



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00044/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 48403.932204/2014-17

INTERESSADOS: PF - DNPM

ASSUNTOS: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Cuida-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria-Geral Federal pela Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral - PF/DNPM, com sugestão de propositura de ação de descumprimento de preceito fundamental - ADPF em face da Lei Municipal nº 1.228/2013, do Município de Carvalhos/MG, sob o fundamento de que a referida norma traduz ofensa direta ao preceito fundamental constitucional do princípio federativo e da distribuição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios[1], sob a perspectiva minerária e também ambiental.

2. Na origem, cuida-se de comunicação efetuada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais à Superintendência do DNPM/MG, na qual o ilustre *parquet* estadual expõe que o Município de Carvalhos, situado ao sul de MG, ao criar, por meio da referida lei, critério para licenciamento ambiental simplificado para extração artesanal de areia visando ao desassoreamento de corpos d'água com baixo impacto ambiental, poderá achar-se invadindo competência alheia de licenciamento ambiental. Com base nisso, solicitou o MP/MG a apreciação, pelo DNPM, acerca da constitucionalidade daquele diploma legal, além de salientar que a ocorrência tem se verificado em vários municípios da região[2].

3. Ao que se observa, a Lei nº 1.228/2013 do Município de Carvalhos/MG (cópia nos autos) busca conferir tutela municipal ambiental na atividade de extração de areia de rios, o que o faz por meio do estabelecimento de procedimento simplificado de licenciamento ambiental para extração artesanal de areia em corpos d'água, visando ao desassoreamento com baixo impacto ambiental (arts. 1º ao 4º e 6º ao 9º), incluindo proibições quanto a determinadas forma de extração de areia (art. 5º), além da previsão do uso do poder de polícia e da fixação de infrações e penalidades aos infratores de seus termos (arts. 10 a 12).

4. A PF/DNPM, ao apreciar a questão, frente aos preceitos constitucionais pertinentes e ao entendimento interno consolidado, tratou do tema sob os aspectos minerário e ambiental e houve por bem formular o PARECER nº 023/2014/GAM/PF-DNPM/MG/PGF/AGU e a NOTA nº 178/2015/HP/PF-DNPM/PGF/AGU, os quais foram aprovados pelo DESPACHO nº 636/2015/PROGE/DNPM. É pertinente transcrever os seguintes excertos e conclusões, *verbis*:

PARECER nº 023/2014/GAM/PF-DNPM/MG/PGF/AGU

"(...)

12. Ocorre que, ao impedir a extração de determinado minério às margens dos cursos d'água, vedar a utilização de equipamentos motorizados para a extração desse minério e criar limites à sua extração em determinados locais, não há dúvidas quanto ao fato de que o conteúdo da lei refere-se também a jazidas, minas e recursos minerais, ferindo frontalmente o art. 22, XII e indiretamente o art. 20, IX, ambos da Constituição Federal. Isto porque as limitações ali colocadas inviabilizam a lavra do minério de areia ali descrito.

(...)

15. De toda forma, ainda que a norma, ad argumentandum tantum, tivesse caráter exclusivamente ambiental, estaria revestida de inconstitucionalidade. Senão vejamos.

(...)

20. A Lei 6938/81 dispõe sobre a Política nacional do Meio Ambiente, tendo criado o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, a quem compete, conforme art. 8º, VII, da citada lei, "estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais".

22. Os minérios tratados na Lei Municipal nº 1.228/2013 são de classe II, como se vê no art. 7º do Regulamento do Código de Mineração. Assim, nos termos do art. 1º da Resolução nº 10/90 do CONAMA, supratranscrito, a competência para licenciamento ambiental é do órgão estadual do meio ambiente.

23. A lei municipal aqui tratada cria restrições para a lavra que inviabilizam toda a retirada de areia (que pertence à União) em determinados locais, **desconsiderando totalmente a legislação federal que já trata da matéria. Ao assim proceder, não tratou de meramente suplementar a legislação federal, mas de torná-la inócua no âmbito do município de Carvalhos/MG, uma vez que mesmo atendidos todos os requisitos ambientais para a realização da atividade minerária, assim verificados pelo órgão competente (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD), estaria proibida a extração do citado minério nas novas condições fixadas pelo município.**

24. Diante disso, considerando a competência privativa da União para legislar sobre recursos minerais, bem como a competência também da União para estabelecer normas gerais de direito ambiental no âmbito da legislação concorrente, não se coaduna com o texto constitucional norma municipal proibitiva da mineração, ainda que com vistas à proteção do meio ambiente.

25. Ante o exposto, **afigram-se inconstitucionais os arts. 2º, 5º, 11 e 12 da Lei nº 1.228/2013 do município de Carvalhos/MG.** (grifamos)

NOTA nº 178/2015/HP/PF-DNPM/PGF/AGU

"(...)

7. Apesar de prescrever a aplicação de penalidades previstas na legislação ambiental (art. 10, III) o diploma legislativo prevê apresentação de plano e relatório de controle ambiental, "a serem analisados pelos órgãos ambientais do estado e da União [art. 3º, I], sugerindo, dessa forma, que os atos concernentes ao licenciamento ambiental não estariam a cargo da municipalidade, mas de órgãos vinculados a outros entes

federados.

8. De qualquer modo, esteja ou não o licenciamento ambiental também incluído no campo de abrangência do ato normativo em comento, parece certo entender que este tem como finalidade precípua regular a emissão, pelo Município, de autorização para a realização de determinada atividade minerária, a saber, a extração artesanal de areia em leito de rio, bem como o disciplinamento dessa atividade, sem observar, contudo, o vigente ordenamento jurídico no tocante à competência legislativa e às regras já estabelecidas nas leis federais que tratam da matéria, situação que, salvo melhor juízo, evidencia inconstitucionalidade não apenas dos artigos 2º, 5º, 11 e 12, como entendeu a subscritora do parecer de fls. 13/17, mas da lei como um todo.

(...)

9. No caso concreto, o estabelecimento pelo Município de restrições a respeito da exploração de recursos minerais, que são bens da União (CF, art. 20, IX), e a invasão da competência legislativa da União (CF, art. 22, XII), já tratada no parecer da Procuradoria Federal junto ao DNPM-MG, inclusive com citação e anteriores manifestações jurídicas desta Procuradoria-Geral, indicam a violação do princípio federativo e autorizam a arguição de descumprimento de preceito fundamental, considerando que não é possível instaurar, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, processo de controle de validade de dispositivos de leis municipais. (grifamos)

5. No presente momento, após a tramitação do processo para a PGF, via Sapiens, foi realizada a distribuição para análise e manifestação deste Procurador Federal. Os autos contam com 3 documentos sequenciais, encerrando-se no Despacho nº 99/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, excluída esta Nota.

6. Mediante a análise da documentação encaminhada pela PF/DNPM e a partir da leitura dos trechos acima reproduzidos, constata-se, de plano, que a aventada agressão ao preceito fundamental do princípio federativo e da distribuição das competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, fundamenta-se simultaneamente em duas formas de ofensa à Constituição: a primeira, de ordem minerária (competência privativa da União); e a segunda, de ordem ambiental (usurpação de competência concorrente entre União, Estados e DF no uso da competência estadual).

7. De fato, como defende a doutrina especializada[3], a ação de descumprimento de preceito fundamental é a ação constitucional existente no ordenamento pátrio para o controle do direito municipal em face da Constituição Federal, vindo a Lei nº 9.882, de 1999, contribuir para a previsão expressa dessa possibilidade de contenção constitucional. A relevância da questão-padrão deduzida na ADPF poderá ensejar que eventual decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal tenha efeito vinculante e *erga omnes* não apenas em relação à norma impugnada, mas também em face de toda e qualquer lei municipal de idêntico teor.

8. Em razão da análise dos reflexos de ordem ambiental, oportunamente antecipada pela manifestação do DNPM, e tendo em vista o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CF) aliado ao princípio da eventualidade (art. 300, CPC), entendo que se afigura prudente, neste momento, perquirir sobre a **consistência e sustentabilidade jurídica** de ambas as teses de inconstitucionalidade ora trazidas como fundamento e causa de pedir da aventada ação de descumprimento de preceito fundamental. Com isso, busca-se a máxima efetividade da medida processual sugerida, aumentando as chances de seu êxito, caso se decida, a tempo e modo próprios[4], pelo respectivo ajuizamento.

9. Dito isto, é importante destacar, desde já, que enquanto a questão minerária restou

examinada de modo específico e exauriente (como se observa acima), pelo órgão consultivo de execução desta Procuradoria-Geral Federal responsável pelo assessoramento jurídico específico no campo minerário, com a demonstração clara e explícita da afronta direta ao disposto no art. 22, XII, da Constituição Federal, que prevê a competência privativa da União para legislar sobre o tema, no entanto, em que pese os esforços despendidos em relação à temática ambiental, o mesmo não se observou em relação a este tópico.

10. Vale dizer, em relação ao aspecto ambiental, não obstante seja possível observar, s.m.j., incoerências flagrantes na Lei nº 1.228, de 2013, do Município de Carvalhos/MG (v.g. a contradição de se estabelecer o licenciamento ambiental em âmbito municipal e remeter a respectiva análise ambiental aos órgãos ambientais estadual e federal, destacada pela própria PF/DNPM), quer nos parecer que a sugerida usurpação da competência estadual para o licenciamento ambiental (aliada à desconsideração da legislação federal) reclama aprofundamento, mormente em face da natureza por vezes controvertida da competência dos entes federados para o licenciamento ambiental (competência administrativa/comum legislativa/concorrente), bem como em face do advento de diplomas normativos e legais mais recentes acerca do tema. Senão vejamos:

11. Não obstante a indigitada desconsideração da legislação indicada pela PF/DNPM em relação às Resoluções CONAMA nº 09 e nº 10, ambas de 1990[5], a partir do que concluiu a proponente haver vulneração de competência estadual para o licenciamento ambiental e consequente afronta ao princípio federativo e de distribuição de competências, afigura-se indispensável verificar se a lei municipal ora reputada como inválida incorre ainda em desarmonia também em relação à **Resolução CONAMA nº 237/97, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental e elenca, em seu Anexo I, atividade e empreendimentos de extração e tratamento de minerais.** Anote-se, aliás, que, aparentemente, esta última Resolução possui orientação diversa das Resoluções nº 09 e 10/90 .

12. Com igual ou maior relevância, tendo em vista as balizas constitucionais existentes sobre a competência material comum e legislativa concorrente para a União, Estados e Distrito Federal tratarem de meio ambiente [6], cumpre perquirir se o tratamento legal dado pelo tema pela Lei nº 1.228, de 2013, do Município de Carvalhos/MG está ou não em descompasso com o disposto na **Lei Complementar nº 140, de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.**

13 É relevante destacar que, a partir da simples leitura do diploma legal acima, observa-se que este prevê certa margem de competência municipal residual para o licenciamento ambiental de impacto em âmbito local, a qual, eventualmente, poderia ser invocada pela municipalidade para sustentar competência legislativa, nos termos do art. 30, I e II, da CF[7], o que reforça a necessidade de maior aprofundamento quanto à exata medida da inconstitucionalidade da multicitada Lei nº 1.228, de 2013, do Município de Carvalhos. A esse respeito, confira-se o quanto disposto no art. 9º da LC nº 140/2011, *verbis*:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das 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); (grifamos)*

14. Assim sendo, **preliminarmente à análise conclusiva desta Procuradoria-Geral Federal, tendo em vista a dupla fundamentação para a ADPF aventada, com as observações lançadas nos itens 9 a 13, antecedentes, reputo indispensável colher, em subsídio à análise deste DEPCONSU, a posição do órgão sede da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, a fim de que profira, com a maior brevidade possível, seu entendimento especializado acerca da aventada inconstitucionalidade atribuída à Lei nº 1.228. de 2013, do Município de Carvalhos/MG (extensível a leis de idêntico conteúdo), no que toca a questão de ordem ambiental.**

15. Isto posto, submeto o feito à consideração do Sr. Diretor do Departamento de Consultoria da PGF, com sugestão de, em sendo aprovada esta NOTA, encaminhamento dos autos à PFE/IBAMA Sede, nos termos do item antecedente, comunicando-se também a PF/DNMP Sede acerca desta diligência preliminar.

Brasília, 22 de julho de 2015.

FELIPE DE ARAUJO LIMA
PROCURADOR FEDERAL

De acordo.

Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, 22 de julho de 2015.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
Diretor do Departamento de Consultoria

[1] Conforme destacado NOTA nº 178/2015/HP/PF-DNPM/PGF/AGU, o mencionado princípio foi enumerado pelo Ministro Néri da Silveira como preceito fundamental em ADPF já julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, é inequívoca essa percepção, já que se trata de preceito enunciado explicitamente pela Constituição como preceito fundamental, já que tratado como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, da CF).

[2] Mediante pesquisa na rede mundial de computadores utilizando os termos "lei municipal" e "extração artesanal de areia", é possível verificar que a situação não se restringe ao Estado de Minas Gerais. A título de exemplo, foram encontradas leis similares atribuídas aos Municípios de Ubatuba/SP (Lei 3.533/2012), Teresópolis/RJ (Lei 2.361/2004), Barra Mansa/RJ (Lei 4.179/2013), apenas para citar alguns casos.

[3] É a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, *in* "Curso de Direito Constitucional", 6a Ed. 2011 - Ed. Saraiva, São Paulo, pag. 1252.

[4] É sabido que a representação da Excelentíssima Presidente da República (na qualidade

de autoridade representante legal máximo da União e legitimado à propositura de ADIs e ADPFs) junto ao Supremo Tribunal Federal se dá pela Secretaria-Geral de Contencioso - SGCT/AGU.

[5] Por meio de consulta à página do Ministério do Meio Ambiente, especificamente no acesso via web ao texto das Resoluções CONAMA nº 9 (dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe II) e nº 10 (Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX), verifica-se as que a seguinte observação aparece em relação a ambas: "*Perdeu o objeto em razão da publicação da Lei nº 9.314, de 1996*". <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=1990> (acesso em 21 de julho de 2015)

[6] *Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*
(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

[7] *Art. 30. Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48403932204201417 e da chave de acesso 8eb3bdda

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DE ARAUJO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3631837 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DE ARAUJO LIMA. Data e Hora: 23-07-2015 12:06. Número de Série: 7726919951258472646. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3631837 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 23-07-2015 14:58. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.
