



Número: **5100656-96.2022.8.13.0024**

Classe: **[CÍVEL] AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte**

Última distribuição : **25/05/2022**

Valor da causa: **R\$ 20.000.000,00**

Assuntos: **Patrimônio Cultural**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE (AUTOR)	
ESTADO DE MINAS GERAIS (RÉU/RÉ)	
MINERACAO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA - ME (RÉU/RÉ)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9475477405	31/05/2022 15:48	Manifestação da Advocacia Pública	Manifestação da Advocacia Pública



MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Subprocuradoria-Geral do Contencioso

AO JUÍZO DA 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL E
AUTARQUIAS DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

Autos n. 5100656-96.2022.8.13.0024

O Município de Belo Horizonte, pela Procuradoria-Geral do Município - PGMBH, vem, com fulcro no art. 392 do Código de Processo Civil, realizar o **aditamento à inicial**, em razão dos novos fatos e fundamentos a seguir delineados.

1. ADITAMENTO DA CAUSA DE PEDIR: NOVOS FATOS E FUNDAMENTOS ACERCA DA NULIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

1.1. IRREGULARIDADE DA MINA BOA VISTA

Conforme narrado na inicial (ID 9469297949), a MINERAÇÃO GUTE SICHT LTDA opera a Mina Boa Vista, situada em território de Belo Horizonte, sem o prévio licenciamento ambiental, tão somente com base em um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado entre a empresa e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD.

Contudo, não obstante o referido TAC tenha sido assinado apenas em 07/05/2021, uma análise do histórico das imagens de satélite permite concluir que a atividade minerária se iniciou mais de um ano antes, nos primeiros meses do ano de 2020.

Em imagem de satélite datada de 11/01/2020 (imagem 1), a área ainda ostentava suas características naturais, sem qualquer evidência de atividade minerária. Na imagem seguinte disponibilizada, datada de 12/05/2020 (imagem 2), já é possível verificar um grande impacto causado pela atividade minerária e a presença de caminhões e máquinas. Veja-se:



Imagem 1: imagem de satélite datada de 11/01/2020. Linha azul indica o limite municipal, Belo Horizonte à esquerda e Sabará à direita.



Imagem 2: imagem de satélite datada de 12/05/2020, com área consideravelmente descaracterizada.

Portanto, **por mais de um ano, a MINERAÇÃO GUTE SICHT LTDA operou a Mina Boa Vista, localizada em área tombada pelo Município de Belo Horizonte, de forma completamente irregular, sem que sequer tivesse sido iniciado o procedimento para o licenciamento ambiental** (o Processo de Licenciamento Ambiental nº 1650/2021 foi protocolado apenas em 29 de março de 2021).

Dessa forma, depreende-se que, após mais de um ano de exercício de mineração ilegal, **a Gute Sicht foi premiada pelo Estado de Minas Gerais com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (flagrantemente inconstitucional) que pretendia conferir uma regularidade pró-forma ao empreendimento, àquela altura, em funcionamento sem qualquer estudo de impacto ambiental**, uma vez que o Processo de Licenciamento (em que os EIAs foram apresentados) se iniciou apenas em março de 2021, e sem anuência do Município de Belo Horizonte, **onde está situada a maior parcela da Área Diretamente Afetada pelo empreendimento e o único capaz de autorizar a exploração de bem por ele tombado.**

A seguir, demonstrar-se-á, em um primeiro momento, como o referido TAC foi firmado em flagrante desrespeito aos parâmetros fixados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais no julgamento de ADI a respeito do tema tendo a Constituição Estadual como parâmetro e, em seguida, a inconstitucionalidade, frente à Constituição Federal, da legislação estadual que admite a regularização, por mero Termo de Ajustamento de Conduta, de empreendimentos irregulares, em desrespeito à exigência constitucional de prévio licenciamento ambiental.

1.2. DESRESPEITO AOS PARÂMETROS FIXADOS NA ADI 1.0000.20.589108-8/000

O referido Termo de Ajustamento de Conduta, firmado entre a MINERAÇÃO GUTE SICHT e o ESTADO DE MINAS GERAIS, com a pretensão de conferir regularidade ao empreendimento, foi realizado com base no art. 16, § 9º, da Lei Estadual nº 7.772/1980, cuja constitucionalidade foi objeto de

questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.20.589108-8/000, tendo por parâmetro preceitos da Constituição Estadual

No julgamento da ADI, inicialmente, em abril de 2021, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais declarou a inconstitucionalidade da parte final do §9º, do artigo 16, da Lei Estadual n. 7.772/80: *“ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização”*, por invasão à competência da União, em violação ao artigo 10, XV, “h”, da Constituição Estadual

Posteriormente, quando do julgamento dos Embargos de Declaração 1.0000.20.589108-8/002, em julho de 2021, o TJMG atribuiu a estes efeitos infringentes e, mudando de entendimento, conferiu interpretação conforme a Constituição à última parte do § 9º do art. 16 da Lei Estadual nº 7.772/80, reconhecendo *“a possibilidade de celebração de TAC, desde que respeitados os princípios da precaução e da prevenção, observando as balizas das notas técnicas emitidas pelos órgãos ambientais do Poder Executivo”*.

Portanto, o atual posicionamento do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, analisando a questão à luz da Constituição Estadual (e não da Constituição Federal) é no sentido de admitir a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta **desde que respeitados os princípios da precaução e da prevenção**, observando as balizas das notas técnicas emitidas pelos órgãos ambientais do Poder Executivo.

Pelo princípio da prevenção, o Poder Público tem a obrigação de adotar as medidas que sejam necessárias *ex ante* a produção do dano ambiental, levando em consideração que poderá não ser possível a restauração da situação preexistente após consumado o dano. Este princípio opera, portanto, com o objetivo de antecipar o dano ambiental na sua origem, evitando sua ocorrência¹.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 617.

O princípio da precaução, a seu turno, é uma espécie de princípio da prevenção qualificado pelo qual, diante dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências de determinado empreendimento, deve-se assumir uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados².

Quanto ao conceito de meio ambiente, a Constituição de 1988, adotou uma concepção de meio ambiente unitária, a qual compreende, além do meio ambiente natural, o meio ambiente social, no qual se inclui o meio ambiente cultural, dimensão que alberga o patrimônio histórico, cultural, turístico, arqueológico e paisagístico (arts. 225 e art. 216, inc. V, CF).

Ademais, o art. 23 da Constituição Federal estabelece como **competência comum** da União, dos Estados e dos Municípios, entre outros, a proteção do meio ambiente em vários dos seus aspectos. Veja-se:

IV - **impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;**

(...)

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

(...)

XI - **registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.**

Destaca-se, também, que o arcabouço normativo que disciplina o processo de licenciamento ambiental exige a anuência do Município para declarar a regularidade do local e do tipo de empreendimento em relação à legislação municipal de uso e ocupação do solo. Nesse sentido estabelecem o art. 10, §1º, da Resolução Conama nº 237/1997 e o art. 18 do Decreto Estadual 47.383/2018:

Art. 10, § 1º, da Resolução Conama 237/1997: **No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo** e, quando for o caso, a

² *Ibidem*. P. 624.

autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Art. 18 do Decreto Estadual 47.383/2018: O processo de licenciamento ambiental deverá ser obrigatoriamente instruído com a certidão emitida pelos municípios abrangidos pela Área Diretamente Afetada - ADA³ - do empreendimento, cujo teor versará sobre a conformidade do local de implantação e operação da atividade com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo.

No caso em questão, o TAC foi celebrado sem que houvesse o mínimo de esforço do Estado de Minas Gerais para evitar a ocorrência de danos ambientais (tanto ao meio ambiente natural, quanto ao meio ambiente cultural). Pelo contrário, não obstante a legislação ambiental exija a anuência do Município afetado por meio de declaração de regularidade do local e do tipo de empreendimento em relação à legislação municipal de uso e ocupação do solo, **o órgão estadual agiu de forma apressada, excluindo o Município de Belo Horizonte da análise técnica, ainda que ao momento do TAC já fossem evidentes os danos ao meio ambiente:**



Imagem 3: vista aérea da área do empreendimento em 02/05/2021, véspera da assinatura do TAC.

³ Ressalva que se faz apenas pela importância do debate: esta Procuradoria-Geral tem entendimento no sentido de que o art. 18 do Decreto Estadual 47.383/2018 estabeleceu uma restrição inconstitucional ao limitar a obrigatoriedade de certidão pelo município abrangido pela ADA, uma vez que dever-se-ia abarcar também os Municípios abrangidos pela Área de Influência Direta - AID. Não obstante, no caso em questão, não há dúvidas de que a maior parte da ADA do empreendimento está localizada no Município de Belo Horizonte e, por conseguinte, o licenciamento ambiental deve exigir certidão de conformidade da implantação e operação do empreendimento com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

Ou seja, o Estado de Minas Gerais não apenas deixou de atuar para prevenir a ocorrência dos danos ambientais, como **premiou** a mineradora com a “regularização” da destruição da Serra do Curral, símbolo histórico-cultural da capital mineira, sem qualquer participação dos órgãos técnicos do Município de Belo Horizonte, responsável pelo tombamento e onde se situa a maior parte da Área Diretamente Afetada.

É impossível não cogitar que a escolha por firmar o TAC, em vez de suspender as operações (iniciadas irregularmente) até o fim do devido processo de licenciamento ambiental, tenha ocorrido de forma premeditada, para evitar que o Município de Belo Horizonte tivesse que analisar a anuência com o empreendimento no âmbito do Processo de Licenciamento Ambiental. Afinal, é de conhecimento público e notório que a **referida área é protegida pelo tombamento municipal** e em nenhuma hipótese a capital poderia anuir com a sua destruição ou descaracterização.

Isso porque o art. 17 do Decreto-Lei 25/1937 é cristalino ao vedar a intervenção no bem tombado, ao dispor que *“as coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas”*.

A vedação de intervenção no perímetro de tombamento também é expressa na Deliberação nº 26/2022. Na área tombada é vedado edificar, descaracterizar ou abrir vias em praças, unidades de conservação e demais espaços incluídos em seu perímetro de tombamento. É prevista a proteção à vegetação nativa, devendo ser promovida a substituição dos espécimes exóticos, mediante plano a ser aprovado pelo COMAM, ouvido o CDPCM-BH.

Além disso, a Deliberação nº 26/20026 prevê que em relação às novas atividades minerárias, o órgão executivo de proteção do patrimônio cultural deve comunicar ao DNPM, atual Agência Nacional de Mineração, que as áreas da Serra do Curral, objeto do tombamento, não estão sujeitas a novas autorizações para pesquisa ou lavra mineral. Veja-se:

Das restrições às novas atividades minerárias

O órgão executivo de proteção do patrimônio cultural deve comunicar ao DNPM que **as áreas da Serra do Curral, objeto do**

presente tombamento, não estão sujeitas a novas autorizações para pesquisa ou lavra mineral.

É evidente, em conclusão, que o órgão público estadual atuou de forma temerária e apressada, sendo fortes os indícios de que tenha se valido do TAC como subterfúgio para impedir a obrigatoriedade de anuência do Município de Belo Horizonte em relação à compatibilidade do empreendimento com a legislação municipal relativa ao uso e ocupação do solo, uma vez que o tombamento municipal seria um impeditivo intransponível para a instalação regular da Mina Boa Vista.

Diante do gritante desrespeito aos parâmetros fixados no julgamento da ADI 1.0000.20.589108-8/000, principalmente por permitir a destruição de um bem tombado pelo Município de Belo Horizonte, é evidente a nulidade do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado pelo Estado de Minas Gerais.

2. ADITAMENTO DA CAUSA DE PEDIR: INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DO ART. 16, § 9º, DA LEI ESTADUAL Nº 7.772/1980 (redação dada pela Lei Estadual 15.972/2006) TENDO POR PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Registre-se que o TJMG apenas julgou, em controle concentrado, a constitucionalidade da permissão de atividades degradantes por TAC tendo por parâmetro a Constituição Estadual. Por óbvio, essa análise não exclui a possibilidade de a matéria ser rediscutida sob o enfoque da Constituição Federal na via do controle difuso de constitucionalidade.

O art. 16, § 9º, da Lei Estadual 7.772/1980, com redação dada pela Lei Estadual 15.972/2006, estabelece diretrizes para os casos em que for constatado o exercício de atividade ilegal e não licenciada:

Art. 16. As infrações a que se refere o art. 15 serão punidas com as seguintes sanções, observadas as competências dos órgãos e das entidades vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad:

§9º - Ao infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão

de atividades, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a licença ou autorização devida **ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental**, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

É manifesta a inconstitucionalidade formal e material dessa norma em face da Constituição Federal, como se demonstrará.

2.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: VIOLAÇÃO AO ART. 24, INC. VI E VII E §2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Dando concretude ao federalismo cooperativo, a Constituição promoveu, em seu art. 24, inc. VI, VII e VIII, a repartição de competência entre os entes federativos, fixando a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente.

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

(...)

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

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

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

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-à a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

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

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

Em se tratando de competência concorrente, portanto, **cabe à União o estabelecimento de normas gerais, que podem ser suplementadas pelo Estado visando ao atendimento de interesses regionais, desde que não se flexibilize a proteção ambiental das normas nacionais sobre o tema.**

A respeito da aplicação de penalidade às atividades exercidas de forma irregular, a matéria é regulada, em âmbito federal, pela Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, a qual estabelece:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

(...)

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

(...)

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do caput serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares

(...)

Da mesma forma, disciplina o Decreto n. 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências:

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

(...)

IX - suspensão parcial ou total das atividades;

(...)

Art.15. As sanções indicadas nos incisos V a IX do art. 3º serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às determinações legais ou regulamentares.

(...)

Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:

(...)

IV- suspensão parcial ou total de atividades;

(...)

Art.110. A suspensão parcial ou total de atividades constitui medida que visa a impedir a continuidade de processos produtivos em desacordo com a legislação ambiental.

O §9º do art. 16 da Lei Estadual n.º 7.772/1980 prevê medida inconstitucional e inadmissível, que queima etapas indispensáveis ao devido

procedimento de licenciamento ambiental e autoriza atividade irregular, que sequer chegaria ao crivo final de obter as devidas licenças ambientais.

Feitas essas considerações, impõe-se rememorar o teor do art. 10 da Lei nº 6.938/1981, segundo o qual *“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”*. Ora, se a lei federal estabeleceu a exigência de prévio licenciamento ambiental, não pode a lei estadual substituí-la pela celebração de termo de ajustamento de conduta.

De acordo com os ensinamentos de Machado,

A legislação estadual, como a municipal, podem ampliar o conceito de poluição, mas serão de nenhum efeito se restringirem ou diminuïrem o espaço de proteção legal dada pela conceituação federal.⁴

Isso porque, o princípio da precaução, incidente nos casos de incerteza científica do dano ambiental, como é o caso de um empreendimento iniciado sem o prévio licenciamento ambiental, estabelece que *“o princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar”* (LAVIEILLE, Jean-Marc. Droit International de l'Environnement).

No caso concreto, o princípio da precaução consiste em um axioma protetivo diante do conflito entre duas normas de proteção ambiental editadas por entes federativos distintos. Havendo esse conflito, prevalecerá a norma que estipule maior restrição ao sujeito destinatário, por ela conferir maior proteção ao meio ambiente.

A efetiva prevenção do dano ambiental é tarefa atribuída ao Poder Público pela Carta Magna e também abarca a correta punição ao poluidor, impedindo a sua concretização ou evitando o seu agravamento. Todavia, não é essa a medida

⁴ MACHADO. Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 519.

adotada pela legislação estadual ao autorizar atividade irregular e ilegal, por meio de um mero termo de ajustamento de conduta.

A legislação estadual desvirtua a ideia de sanção ao poluidor, oferecendo a ele, ao contrário do propósito constitucional, uma oportunidade de encurtar o caminho até a autorização da sua atividade, sem que haja a oitiva dos principais entes federativos, órgãos estatais e técnicos, além da própria sociedade civil.

O que deveria ter por intuito a punição do poluidor, em verdade, oportuniza ao empreendimento a autorização necessária para prosseguir com o dano ambiental, sem o ônus do investimento técnico na comprovação de regularidade da atividade e sem a espera pelo decurso do procedimento de licenciamento.

Dessa forma, a legislação estadual propicia um caminho extremamente atrativo aos poluidores, que poderão arbitrariamente degradar o meio ambiente e obter lucros milionários imediatos, com a certeza de que logo assinarão um Termo de Ajustamento de Conduta e terão suas atividades autorizadas, inclusive em locais onde há expressa vedação legal para o empreendimento.

A partir da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, conforme a legislação estadual, dá-se ares de legalidade a danos ambientais gravíssimos que seriam completamente evitáveis quando observado o devido licenciamento ambiental, na forma do texto constitucional e de suas regulamentações.

Cria-se um estado de coisas inconstitucional e desvia-se a própria essência do Termo de Ajustamento de Conduta, que não tem dentre suas finalidades a concessão de autorização para a continuidade de danos a bens ambientais não renováveis.

O que deveria ser instrumento para a correção e adequação da situação ambientalmente criminosa, se tornou um mecanismo inconstitucional e ilegal de concessão de autorização de funcionamento, que propicia a perpetuação e a majoração de danos ambientais dificilmente reparáveis.

Há que se observar, ademais, a escorreita interpretação das normas constitucionais definidoras da competência concorrente para legislar em matéria

ambiental, como se extrai do esquadro do art. 24, VI e VII, da Constituição da República. Observado o princípio da predominância do interesse, cabe à União legislar normas gerais e aos Estados e Municípios normas regionais e locais. Entretanto, no âmbito ambiental, outra singularidade deve ser contemplada: a proteção ambiental conferida por um ente não pode ser enfraquecida pela legislação de outro.

Nesse cenário, a compatibilização do art. 16, § 9º, da Lei Estadual 7.772/1980 com as normas constitucionais é imprescindível para que se possa efetivar o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Destarte, a legislação estadual, por estabelecer inovação que retrocede o patamar protetivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao termo de ajustamento de conduta, meio de menor salvaguarda, a estatura de sucedâneo do licenciamento ambiental, este de maior caráter protetivo, afronta o princípio da vedação do retrocesso ambiental, eivando-se de indubitosa inconstitucionalidade.

Nesse sentido, em vício que muito se assemelha ao do art. 16, § 9º, da Lei Estadual 7.772, o Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento da ADI 6650, fixou a tese vinculante no sentido de que normas ambientais estaduais, mormente envolvendo licenciamento ambiental para atividades minerárias, não podem estabelecer regras mais flexíveis que as normas nacionais sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de

conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. **2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto. 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina (ADI 6650, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 27.04.2021).**

No aludido julgado, que versa sobre um específico ato normativo catarinense, a Ministra Cármen Lúcia, relatora, teceu considerações pormenorizadas acerca da vedação à simplificação do regramento procedimental do licenciamento ambiental por norma estadual, em virtude da incontestada contrariedade às normas gerais federais sobre a matéria, as quais possuem caráter mais restritivo:

Não é lícito ao legislador estadual nem, no caso, ao legislador catarinense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, dispensando e adotando licenças simplificadas que, de forma inequívoca, tornarão mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente. Ao estabelecer dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração, o legislador catarinense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. (...) A exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental. Nas normas estaduais impugnadas, portanto, não

apenas se invadiu competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, como se infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República, estabelecendo-se procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz na proteção ambiental que o delineado pela legislação nacional.

O entendimento jurisprudencial acima colacionado vem sendo adotado de forma estável e coerente pelo Supremo Tribunal Federal em outros julgados (ADIs 6672, 5475 e 5312):

EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes. 3. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes. 4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente. (STF, ADI 6672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.07.2021);

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. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. (STF, ADI 5475, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 20.04.2021);

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. (...) **4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.** 5. Ação direta julgada procedente. (STF, ADI 5312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 25.10.2018).

Arrematando o assunto, SARLET ensina que *“o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal standard de proteção ambiental como piso legal protetivo mínimo, de tal modo que a prevalecer esse argumento apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém”*⁵

Portanto, ao esvaziar o regramento da legislação nacional e admitir a continuidade da operação minerária mediante simples compromisso de

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 192).

ajustamento de conduta, preterindo a exigência de prévio licenciamento ambiental, o art. 16, § 9º, da Lei Estadual 7.772/1980, com redação dada pela Lei n.º 15.972/2006 deve ser declarado inconstitucional incidentalmente por violação ao art. 24, inc. VI e VII e § 2º da Constituição Federal, na forma dos precedentes do STF mencionados.

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO ART. 225, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para garantir a proteção do meio ambiente, a Constituição exigiu o prévio estudo de impacto ambiental para a "*instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*" (art. 225, inciso IV).

Especificamente sobre a exploração minerária, a Constituição impôs que "*aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei*" (art. 225, § 2º).

No que diz respeito à competência material, a Constituição consagrou a competência material comum, e, portanto, a tarefa de todos os entes federativos, no sentido de, por meio da sua atuação administrativa: proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas forma (art. 23, III e IV).

Depreende-se da leitura do dispositivo impugnado que este franqueia ao infrator ambiental cuja atividade esteja a desenvolver-se sem a devida licença ambiental a regularização por mera celebração de termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental.

Ao fazê-lo, na prática, o dispositivo da lei estadual afasta a exigência de prévio licenciamento ambiental como requisito indeclinável ao desempenho de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente. Em decorrência disso, enfraquece a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tornando-a insuficiente.

É violado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os princípios constitucionais ambientais e a garantia da sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras, quando permite-se o prosseguimento delitivo de atividade efetivamente lesiva ao meio ambiente, sem qualquer mínima exigência que comprove a sua viabilidade.

O preceito fundamental da prevenção aos danos ambientais foi expressamente adotado pela Constituição da República em seu art. 225, justamente por causa da irreversibilidade das lesões ao meio ambiente, que até poderão ser remediadas e reparadas, mas nunca restabelecidas em condições idênticas às que existiam anteriormente.

No caso da atividade minerária, quando aplicado o § 9º do art. 16 da Lei Estadual n.º 7.772/1980 e autorizada a atividade via TAC, há ainda maior vulnerabilidade do meio ambiente e violação aos princípios constitucionais. Isso porque, nas palavras de Milaré⁶, “[...] não há como extrair um mineral sem danos. Constitui tal atividade, sem dúvida, uma agressão sumária à natureza adormecida, representando um dos ramos industriais mais perversos do ponto de vista ambiental.”

Essa lesividade da atividade minerária ao meio ambiente já está reconhecida pela Constituição da República no §2º do art. 225, ao condicionar a exploração dos recursos minerais à obrigação de recuperação do meio ambiente degradado. A própria norma constitucional parte do pressuposto da grande nocividade dessa atividade ao meio ambiente, o que torna ainda mais evidente a necessidade de cautela no licenciamento que tenha por objeto autorizar a mineração.

Afronta diretamente os princípios constitucionais da prevenção e da precaução, portanto, a autorização via TAC de atividade altamente poluidora e de graves impactos ambientais, sem a observância das normas previstas para o licenciamento ambiental, a qual prevê um *iter* procedimental mínimo, que deve

⁶ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 178.

ser rigorosamente seguido para a concessão das licenças prévia, de instalação e, finalmente, de operação.

Concede-se autorização de maneira inconstitucional para a atividade econômica efetivamente poluidora, também dispensando a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental, em contraposição ao art. 225 da Constituição da República, especialmente em seu inciso IV.⁷

Por certo, um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito é o princípio da proporcionalidade, o qual, em sua vertente positiva, impõe a proteção suficiente aos bens e valores constitucionais. Tal dimensão do princípio da proporcionalidade é denominada princípio da vedação da proteção insuficiente, assim explanado por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Ao lado da ideia da proibição do excesso tem a Corte Constitucional alemã apontado a lesão ao princípio da proibição da proteção insuficiente. Schlink observa, porém, que, se o Estado nada faz para atingir um dado objetivo para o qual deva envidar esforços, não parece que esteja a ferir o princípio da proibição da insuficiência, mas sim um dever de atuação decorrente de dever de legislar ou de qualquer outro dever de proteção. Se se comparam, contudo, situações do âmbito das medidas protetivas, tendo em vista a análise de sua eventual insuficiência, tem-se uma operação diversa da verificada no âmbito da proibição do excesso, na qual se examinam as medidas igualmente eficazes e menos invasivas. Daí concluiu que “a conceituação de uma conduta estatal como insuficiente (untermässig), porque ‘ela não se revela suficiente para uma proteção adequada e eficaz’, nada mais é, do ponto de vista metodológico, do que considerar referida conduta como desproporcional em sentido estrito (unverhältnismäßig im engeren Sinn)”⁸.

⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]

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

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 103.

Com efeito, substituir, *ipso facto*, a exigência de prévio licenciamento ambiental pela ulterior celebração de termo de ajustamento de conduta, mediante previsão legal geral e abstrata afigura-se vulnerar a exigência de proteção suficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja tutela ficará sempre sujeita ao indevido **atalhamento** por violadores da lei ambiental que, de prévio conhecimento da possibilidade legislativa delineada, **descumpram a lei para depois se beneficiarem de um termo de ajustamento de conduta.**

Não bastasse isso, se a legislação nacional vigente estatui a exigência de **prévio** licenciamento ambiental para as atividades cabíveis, como se deduz da interpretação da Lei Complementar nº 140/2011, não pode a legislação estadual retroceder a proteção ambiental e contentar-se com a superveniente celebração de TAC, manietado como sucedâneo de licença ambiental. Sobre o tema, é necessário ainda observar que o Supremo Tribunal Federal reconhece a impositiva aplicabilidade do princípio da vedação do retrocesso à seara ambiental, conforme se extrai do seguinte excerto do voto do Min. Ricardo Lewandowski na ADI 5676:

O princípio da vedação de retrocesso socioambiental implica o dever de progressividade em “matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais”, de forma que eventuais medidas legislativas e administrativas relativas ao tema devem sempre buscar melhorias ou aprimoramentos dos direitos fundamentais socioambientais. (ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022)

Do mesmo modo, a doutrina de José Joaquim Gomes Canotilho:

A liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral.⁹

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). Direito Constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 5.

Firmada tal premissa não há dúvida de que o dispositivo legal ora atacado incorre em flagrante vício de inconstitucionalidade material, por afrontar os preceitos contidos nos artigos 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como impõem ao Poder Público o dever de protegê-lo.

Ao analisar o §9º do art. 16 da Lei n.º 7.772/1980, com a redação dada pela Lei n.º 15.972/2006, em relação ao art. 225 da Constituição Federal, verifica-se que **o dispositivo viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os princípios da proteção insuficiente da vedação ao retrocesso, uma vez que permite a continuidade da atividade lesiva ao meio ambiente mesmo sem licença ou autorização dos órgãos técnicos.**

3. ADITAMENTO DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, promove-se o aditamento das causas de pedir acima delineadas, reitera-se os pedidos formulados na petição inicial e requer:

- A) O recebimento do presente aditamento para que produza os seus jurídicos e legais efeitos.
- B) Seja declarada, incidentalmente, **a inconstitucionalidade do art. 16, § 9º, da Lei Estadual 7.772/1980, com redação dada pela Lei n.º 15.972/2006**, por violação ao art. 24, inc. VI e VII e § 2º, bem como ao art. 225, todos da Constituição Federal.

Belo Horizonte, 31 de maio de 2022.

CAIO PERONA

Procurador do Município de Belo Horizonte

Subprocurador-Geral do Contencioso

OAB/MG 184.507