



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 354366/2021

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar**

contra a Lei 16.260, de 29.6.2016, do Estado de São Paulo, que “*autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica*”.¹

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças do Procedimento Administrativo 1.34.001.000286/2016-55.



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

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor da lei questionada nesta ação:

Artigo 1º - Fica a Fazenda do Estado autorizada a conceder a exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 (trinta) anos, dos próprios estaduais constantes do Anexo desta lei.

§ 1º - A exploração comercial de recursos madeireiros ou subprodutos florestais só será admitida:

- 1 - nas áreas previstas no Plano de Manejo para esse fim;*
- 2 - após decisão favorável do órgão executor, ouvido o Conselho da unidade de conservação;*
- 3 - quando os projetos científicos previstos para as áreas tenham atingido seus objetivos;*
- 4 - com a garantia de preservação de um banco genético, conforme previsto no respectivo Plano de Manejo.*

§ 2º - Nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo, o concessionário fica obrigado a executar projetos de restauração ou produção florestal sustentável, de acordo com as normas vigentes e aprovados pelos órgãos competentes e pelo gestor da unidade.

Artigo 2º - São objetivos desta lei:

- I - permitir, criar e favorecer condições à exploração do potencial ecoturístico das áreas;*
- II - permitir a exploração comercial sustentável de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, das áreas;*
- III - contribuir com o monitoramento ambiental, manutenção e outras atividades necessárias à gestão das unidades integrantes do Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR;*
- IV - Revogado. - Inciso IV revogado pela Lei nº 17.293, de 15/10/2020.*
- V - promover a conservação da diversidade biológica e dos recursos genéticos das áreas;*



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

VI - contribuir para a proteção das espécies ameaçadas de extinção e para o desenvolvimento de ações que as levem à condição de não ameaçadas;

VII - contribuir para a conservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais das áreas;

VIII - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de melhoria e desenvolvimento das áreas;

IX - contribuir para a proteção das paisagens naturais de notável beleza cênica;

X - contribuir para a proteção das características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

XI - contribuir na proteção e recuperação dos recursos hídricos e edáficos das áreas;

XII - contribuir na recuperação ou restauração dos ecossistemas degradados das áreas;

XIII - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XIV - criar e favorecer condições e promover a educação ambiental, a recreação e o lazer em contato com a natureza;

XV - proteger os recursos naturais necessários à manutenção do modo de vida de populações tradicionais existentes no interior das áreas concedidas e no seu entorno, respeitando e valorizando seu conhecimento e cultura e promovendo-as social e economicamente;

XVI - favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das comunidades do entorno das áreas.

Artigo 3º - As concessões a que se refere o artigo 1º desta lei ficam condicionadas ao caráter remunerado e ao interesse público e, no caso de Unidades de Conservação da Natureza, regidas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza — SNUC, as concessões ficam também condicionadas ao atendimento mínimo dos seguintes requisitos:

I - existência de Plano de Manejo aprovado;



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

II - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos da Unidade de Conservação, conforme disposto no Plano de Manejo;

III - aprovação da concessão e do edital da licitação pelo Órgão Gestor da Unidade de Conservação;

IV - oitiva do Conselho Consultivo do Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo - SIGAP, instituído pelo Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014, e do Conselho Consultivo da Unidade, ou, quando for o caso, aprovação do Conselho Deliberativo;

V - exploração, única e exclusiva, de áreas de uso público, de experimentação ou de manejo sustentável, desde que previstas no Plano de Manejo;

VI - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos de proteção da área a ser concedida;

VII - oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com prévia realização de audiência pública;

VIII - licitação, na modalidade concorrência.

§ 1º - Do edital da licitação deverão constar, na forma desta lei e do respectivo regulamento, no mínimo e quando for o caso:

1 - as obras mínimas a serem realizadas pelo concessionário e os usos possíveis, respeitando, nas hipóteses de unidade de conservação, o Plano de Manejo;

2 - as exigências previstas no § 2º do artigo 1º desta lei;

3 - as atividades a serem realizadas pelo concessionário, como encargos da concessão;

4 - vetado;

5 - a prestação de garantia de execução pela concessionária, no valor equivalente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, para efeito de garantia de adimplemento das obrigações assumidas e condição para celebração do ajuste, que deverá ser mantida ao longo do prazo da concessão;

6 - as formas de favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das populações tradicionais e das comunidades existentes no interior e no entorno das áreas concedidas;



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

7 - as formas de valorização e utilização da mão de obra e dos produtos locais e regionais;

8 - a obrigatoriedade de dar destinação ambientalmente adequada para todos os resíduos produzidos e de implantação de gestão, visando à eficiência energética e redução do consumo de recursos hídricos nas áreas concedidas;

9 - a obrigação de a concessionária adotar medidas que impeçam a alimentação de animais pelos usuários.

§ 2º - Fica vedada a concessão de atividades que impliquem exercício do poder de polícia ou coloquem em risco a integridade dos ecossistemas.

§ 3º - É de responsabilidade do concessionário comunicar imediatamente às autoridades competentes quaisquer ocorrências no exercício de suas atividades que coloquem em risco a integridade ambiental da área concedida.

Artigo 4º - Do contrato de concessão deverão constar encargos, cláusulas, termos e condições, na forma desta lei e do respectivo regulamento, que garantam, no mínimo:

I - utilização das áreas e bens somente para os fins previstos na concessão;

II - impossibilidade de transferência de bens e áreas do Estado e direitos a qualquer título;

III - definição clara dos mecanismos de pagamentos;

IV - prerrogativas inerentes ao exercício do poder de fiscalização da Administração sobre o uso e a integridade ambiental das áreas concedidas e da consecução de seus fins;

V - hipóteses de rescisão da concessão, como nos casos de:

a) inadimplemento de obrigações legais ou contratuais, especialmente no que tange à legislação ambiental incidente sobre as áreas concedidas;

b) transferência do uso dos imóveis e áreas da unidade pelo concessionário a terceiros, inclusive para instalação de antenas;

c) alteração do uso dos imóveis, pelo concessionário, para fins diversos aos previstos no contrato e termo de referência;



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

VI - as sanções nos casos de rescisão ou de não cumprimento, total ou parcial, do contrato;

VII – vetado;

VIII - mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável das populações tradicionais existentes no interior das áreas concedidas e no seu entorno;

IX - mecanismos de avaliação do cumprimento do escopo da concessão, incluindo parâmetros de preços e indicadores de qualidade dos serviços prestados aos usuários.

§ 1º - Para as áreas integrantes de unidade de conservação, o contrato deverá assegurar ainda:

1 - a obediência ao Plano de Manejo e regulamentos da Unidade de Conservação, para a execução de qualquer atividade;

2 - a efetiva utilização das áreas e bens para os fins a que se destinam, considerada como principal finalidade a realização de atividades de uso público da área concedida;

3 - que as atividades realizadas pelo concessionário não afetem os objetivos da Unidade de Conservação ou da área concedida.

Artigo 5º - O acompanhamento e fiscalização dos contratos objetos desta lei serão executados por comissão qualificada, nos termos do regulamento.

Artigo 6º – Vetado:

I – vetado;

II – vetado.

Artigo 7º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.

Artigo 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO

a que se refere o artigo 1º da Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016

ORDEM

PRÓPRIO ESTADUAL

1. PE CAMPOS DO JORDÃO
2. PE CANTAREIRA
3. PE INTERVALES
4. PE TURÍSTICO DO ALTO RIBEIRA
5. PE CAVERNA DO DIABO
6. PE SERRA DO MAR (NÚCLEO SANTA VIRGÍNIA)



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

7. *PE SERRA DO MAR (NÚCLEO SÃO PAULO)*
8. *PE JARAGUÁ*
9. *PE CARLOS BOTELHO*
10. *PE MORRO DO DIABO*
11. *PE ILHA DO CARDOSO*
12. *PE DE ILHA BELA*
13. *PE ALBERTO LOFGREN*
14. *CAMINHOS DO MAR*
15. *ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ARARAQUARA*
16. *ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ASSIS*
17. *ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ITAPEVA*
18. *ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE MOGI GUAÇU*
19. *ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ITIRAPINA*
20. *FLORESTA ESTADUAL DE ÁGUAS DE SANTA BÁRBARA*
21. *FLORESTA ESTADUAL DE ANGATUBA*
22. *FLORESTA ESTADUAL DE BATATAIS*
23. *FLORESTA ESTADUAL DE CAJURU*
24. *FLORESTA ESTADUAL DE PEDERNEIRAS*
25. *FLORESTA ESTADUAL DE PIRAJU*

Como se demonstrará, ao regular a outorga de atividades de ecoturismo e extração comercial de madeira e subprodutos florestais em unidades de conservação estaduais, independentemente de licenciamento ambiental e sem prévia consulta às populações indígenas afetadas, a lei sob testilha violou os **arts. 22, XIV, 24, VI e § 1º** (competência da União para legislar sobre povos indígenas e normas gerais de proteção ao meio ambiente), **225** (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações); e **231, caput e §§ 1º, 2º e 6º** (regime constitucional de proteção das populações indígenas e dever de respeito à



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

sua organização social e aos direitos de posse e usufruto das terras que tradicionalmente ocupam), todos da Constituição Federal.

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

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.²

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a*

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*proteção ambiental, norteados-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.*⁶

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

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

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

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que,

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,⁸ a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

11 “ARTIGO 2º
1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

14 *Idem*, p. 584.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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



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

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

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

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

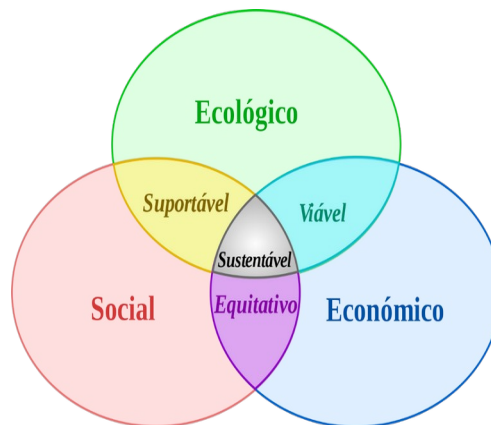
O princípio foi posteriormente positivado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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



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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

(...)

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

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

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



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

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

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

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

(...)

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

**3. EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE MADEIRA E SUBPRODUTOS
FLORESTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

Repartiu, ademais, competências administrativas e legislativas aos entes federativos em matéria de proteção ambiental. Nessa linha, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios competência comum para proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, deixando a cargo de lei complementar a elaboração das normas para a cooperação entre os entes.

Fixou a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição:

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)



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

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

§ 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.

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

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

No exercício da sua competência para estabelecer normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938, de 31.8.1981 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual criou a Política

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



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

Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a *“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”* (art. 2º, caput). Em seu art. 10, proclamou o diploma, taxativamente, que *“a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”*.

A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por *“órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”* (art. 6º, caput); e, na estrutura desse sistema, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo com funções de assessoramento, estudo e propositura de *“diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”*, e de deliberação sobre *“normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”* (art. 6º, II).

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



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

Na esfera nacional, o processo de licenciamento foi conformado, ainda, pela Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que o definiu como o *“procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 2º, I).

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

Por essa razão, estabeleceu a LC 140/2011 vários instrumentos de cooperação entre os entes federados e delimitou o espaço de atuação administrativa de cada esfera em tema de licenciamento ambiental, incumbindo aos estados as ações de licenciamento sobre *“atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 8º, XIV), ainda que *“localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”*, e ressalvadas as ações de competência da União e dos municípios.



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

Quanto aos últimos, incumbiu-os de licenciar atividades ou empreendimentos *“a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”* (art. 9º, XIV).

No resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, tem o Supremo Tribunal Federal admitido a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”*, como *“circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”* (ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).

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

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22),



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

ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (Geraldo Ataliba. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por Michael J. Malbin, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as



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

facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

(...)

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

(...)

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

Desse modo, o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a



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

edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central.

No caso, a Lei estadual 16.260/2016 autorizou o Poder Executivo do Estado de São Paulo a conceder à iniciativa privada, pelo prazo de trinta anos, o uso total ou parcial de áreas públicas em unidades de conservação estaduais, abrangendo parques estaduais, estações experimentais e florestas, para desenvolvimento de atividades de ecoturismo e de exploração comercial de madeira e subprodutos florestais (art. 1º).

Os requisitos mínimos para a outorga das concessões foram elencados nos arts. 3º e 4º do diploma, os quais incluíram, entre outros, a realização de licitação na modalidade concorrência; a existência de plano de manejo aprovado, a compatibilidade com os objetivos da unidade, a oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente, entre outros.

A despeito de tais condicionamentos, não trouxe a Lei 16.260/2016, em nenhuma de suas normas, menção à necessidade de prévio licenciamento ambiental para concessão das áreas a que se refere.

No plano federal, ao dispor sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Lei 9.985, de 18.7.2000, dividiu as unidades em dois grupos, quais sejam: (i) *unidades de proteção integral*, que são aquelas voltadas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

primordialmente à preservação da natureza, em que a utilização de recursos naturais somente se admite de forma indireta; e (ii) *unidades de uso sustentável*, as quais se voltam à compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos.

Inseriu, no primeiro grupo, entre outras unidades, os parques nacionais e as estações ecológicas. Os primeiros têm por objetivos preservar ecossistemas de relevância ambiental, realizar pesquisas e desenvolver atividades de educação, recreação e turismo; ao passo que as últimas voltam-se à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas (Lei 9.985/2000, arts. 9º e 11).

Demais disso, previu a lei do SNUC possibilidade de *“exploração comercial madeireira”* apenas em um tipo de unidade de conservação, que integra o grupo de uso sustentável, qual seja, a *reserva extrativista*. Esta corresponde à *“área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”* (art. 18, *caput*).



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

Não há, no diploma nacional, previsão alguma de exploração de madeira ou de subprodutos florestais em parques ou estações ecológicas, as quais, repita-se, são unidades consideradas como de *proteção integral*.

Mais recentemente, sobreveio a Lei federal 13.668, de 28.5.2018, que alterou a Lei 11.516, de 28.8.2007 (que trata da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), inserindo nela a possibilidade de concessão de serviços, áreas ou instalações em unidades de conservação federais para fins de exploração de atividades de visitação ou ligadas ao ecoturismo:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

§ 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

§ 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de



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

conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

§ 3º Será dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no instrumento de parceria. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

§ 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

Cabe ressaltar, por outro lado, que a exploração econômica de madeiras e de subprodutos florestais é considerada, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, como atividade de *médio potencial poluidor* (Lei 6.938/1981, anexo VIII, item 20, com redação das Leis 10.165, de 27.12.2000, e 11.105, de 24.3. 2005).

E o art. 2º e o anexo 1 da Resolução 237/1997 do CONAMA sujeita ao processo de licenciamento ambiental o uso de recursos naturais e a exploração econômica de madeira ou lenha e subprodutos florestais, nos seguintes termos:



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

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.

§ 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.

(...)

ANEXO 1

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

(...)

Uso de recursos naturais

- silvicultura

- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais

(...).

Por conseguinte, em relação à parte do art. 1º da Lei estadual 16.260/2016 que autoriza a exploração comercial de madeira e subprodutos florestais em unidades de conservação ambiental, há o estabelecimento de disciplina paralela à legislação nacional – e com ela incompatível – em tema de proteção ambiental.



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

Encontrando-se disciplinadas as esferas de competência dos entes federativos pela legislação federal, não caberia ao estado-membro imiscuir-se no regramento geral nacional, para estabelecer nova hipótese de autorização de empreendimento de exploração comercial de madeira e subprodutos florestais, mormente sem o prévio licenciamento ambiental, em unidades de conservação estaduais.

Legislação estadual que desconsidere normas gerais editadas pela União incide em inconstitucionalidade formal, pois usurpa a competência legislativa da União.

Há que se considerar, ademais, a possibilidade da presença, nas unidades previstas pela Lei 16.260/2016, de áreas especialmente protegidas sob domínio federal, entre as quais se incluem as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas (CF, art. 20, XI).

Por inovar indevidamente a disciplina da exploração de recursos naturais em unidades de conservação, descurando da exigência de realizar o licenciamento ambiental prévio ao desempenho de atividade potencialmente impactante, o art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei paulista 16.260/2016 invade o campo normativo da União, que se encontra conformado, sobretudo, nas disposições suprarreferidas das Leis 6.938/1981, 9.985/2000 e 11.516/2007, e da Resolução 237/1997 do CONAMA.



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

Em casos similares, já afirmou essa Corte a inconstitucionalidade de leis estaduais que inobservaram o sistema de repartição de atribuições administrativas em tema de proteção ambiental, definido em normas gerais editadas pela União sobre a matéria:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.

- 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*
- 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria.*
- 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V).*
- 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de*



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

participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.

5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5.016/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2018)

AÇÃO 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. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.

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

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



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

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 conseqüente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

5. Ação direta julgada procedente.

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

Ao permitir a exploração de atividades potencialmente poluidoras em parques, florestas e estações ecológicas estaduais, desconsiderando os



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

delineamentos traçados pela União em matéria de proteção de unidades de conservação da natureza, o art. 1º da Lei 16.260/2016 fragiliza a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Há de se reconhecer, portanto, que as disposições questionadas do art. 1º da Lei 16.260/2016 malferem os arts. 24, VI, § 1º, e 225 da Constituição Federal.

**4. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES IMPACTANTES EM TERRAS
INDÍGENAS E DEVER DE CONSULTA PRÉVIA ÀS COMUNIDADES**

Consagra a Constituição Federal às comunidades indígenas um especial estatuto protetivo, reconhecendo-lhes o direito à preservação de sua organização social, seus costumes, línguas, crenças e tradições, bem como o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.



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

§ 2º *As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.*

§ 3º *O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

§ 4º *As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.*

§ 5º *É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.*

§ 6º *São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.*

§ 7º *Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.*

Prevê, em tais preceitos, a CF, de forma expressa, o direito de posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a nulidade e extinção dos atos que tenham por objeto a "ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere" (art. 231, §§ 2º e 6º). É dizer, de modo sucinto, mas harmônico com o propósito do constituinte: constatada a tradicionalidade da ocupação indígena, nos termos definidos, a proteção constitucional há de ser imediata.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, destacou o Ministro Celso de Mello, no julgamento do RE 183.188/MS, de sua relatoria (DJ de 14.2.1997):

*Emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois este, **sem** a possibilidade de acesso às terras indígenas, **expõe-se** ao risco gravíssimo da **desintegração** cultural, de **perda** de sua identidade étnica, da **dissolução** de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da **erosão** de sua própria percepção e consciência como integrante de um povo e de uma nação que reverencia os locais místicos de sua adoração espiritual e que celebra, neles, os mistérios insondáveis do universo em que vive. (Destques no original.)*

O caráter originário dos direitos territoriais dos povos indígenas foi reconhecido expressamente, pela Corte, no julgamento paradigmático da Pet 3.388/RR (caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol), em que ressaltou a sua anterioridade em relação a outros direitos, até mesmo no tocante ao nascimento das unidades federadas:

Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhue qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". (...) DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se



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

torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF).

(Pet 3.388/RR, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 1º.7.2010.)

Na ocasião, encarou o STF a demarcação de terras indígenas como
"capítulo avançado do constitucionalismo fraternal":

Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil moral de minorias, tendo em vista o proto valor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica.

(Pet 3.388/RR, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 1º.7.2010)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Cabe anotar, ademais, que a Constituição de 1988 insere as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios entre os bens da União (art. 20, XI),²¹ sendo consideradas, nas palavras do Min. Celso de Mello, de *“propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”* (RE 183.188/MS, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, DJ de 14.02.1997).

Conquanto não proíba a exploração de atividades impactantes no interior de terras indígenas – caso do aproveitamento hidráulico e da lavra de riquezas minerais –, prevê o art. 231, § 3º, da Constituição a oitiva das comunidades afetadas e a participação nos resultados como mecanismos de resguardo dos direitos territoriais.

No plano infraconstitucional, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, internalizada pelo Decreto 5.051, de 19.4.2004, e consolidada pelo Decreto 10.088, de 5.11.2019 (art. 2º, LXXII, e anexo LXXII), consagra o **dever de consulta** aos

21 Desde a Constituição de 1967, as terras indígenas foram expressamente incluídas entre os bens da União, passando a constar do texto constitucional, com o advento da Emenda Constitucional 1/1969, a cláusula da inalienabilidade das terras habitadas pelos índios e da nulidade e extinção dos efeitos jurídicos de atos que tivessem por objeto o domínio, a posse ou a ocupação dessas terras.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

povos interessados, por meio de entidades representativas, a fim de alcançar acordo **previamente à adoção de medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los**. Nesse sentido (grifo nosso):

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

(...)

Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Prescreve, ademais, a Convenção 169 da OIT, como direitos dos povos indígenas e tribais, o de “escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete (...) as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma” e o de “participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”. Confira-se (grifo nosso):

Artigo 7º

- 1. Os povos interessados deverão ter o **direito de escolher suas, próprias prioridades** no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão **participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.***
- 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento*



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

econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Há que se compreender as referidas disposições da Convenção 169 como concernentes a uma consulta **livre, prévia e informada**, a qual importa se realizar por procedimento dialógico e culturalmente situado, em momento anterior à aprovação das medidas administrativas ou legislativas.²²

22 Nesse sentido é a posição da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (órgão coordenador e revisor da atuação ministerial em matéria de populações indígenas e comunidades tradicionais), consolidada no Enunciado 29, segundo o qual “a consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.”. Tal entendimento, ademais, alinha-se com a previsão do art. 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 13.9.2007: “os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por constarem de tratado internacional sobre direitos humanos, tais normas foram internalizadas com o *status jurídico* supralegal, na linha da consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Red. p. acórdão Min. Rosa Weber, *DJe* de 1º.2.2019; ADI 5240/SP, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 1º.2.2016; RE 349.703/RS, Rel. Min. Carlos Britto, Red. p. acórdão Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 5.6.2009).

Demais disso, há muito, em tema de proteção ambiental, tem-se regramento da União que institui o dever de oitiva de interessados como requisito ao licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, para dirimir dúvidas, colher críticas e sugestões (grifos acrescidos):

Resolução CONAMA 1/1986

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

(...)

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

(...)

Art. 11. (...)

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais



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

interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Resolução CONAMA 9/1987

Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Art. 3º A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.

Art 4º Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.

Parágrafo único. Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.

Art. 5º A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



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

Estando em causa interesses de populações indígenas, consulta prévia e participação dos interessados consubstanciam as diretrizes básicas pelas quais a legislação nacional, sobretudo a partir internalização da Convenção 169 da OIT, norteia a atuação estatal em políticas públicas que, de algum modo, afetem aquelas comunidades, suas vidas, crenças, instituições, valores e terras que tradicionalmente ocupam.

Eventual disciplina estadual que divirja de tais balizas e restrinja a proteção conferida por normas da União em questões relativas a direitos de comunidades indígenas incorre em vício de inconstitucionalidade formal.

Isso porque, encontrando-se a produção normativa referente a *populações indígenas* reservada à esfera privativa da União (CF, art. 22, XIV), e tendo o ente central exercido a sua competência constitucional ao internalizar normas sobre o tema constantes da Convenção 169 da OIT, há de se concluir serem formalmente inconstitucionais as disposições de lei estadual que afastem a proteção conferida pelo tratado, dado que acabam por se imiscuir em normas gerais nacionais e se contrapor à repartição constitucional de competências legislativas, usurpando atribuição privativa da União.

É este o caso da Lei 12.260/2016 do Estado de São Paulo, que autorizou o Executivo paulista a conceder à iniciativa privada o uso, total ou parcial, de áreas públicas em parques e unidades de conservação estaduais,



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

para fins de exploração comercial de ecoturismo e extração de madeiras e subprodutos florestais.

Originou-se o diploma de proposição do Governador do Estado – Projeto de Lei 249/2013 – a qual tramitou sob regime de urgência, recebeu emendas aglutinativas e foi aprovada pela Assembleia Legislativa sem que houvesse a prévia realização do procedimento de consulta às comunidades indígenas, caiçaras e quilombolas residentes nas unidades de conservação alcançadas pela lei.

Destaca-se, a respeito, trecho de representação conjunta subscrita pela Comissão Guarani Yvyrupa (CGY), pela Equipe de Articulação e Assessoria às Comunidades Negras do Vale do Ribeira (EAACONE), pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo no Vale do Ribeira e pelo Instituto Socioambiental (ISA):

(...) Se de um lado a lei ora sob questionamento promoveu, de forma inédita, a abertura das concessões de serviços em Unidades de Conservação à iniciativa privada, de outro fechou as portas às comunidades tradicionais e talvez até mesmo às entidades locais, ao exigir, sem exceções, a prestação de caução para participação no processo de licitação (art. 3º, VIII, § 1º, '5', Lei nº 16.260/16).

7. Para além do mérito do projeto, é de extrema importância frisar que seu processo tramitou sem qualquer esforço político de diálogo com a sociedade civil nem mesmo com os próprios Conselhos Gestores das Unidades de Conservação relacionadas na lei estadual. Inclusive, sobre este aspecto, ressalta-se que a única iniciativa de consulta se limitou a



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

somente uma audiência pública realizada em 13 de junho de 2015, convocada um dia antes de sua realização. Na ocasião, a então Secretária de Meio Ambiente, Senhora Patricia Iglecias, assegurou que "ficariam de fora das concessões as áreas ocupadas ou com outras restrições fundiárias", conforme publicado em diversas matérias, posição que não se sustentou na lei estadual efetivamente aprovada e sancionada. Tampouco houve qualquer diálogo com as centenas de monitores ambientais (organizados em associações de monitores ou de bairro e contratados por agências e pelas UCs), geralmente moradores do interior ou do entorno das próprias UCs e que foram capacitados, no decorrer de duas décadas, por meio da atuação de diversas instituições, obedecendo a normas da própria SMA (Resoluções SMA n° 32/1998 e n° 59/2008) e outras específicas de cada UC. (cf. representação às p. 62-75 da documentação anexa)

A ausência de qualquer tipo de consulta que possibilitasse a oitiva ou participação das populações indígenas afetadas foi, ademais, confirmada em documentação apresentada pela Coordenação Regional da Funai em São Paulo. Destaca-se trecho:

(...) Especificamente quanto à consulta a respeito da Lei n.º 16.260/2016, informo que não houve consulta aos povos indígenas, inclusive reclamada por liderança indígena e ratificada pela conselheira representante da Funai, na 18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Parque Estadual do Jaraguá (registrado em ata, anexa), em que o referido Projeto de Lei foi apresentado por servidor da FF, Diego Hernandez aos conselheiros, para esclarecimentos. (Ofício 210/CTLSP/2016, p. 45 da documentação anexa)

Ressalte-se que a referida ausência de diálogo com os indígenas, previamente à aprovação da lei, não foi refutada seja pelo Governo do



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

Estado (cf. ofício 335/2016, do Secretário-Chefe da Casa Civil, p. 36-37 da documentação anexa), seja pela Assembleia Legislativa estadual (cf. ofício 48-1/2017/PA, da Presidência da AL/SP, p. 102-116 do anexo).

Para além de não haver consulta aos povos afetados previamente à aprovação e à promulgação da lei, tampouco trouxe o diploma qualquer disposição normativa acerca da realização do referido procedimento de consulta como condição para a outorga das áreas públicas nela previstas. Nesse sentido, destacam-se os requisitos da lei para outorga das concessões:

- Artigo 3º - As concessões a que se refere o artigo 1º desta lei ficam condicionadas ao caráter remunerado e ao interesse público e, no caso de Unidades de Conservação da Natureza, regidas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza — SNUC, as concessões ficam também condicionadas ao atendimento mínimo dos seguintes requisitos:*
- I - existência de Plano de Manejo aprovado;*
 - II - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos da Unidade de Conservação, conforme disposto no Plano de Manejo;*
 - III - aprovação da concessão e do edital da licitação pelo Órgão Gestor da Unidade de Conservação;*
 - IV - oitiva do Conselho Consultivo do Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo - SIGAP, instituído pelo Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014, e do Conselho Consultivo da Unidade, ou, quando for o caso, aprovação do Conselho Deliberativo;*
 - V - exploração, única e exclusiva, de áreas de uso público, de experimentação ou de manejo sustentável, desde que previstas no Plano de Manejo;*



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

- VI - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos de proteção da área a ser concedida;*
- VII - oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com prévia realização de audiência pública;*
- VIII - licitação, na modalidade concorrência.*

Em nenhum dispositivo, prevê a Lei 16.260/2016 necessidade de realização de consulta às comunidades indígenas diretamente afetadas, como condição para a concessão da exploração dos serviços nela previstos.

Ao descumprir o dever estatal de viabilizar a oitiva prévia das comunidades indígenas e tradicionais afetadas por atividades de ecoturismo e de extração de madeira e subprodutos florestais, permitindo a sua inclusão no diálogo anteriormente à outorga de concessões, a Lei estadual 12.260/2016 contrariou normas editadas pela União em matéria de meio ambiente e de populações indígenas, afrontando a competência conferida pelos arts. 22, XIV, e 24, VI, § 1º da CF.

Demais disso, o diploma estadual vulnerou o regime constitucional de proteção das populações silvícolas, em especial no que se refere ao dever de respeito à organização social e aos direitos de posse e de usufruto das terras que tradicionalmente ocupam, em contrariedade ao art. 231, *caput* e §§ 1º, 2º e 6º, da Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. PEDIDO CAUTELAR

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

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente e às populações indígenas, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental, mediante a possibilidade de outorga de autorização para que particulares explorem atividades comerciais com potencial impacto ambiental, independentemente de licenciamento, em unidades de conservação da natureza sobrepostas a terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, de forma incompatível com as normas gerais nacionais.

Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.



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

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

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar e dê interpretação conforme a Constituição às disposições da Lei 12.260/2016 do Estado de São Paulo para: (i) em relação ao art. 1º, assentar a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a outorga de exploração comercial de madeira e subprodutos florestais em unidades de conservação estaduais, por se tratar de atividades com médio potencial de impacto ambiental (Lei 6.938/1981, anexo VIII, 20; Resolução 237/1997 do CONAMA, anexo 1); e (ii) em relação à concessão de próprios estaduais que alcancem áreas sobrepostas a terras indígenas, assentar a necessidade de consulta às comunidades afetadas previamente à outorga das concessões.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

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



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

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

Ao final, postula que a Corte julgue procedente o pedido, a fim de dar interpretação conforme a Constituição às disposições da Lei 12.260/2016 do Estado de São Paulo para: (i) em relação ao art. 1º, assentar a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a outorga de exploração comercial de madeira e subprodutos florestais em unidades de conservação estaduais, por se tratar de atividades com médio potencial de impacto ambiental (cf. Lei 6.938/1981, anexo VIII, 20; e Resolução 237/1997 do CONAMA, anexo 1); e (ii) em relação à concessão de próprios estaduais que alcancem áreas sobrepostas a terras indígenas, assentar a necessidade de consulta às comunidades afetadas previamente à outorga das concessões.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO