

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.672 RORAIMA**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RORAIMA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade em face da Lei Estadual 1.453/2021, que “*dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências*”, com o seguinte teor:

Art. 1º. Esta lei estabelece procedimentos e critérios específicos para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Lavra Garimpeira – Aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, conforme o Decreto Federal nº 9.406, de 12 de junho de 2018;

II – Equipamentos Flutuantes – Embarcação de qualquer forma de construção, inclusive as plataformas flutuantes e as fixas, sujeitas ou não a inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas;

III – Equipamentos de Garimpo – Escavadeiras Hidráulicas, bico jato e aparelhos de escarificação hidráulico de

ADI 6672 MC / RR

fundo;

IV – Estudos Ambientais – Estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: Relatório Ambiental, Plano e Projeto de Controle Ambiental, Plano de Recuperação de Área Degradada, Análise Preliminar de Risco, Inventário Florestal e Faunístico, Relatório de Informação Ambiental Anual, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental;

V – Licenciamento Ambiental – Procedimento Administrativo pelo qual o Órgão Ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis no caso;

VI – Licença Ambiental – Documento Administrativo pelo qual o Órgão Ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo Empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental;

VII – PLG – Permissão de Lavra Garimpeira – Título Autorizativo emitido pela Agência Nacional de Mineração – ANM, para exercício da exploração mineral garimpeira, conforme o Decreto Federal nº 9.406, de 12 de junho de 2018;

VIII – Plano de Controle Ambiental (PCA) – Plano contendo a caracterização do empreendimento sob os aspectos físicos, químicos, biológicos e socioeconômicos que compõe os subsídios para monitoramento e a elaboração dos programas de mitigação e minimização dos impactos ambientais significativos;

ADI 6672 MC / RR

IX – Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD – Plano contendo as ações e procedimentos que tem por objetivo a recuperação física, química e biológica de área submetida à perturbação em sua integridade;

X – Autorização de Supressão Vegetal – ASV – Procedimento Administrativo para execução de trabalhos de supressão da vegetação para o fim de permitir a extração mineral.

Art. 3º. O licenciamento Ambiental para Atividade de Lavra Garimpeira far-se-á por meio de Licença de Operação Direta, a ser expedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – FEMARH, devendo ser apresentado estudo ambiental para análise técnica, conforme Termo de Referência constante no Anexo II desta Lei e que dela é parte integrante.

§ 1º O estudo ambiental a ser apresentado à Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – FEMARH para a solicitação da Licença de Operação, são: Plano de Controle Ambiental – PCA e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD.

§ 2º A FEMARH exigirá os estudos ambientais de acordo com o Termo de Referência do Projeto Ambiental a ser apresentado, disposto nos Anexos I e II, respectivamente, desta Lei.

Art. 4º. A Licença de Operação para Atividade de Lavra Garimpeira terá validade vinculada à anuência da PLG.

Art. 5º. São legitimados a requerer o Licenciamento Ambiental para Lavra Garimpeira, a pessoa física ou jurídica detentora de processo de direito minerário junto à Agência Nacional de Mineração – ANM.

Parágrafo único. Caso o Empreendedor não seja o proprietário ou possuidor do imóvel deverá apresentar a autorização do real possuidor ou proprietário da área, por

ADI 6672 MC / RR

escrito, acompanhado de documento que comprove a posse ou propriedade, conforme dispõe o Decreto nº 19.725-E, de 09 de outubro de 2015.

Art. 6º. O limite máximo da área para concessão de licenciamento ambiental, será de 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, neste caso, fica estabelecido o limite máximo de até 200 (duzentos) hectares e respeitará a extensão prevista no artigo 4º da Portaria DNPM nº 178, de 12 de abril de 2004 e Portaria nº 155 de 12/05/2016 DOU de 17/05/2016.

§ 1º As Cooperativas, Associações e Sindicatos de Garimpeiros que detenham requerimentos de áreas na Agência Nacional de Mineração, em regime de PLG, maiores de 50 (cinquenta) hectares, conforme a Portaria DNPM nº 155, de 12 de maio de 2016, só poderão licenciar “frente de lavra” com superfície até de 200 (duzentos) hectares.

§ 2º Os Empreendedores que se enquadram no parágrafo anterior só poderão licenciar outra “frente de lavra” na mesma PLG após comprovada iniciação dos trabalhos de recuperação ambiental da frente de lavra anterior, seguindo os moldes do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, apresentado.

§ 3º A FEMARH será a responsável pelo acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações de recuperação ambiental da área ou frente de lavra.

§ 4º O Empreendedor tem o dever de realizar a recuperação ambiental da área ou frente de lavra da PLG, de acordo com o PRAD apresentado e, caso não o cumpra, sofrera as sanções legais, cíveis e criminais.

Art. 7º. O Empreendedor é obrigado a manter viveiro de mudas de árvores nativas no local ou adquirir mudas de árvores nativas de viveiros devidamente licenciados, para recuperação da área ou frente de lavra, caso opte por reflorestamento, devendo constar no PRAD, após lavra do

ADI 6672 MC / RR

minério.

Art. 8º. Na lavra de ouro, só será permitido o uso de azougue (mercúrio) para a concentração caso seja apresentado projeto de solução técnica que contemple a utilização do mercúrio em circuito fechado de concentração e amalgamação do minério de ouro e a utilização de retortas e capelas na separação do amálgama e purificação do ouro, respectivamente, com todas as instalações necessárias para a eficiência técnica e ambiental do processo; caso o empreendedor opte por implementar outras técnicas para realizar a concentração do produto, por exemplo, concentração gravítica, concentração por mesa oscilatória, concentrador centrífugo, deverá apresentar a declaração do interessado de não uso de mercúrio e cianeto na atividade de garimpagem de ouro, conforme determina o Decreto n. 97.507/1989.

Art. 9º. A lavra deve ser acompanhada por profissionais habilitados, tais como Geólogo ou Engenheiro de Minas, às custas do Empreendedor, a fim de evitar a “lavra predatória”.

Art. 10. Devido aos impactos ambientais o Empreendedor será obrigado a realizar a compensação ambiental, conforme disposto na legislação vigente.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, concedendo o prazo de até 90 (noventa) dias, para que as pessoas físicas e jurídicas que explorem a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, já detentoras de licenças ambientais, se adequem às disposições contidas nesta Lei.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

O Partido requerente afirma que a Lei questionada, ao dispor sobre o licenciamento para a atividade de lavra garimpeira no estado de Roraima, teria incorrido em inconstitucionalidades formal e material.

ADI 6672 MC / RR

Em síntese, aduz afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII, da CF), à competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII, e § 1º, da CF), ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF), aos princípios da precaução e da prevenção e à exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como controle da produção que importe risco à vida ou ao meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V, da CF).

Argumenta que, embora o modelo de federalismo brasileiro admita, *“com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento estabelecido pelo legislador central”*, no presente caso, *“à revelia da norma federal sobre licenciamento tripartido e sobre as competências dos Estados para suplementarem a legislação geral federal tão somente naquilo que pretendam ser mais protetivos ao meio ambiente, as autoridades roraimenses parecem ter feito exatamente o oposto”*. De outra perspectiva, destaca que ao *“criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional”*.

Sob o aspecto material, afirma que, *“por inobservarem os deveres estatais de preservar e de proteger um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as normas questionadas afrontam os princípios da precaução e da prevenção”*, vulnerando, também, o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 255, *caput*, e § 1º, IV e V, da CF), sobretudo em razão da *“autorização para o uso do mercúrio na atividade de lavoura garimpeira, o que representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional”*.

Requer a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da Lei impugnada, aduzindo presentes o *fumus boni juris*, diante das próprias razões apresentadas, e do *periculum in mora*,

ADI 6672 MC / RR

consubstanciado no fato de que “a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causar imediatos danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação”.

Ao final, após a oitiva dos responsáveis pela edição da norma, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador Geral da República, pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade e a inconvencionalidade da Lei 1.453/2021, do Estado de Roraima.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO

ADI 6672 MC / RR

GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para a concessão da medida liminar pleiteada.

O meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF).

De fato, a Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme sempre defendi, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum. O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais

ADI 6672 MC / RR

protetivos desse direito humano fundamental de 3º geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem a uma finalidade individual.

Dada a relevância da matéria, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e, aos demais entes, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, abaixo destacados:

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:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

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

[...]

§ 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.

Assim, a delimitação do que seriam normas gerais em matéria

ADI 6672 MC / RR

submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, são decisivas para a análise desta medida cautelar, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de

ADI 6672 MC / RR

competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o

ADI 6672 MC / RR

facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, portanto, 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,

ADI 6672 MC / RR

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.

Conseqüentemente, 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 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, 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*

ADI 6672 MC / RR

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.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

No caso em análise, ainda que em juízo provisório, entendo plausíveis os argumentos apresentados pelo Partido requerente no sentido de que a norma impugnado destoou do modelo federal de

ADI 6672 MC / RR

proteção ambiental, representando afronta, portanto, à competência da União para estabelecer normas gerais sobre a temática.

A Lei 6.938/1981, Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o licenciamento como relevante instrumento de política ambiental, conferindo competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA para o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, conforme reproduzido abaixo:

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...]

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;

A Resolução do CONAMA 237/1997, por sua vez, estabelece essas normas e critérios, merecendo destaque:

Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recurso 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.

ADI 6672 MC / RR

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

[...]

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.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

A expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente:

ADI 6672 MC / RR

representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.

A regulamentação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, restando vedado aos Estados-membros, em linha de princípio, dissentir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central (União).

Nesse sentido, a propósito, já se manifestou este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 5475, de relatoria da Min. CÁRMEN LÚCIA, assim ementada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 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). ACÇÃO 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 5475, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 3/6/2020).

Em sentido semelhante, de minha relatoria, cite-se o precedente firmado no julgamento da ADI 5.312, assim ementado:

ADI 6672 MC / RR

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente

ADI 6672 MC / RR

ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

5. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5312, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Pleno, DJe de 11/2/2019).

Além disso, em matéria de proteção ao meio ambiente, a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União, veiculadora de normas gerais. Assim, os seguintes precedente desta CORTE: ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 4/6/2012; RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento concluído em 296/2017); e ADI 5996, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Pleno, DJe de 30/4/2020. No entanto, como ressaltado pelo requerente, o que aparentemente se tem na espécie é situação inversa, em que legislação estadual busca a aplicação de licenciamento simplificado para atividades de impacto significativo ao meio ambiente, como é o caso da lavra garimpeira, sobretudo com o uso de mercúrio.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos da Lei 1.453/2021, do Estado de Roraima.

Comunique-se à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado de Roraima, para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Publique-se.

Brasília, 19 de fevereiro de 2021.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

ADI 6672 MC / RR

Relator

Documento assinado digitalmente