilvo-pastoril 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)

§ 13 As demais atividades agrossilvopastoril não tratadas nesta lei serão regulamentadas pelo Poder Executivo. (acrescentado pela Lei Complementar nº 91, de 06/10/2015).

Esse dispositivo da LCE nº 5/1994-AP afronta claramente o disposto na Resolução Conama nº 237/1997, senão veja-se:

[...]

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

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

[...]

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa

degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

[...]

ANEXO 1

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS

SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Extração e tratamento de minerais

- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

[...]

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura

O Ofício nº 62/2018 – SFConst/PGR conclui ressaltando que os referidos dispositivos da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá aparentam contrariar o modelo estabelecido por normas constitucionais e federais, em face do fato de que

a modalidade de licença compulsória, a dispensa de licença ambiental prevista em norma federal e a criação de exceção à exigência de apresentação de prévio estudo de impacto ambiental configuram inovação legislativa estadual, em patente usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre norma gerais em matéria ambiental.

Nesse particular, convém também fazer referência à inicial da ADI 5.475/45, ao enfatizar que

Não há previsão de “licença ambiental única” com dispensa de obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação, para empreendimentos de agronegócio nem para qualquer outro. As normas do CONAMA fixam apenas três tipos de licenças, os quais devem ser observadas pelo poder público em todas as esferas, precisamente porque, como se expôs, integram uma política **nacional**. (original grifado).

Além disso, a Resolução nº 237/1997 estabelece, em anexo, rol exemplificativo de atividades sujeitas a licenciamento ambiental, entre as quais se encontram as relacionadas ao agronegócio.

Por sua vez, a Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA, ao dispor sobre estudo de impacto ambiental, não excepciona o agronegócio. O ato normativo contém rol exemplificativo de empreendimentos que devem submeter-se a prévio EIA, sem impedir que o órgão ambiental competente o exija em casos que entenda necessários.

Não há espaço constitucional para criação legislativa por estados-membros a esse respeito. Usurpam competência legislativa da União o estabelecimento, por lei complementar estadual, de nova modalidade de licença ambiental, a

dispensa das licenças previstas na norma federal e a criação de exceções à exigência de realização prévia de EIA.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre competir à União legislar sobre normas gerais em matéria de proteção ambiental (CF, art. 24, VI, § 1º). Havendo norma federal sobre o tema, é inconstitucional norma estadual que disponha a esse respeito de forma diversa. (sem grifo no original).

[...]

Em suma, caso se entenda que União e Estado do Amapá tenham legislado cada qual na esfera respectiva, ainda assim devem prevalecer as normas federais sobre a matéria, por serem mais rigorosas quanto ao procedimento de licenciamento ambiental, o que assegura maior controle de atividades potencialmente poluidoras, capazes de gerar degradação ambiental. Essa inteligência tem efeitos mais favoráveis ao ambiente e, por conseguinte, à preservação dos ecossistemas do planeta. Mais vale prudência em favor da proteção ambiental do que correr riscos por falta de precaução do poder público. (sem grifo no original).

Ao dispor sobre a “licença ambiental única”, a norma estadual não especifica quais verificações deverão ser feitas pelo órgão fiscalizador nem estabelece se deverá haver estudos, programas e planejamento, o que pode conduzir à interpretação inconstitucional de que a LAU dispensa prévio estudo de impacto ambiental.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Por todo o exposto, está muito claro que:

1. o art. 10-A, § 1º, da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá, contraria frontalmente o inciso IV do §1º e o § 2º do art. 225 da CF/1988, que, respectivamente, determina a realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, e reconhece a natureza impactante da atividade minerária, bem como a Resolução Conama nº 237/1997, que impõe a realização de prévio estudo de impacto ambiental para todas atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, inclusive minerárias e agrossilvopastoris;
2. o licenciamento compulsório denotado nos arts. 10-A e 12-A da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá desconsidera os princípios da prevenção e da precaução, desrespeitando os compromissos assumidos pelo Brasil na Declaração do Rio/92, na Convenção sobre Diversidade Biológica e no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e afrontando a obrigatoriedade de licenciamento ambiental prevista no art. 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981 (PNMA) e no art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988;
3. a simples apresentação de “documento comprobatório de posse (contrato de compra e venda do imóvel acompanhado da certidão de justa posse emitida pelo Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá – IMAO) ou Título

definitivo da propriedade, ou o registro no cartório de imóveis” não garantem a regularidade fundiária da área atingida, pois não elidem a possibilidade de que o licenciamento esteja ocorrendo em terreno sob posse irregular;

4. a redação do art. 10-A, § 11, da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá abre margem para licenciamento ambiental irregular de empreendimentos agrossilvopastoris de até 2.500 ha, com base na simples definição de baixo impacto ambiental contida nesse dispositivo, independentemente de ser ou não objeto de área de concessão pública;

5. o disposto no art. 10-A, § 11, inciso I, e § 12 da referida Lei Complementar cria salvaguardas financeiras irregulares às atividades agrossilvopastoris, ao considerá-las como de baixo impacto ambiental, quando de até 2.500 ha, premiando os empreendedores dessas duas atividades causadoras de grandes impactos ambientais com a dispensa da devida compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), e de acordo com a decisão proferida na ADI nº 3.378-6/2008;

6. o art. 10-A da Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá afronta duramente a Resolução Conama nº 1/1986, norma derivada do art. 8º da Lei nº 6.938/1981 (PNMA), desobedecendo, inclusive, o disposto no art. 6º, § 1º, da mesma Lei;

7. há total incompatibilidade entre as dimensões territoriais tidas como de baixo impacto ambiental na Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá – até 2.500 ha – com o texto da Resolução do Conselho Estadual do Amapá nº 1/1999 – 500 ha, quando destinadas a atividades agrossilvopastoris, demonstrando falta de sincronia regulatória no âmbito estadual;

8. o art. 10-A, § 3º, da Lei Complementar estadual nº 5/1994 afronta de forma cabal o disposto na Resolução Conama nº 237/1997, ao dispensar a exigência do Estudo de Impacto ambiental (EIA) dentre os documentos exigidos para a expedição de licenças e autorizações ambientais de baixo e médio impacto ambiental para empreendimentos agrossilvopastoris e minerários;

9. devem prevalecer as normas federais sobre a matéria, haja vista serem mais protetivas quanto ao procedimento de licenciamento ambiental, assegurando maior controle de atividades potencialmente poluidoras capazes de gerar degradação ambiental, com efeitos mais favoráveis ao ambiente e, por conseguinte, à preservação dos ecossistemas. Importante destacar que a prudência tem maior valor em favor da proteção ambiental do que correr riscos por falta de precaução do poder público;

10. a Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá, ao introduzir a figura da “licença ambiental única”, não especifica quais verificações deverão ser feitas pelo órgão fiscalizador nem estabelece se deverá haver estudos, programas e planejamento, o que pode conduzir à interpretação inconstitucional de que a Licença Ambiental Única - LAU dispensa prévio estudo de impacto ambiental;

11. enfim, em relação aos aspectos ambientais em sua essência, s.m.j, é inadmissível em qualquer hipótese o licenciamento das atividades agrossilvopastoris e minerárias sem a realização do competente e apropriado estudo de impacto ambiental, que tem amplo respaldo na legislação em matéria constitucional e infraconstitucional, considerando-se, sem dúvida, que são extremamente impactantes ao meio ambiente, independentemente da área atingida.

Como corolário, convém destacar o que dispõe o art. 170 da CF/1988:

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios**:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei**. (sem grifo no original).

Enfim, há que se considerar a Agenda 2030, cujas negociações foram concluídas em agosto de 2015, culminando, em setembro do mesmo ano, com a adoção dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que contemplam 169 metas, com ampla participação do Brasil em sua formulação.

Todos os entendimentos foram iniciados em 2013, a partir de mandato emanado da Conferência Rio+20, de modo que os ODS devem orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030.

É de se destacar que os temas abordados envolvem, entre outros, segurança alimentar e agricultura, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima e proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres²².

²² Para detalhes, vide <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Consulta em outubro de 2018.

Dessa forma, toda e qualquer norma que tenha em seu núcleo a variável meio ambiente necessariamente precisa passar pelo crivo do aspecto sustentabilidade, cujo conceito envolve a proteção ambiental para usufruto das presentes e futuras gerações, de modo que a Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá foge desses princípios, não podendo ser acolhida como norma regulamentadora para licenciamento ambiental de atividades agrossilvopastoris e minerárias, que encerram impactos ambientais extremamente significativos.

5 CONCLUSÃO

A partir de tudo que consta nesta Nota Técnica, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – meio ambiente e patrimônio cultural – considera que a Lei Complementar nº 5/1994 do Estado do Amapá, no que toca ao licenciamento de atividades agrossilvopastoris e minerárias, afronta as normas insculpidas nos artigos 49, XVII; e 225, §1º, IV, e §2º da Constituição Federal.

Por isso, defende-se que seus dispositivos enumerados nesta Nota Técnica em sua essência sejam declarados inconstitucionais, mediante a deflagração de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

É a nota.

NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Coordenador da 4ª CCR
Subprocurador-Geral da República

NICOLAO DINO
Membro da 4ª CCR
Subprocurador-Geral da República

DARCY SANTANA VITOBELLO
Membro da 4ª CCR
Subprocuradora-Geral da República

JULIETA E. FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
Membro da 4ª CCR
Subprocuradora-Geral da República

FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
Membro da 4ª CCR
Procuradora Regional da República

ANA PAULA MANTOVANI SIQUEIRA
Membro da 4ª CCR
Procuradora Regional da República

DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO
Secretário Executivo da 4ª CCR
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00631331/2018 NOTA TÉCNICA nº 5-2018**

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **14/02/2019 16:33:44**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **14/02/2019 15:37:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANA PAULA MANTOVANI SIQUEIRA**

Data e Hora: **18/02/2019 14:39:35**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **19/02/2019 18:22:59**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **19/02/2019 12:36:20**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **20/02/2019 18:24:36**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **20/02/2019 16:42:29**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 69F51289.A483462C.54647318.D35B7549