



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

NOTA n. 00017/2018/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 48403.932204/2014-17

INTERESSADOS: PF - DNPM

ASSUNTOS: Análise de cabimento de ação de descumprimento de preceito fundamental em matéria minerária e ambiental.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Retornam a esta Procuradoria-Geral Federal os presentes autos, que versam sobre proposta de ajuizamento de ação de descumprimento de preceito fundamental - ADPF em face da Lei Municipal nº 1.228/2013, do Município de Carvalhos/MG, formulada pela Procuradoria Federal junto ao então Departamento Nacional de Produção Mineral - PF-DNPM, hoje PF-ANM, em razão da criação, pela Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, da Agência Nacional de Mineração - ANM e extinção do DNPM.

2. Relevante registrar que, não obstante se trate de medida de cunho contencioso - ação judicial -, os autos foram distribuídos a este Departamento de Consultoria (Seq. 2), tendo em vista o fato da análise de agressão a preceito fundamental da Constituição permear dois aspectos distintos, ambos sugeridos pela PF-ANM. O primeiro, atinente à aventada inconstitucionalidade da lei municipal em face de afronta ao princípio federativo por violação da competência legislativa federal privativa em matéria minerária prevista na Constituição. O segundo, por afronta ao mesmo princípio, porém, sob alegação de violação da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, entre União, Estados e DF, este último no uso da competência estadual.

3. Consoante já consignado nos autos, após solicitarmos à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA - PFE-IBAMA a análise exauriente em relação à sugerida afronta em sede de competência legislativa ambiental (Seq. 4), retornam agora os autos com o atendimento do pleito, o que se dá mediante o PARECER n. 00019/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 27), complementado pelo DESPACHO n. 00125/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 28), ao final aprovados pelo DESPACHO n. 00062/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 31), da lavra do titular daquela unidade.

4. É o resumo dos últimos eventos ocorridos no processo, relevantes para a menção no presente momento.

5. Realizando um breve retrospecto de nossa percepção em relação ao caso destes autos, antes de prosseguir no encaminhamento reputado cabível, cumpre revisitar a NOTA n. 00044/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 4), em especial, o encaminhamento final, *verbis*:

(...)

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.

(...)

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 pesem os esforços despendidos em relação à temática ambiental, o mesmo não se observou em relação a este tópico.**

(...)

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.** (grifos acrescidos)

6. De seu turno, no que se refere ao PARECER n. 00019/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, complementado pelo DESPACHO n. 00125/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, ao final aprovados pelo DESPACHO n. 00062/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, são dignos de destaque os seguintes pontos da manifestação jurídica exarada pela PFE-IBAMA, *verbis*:

PARECER n. 00019/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

(...)

III – Conclusão

A competência para o licenciamento é, hoje, regida pela Lei Complementar 140/11, que, nos termos do art. 9º, XIV, "a", prevê a atuação dos Municípios em relação a atividades e empreendimentos 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.

O Estado de Minas Gerais regulamentou o art. 9º, XIV, a, da Lei Complementar 140/11, por meio da Deliberação Normativa COPAM 213/17, e definiu os limites de extração de areia para uso na construção civil e na dragagem que permitem enquadrar essas atividades como de impacto local.

Dessa maneira, é possível reconhecer que a atividade poluidora objeto da Lei 1228/13 tem impacto local, o que inaugura a competência do Município para o licenciamento e para editar normas sobre a matéria.

Utilizando os parâmetros do RE 586224/SP, a competência legislativa do município terá amparo constitucional a partir da análise de três critérios: caracterização do interesse local, harmonia com as normas gerais federais e normas estaduais e proporcionalidade. Aplicados os critérios ao caso concreto, é possível que, a depender do volume de areia extraído e da forma como o licenciamento é conduzido pelo município, não sejam identificados vícios de constitucionalidade.

(...)

Sugiro, por fim, o envio dos autos ao DEPCONSU, com ciência à PF/DNPM, caso aprovado o presente opinativo. (grifos acrescidos)

DESPACHO n. 00125/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

1. **Acompanho, por seus próprios fundamentos, o bem lançado PARECER n. 00019/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU da Procuradora Federal Micheline Mendonça Neiva.**

2. Por se tratar de avaliação diretamente voltada ao ajuizamento ou não de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF no Supremo Tribunal Federal - STF, há

necessidade de apreciação da presente manifestação pela Coordenação de Contencioso Judicial - Cojud desta Procuradoria, consoante dispõe a Portaria Conjunta PFE Presi nº 01/2013.

3. **Em acréscimo, tem-se a sugerir à Direção da Procuradoria-Geral Federal - PGF que avalie a pertinência de se promover, previamente a um juízo definitivo sobre a judicialização da matéria, oitiva prévia do Município de Carvalho sobre cuja lei se debate nestes autos e, eventualmente, até do Estado de Minas Gerais, ante a circunstância evidenciada no Opinitivo que ora acompanho, no sentido de que as deliberações normativas do conselho estadual daquele Estado repercutirem diretamente na atuação licenciatória municipal (vide tópico II.2.2. Lei 1228/13 e as normas estaduais).**

4. Merece registro, ainda, que a presente atuação desta Procuradoria se dá com a finalidade de atender à solicitação do Departamento de Consultoria e de cooperar com a instrução dos autos de forma a esclarecer o cabimento ou não de ADPF em face da Lei Municipal nº 1228/13 e não com viés de supervisionar o Município de Carvalho.

(...)

7. Por fim, como dito no item 2 acima, abro vista à Cojud, antes da devolução dos autos ao DepConsu, rogando, se possível, seja conferida a celeridade possível, ante o tempo decorrido desde a consulta empreendida por aquele Departamento. (grifos acrescidos)

7. Mediante a leitura e análise da manifestação acima, observa-se que o braço especializado da PGF em matéria ambiental realizou análise percuciente da legislação de regência, inclusive à luz da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, posicionando-se no sentido de que os entes municipais, no âmbito do licenciamento ambiental, detêm competência legislativa ambiental com fundamento na Lei Complementar nº 140, de 2011, em face de atividades ou empreendimentos 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.

8. E, por considerar que o Estado de Minas Gerais regulamentou o art. 9º, XIV, a, da Lei Complementar 140/11, por meio da Deliberação Normativa COPAM 213/17, e definiu os limites de extração de areia para uso na construção civil e na dragagem que permitem enquadrar essas atividades como de impacto local, entendeu a PFE-IBAMA ser possível reconhecer que a atividade poluidora objeto da Lei 1228/13 tem impacto local, o que inaugura a competência do Município para o licenciamento e para editar normas sobre a matéria.

9. Em remate, considerou a unidade especializada que, a partir dos parâmetros do RE 586224/SP, proferido pelo STF, a competência legislativa do município terá amparo constitucional a partir da análise de três critérios: caracterização do interesse local, harmonia com as normas gerais federais e normas estaduais e proporcionalidade. Aplicados os critérios ao caso concreto, consignou ser possível que, a depender do volume de areia extraído e da forma como o licenciamento é conduzido pelo município, não sejam identificados vícios de constitucionalidade.

10. Por outro lado, a PFE-IBAMA chamou a atenção também para peculiaridades verificadas em relação ao caso concreto, sendo elas, literalmente:

(...)

II.2.2. Lei 1228/13 e as normas estaduais

(...)

Em artigo publicado no site CONJUR, **há registro de que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD/MG), em 2015, determinou a suspensão do licenciamento ambiental pelos municípios por entender que era necessário editar um novo ato formal discriminando as atividades que seriam consideradas como de impacto local para o exercício da competência municipal.**

(...)

Dessa forma, **a menos que exista convênio específico entre a SEMAD/MG e o Município de Carvalho para a condução do licenciamento, é possível que a partir de 2015 não exista amparo na legislação estadual para que a Lei 1228/13 produza efeitos. Como a análise da PE/DNPM foi concluída em 2014, ou seja, antes da suspensão efetuada pela SEMAD/MG, quando do retorno dos autos à origem, é necessário verificar se o questionamento da lei municipal não perdeu objeto.**

(...)

III - Conclusão:

(...)

Há peculiaridades sobre o caso concreto que foram analisadas em tese e podem prejudicar a conclusão acerca de constitucionalidade da norma:

(1) **na prática, durante um período considerável, a SEMAD/MG suspendeu o licenciamento conduzido pelos municípios e, como a DN COPAM 213/17 é recente e se aplica apenas aos licenciamentos iniciados a partir de sua publicação, não é possível dizer se a Lei 1228/13 de carvalho/MG está produzindo efeitos; e**

(2) **o limite fixado na ACP nº 0024.14.058.093-7 para caracterizar o impacto local da extração de areia é inferior aos limites da DN COMPAM 213/17 sobre o que é impacto local. A partir do momento em que a sentença produzir efeitos, toda extração feita acima desse volume deverá ser precedida de EIA/RIMA, o que parece ser incompatível com a estrutura de um órgão municipal de meio ambiente, assim, o impacto local a ser controlado pelo Município necessariamente estará fixado nesses 30.000 m³ de areia anuais.**

(grifos acrescentados)

11. Diante do panorama acima delineado, a meu ver, no presente momento, dois aspectos trazidos pela PFE-IBAMA merecem relevo. Primeiro, evidencia-se, a partir da judicosa avaliação procedida por aquela especializada, que não subsiste a aventada inconstitucionalidade em relação ao princípio federativo em razão de violação das competências constitucionais concorrentes entre União e Estados para legislar em matéria ambiental, formulada pela PF-ANM. Segundo, há elementos que mostram que, a partir de alterações no cenário normativo estadual no Estado de Minas Gerais, a Lei nº 1.228/13, do Município de Carvalhos/MG, pode não estar produzindo efeitos no mundo jurídico.

12. Pois bem. Conquanto subsista a argumentação da PF-ANM quanto à vulneração do princípio federativo no aspecto minerário (sob o argumento de que a Lei nº 1.228/13 do Município de Carvalhos/MG, na realidade, tem por finalidade autorizar e disciplinar a realização de atividade minerária e, com isso, inobserva a competência legislativa e as regras já estabelecidas em leis federais que tratam da material), ocorre que a PFE-IBAMA levantou questão específica relativa ao intrincado funcionamento das competências legislativas federal e estadual, associadas à competência legislativa municipal (interesse local), especificamente quanto à força normativa da legislação estadual ambiental, que pode, eventualmente, afastar a vigência e eficácia da Lei nº 1.228/13.

13. Assim sendo, em razão do fato novo levantado pela PFE-IBAMA - questão que julgo predecessora à análise acerca da possibilidade ou não de prosseguir com a proposta de ajuizamento de ação de descumprimento de preceito fundamental -, reputo indispensável retornar os autos à PF-ANM, a fim de que, a tempo e modo próprios, valendo-se de sua estrutura descentralizada, mediante diligências junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais, ou mesmo junto ao Município de Carvalhos/MG, verifique se a Lei nº 1.228/13 daquele Município encontra-se em vigência, produzindo efeitos, nos termos explicitados pela PFE-IBAMA no PARECER n. 00019/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (trechos transcritos no item 10, retro).

14. Importante mencionar que, a par da verificação acima, conforme destacado pela PFE-IBAMA, cumprirá também à unidade de análise que estiver se pronunciando nestes autos, caso confirmada a vigência do normativo municipal, acompanhar também o andamento da ACP nº 0024.14.058.093-7 (TJ/MG), a fim de verificar se a sentença proferida naqueles autos encontra-se produzindo efeitos, o que, conforme sustentado por aquela especializada, enseja a incompatibilidade de execução da Lei nº 1.228/13 do Município de Carvalhos/MG, ou seja, poderá trazer outro efeito prático que também tornaria desnecessário o ajuizamento da ADPF.

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, seja feito o encaminhamento dos autos à PFE/ANM - Sede, nos termos do item 13, retro (conforme explanação dos itens 11 a 12), a fim de que realize a verificação de vigência da Lei nº 1.228/13 do Município de Carvalho/MG, facultando-se-lhe, ainda, na hipótese em que constatada a manutenção da vigência do ato municipal e persistência no manejo da ADPF (em razão das peculiaridades que envolvem o ajuizamento dessa espécie judicial), a avaliação da necessidade ou não de complementação da tese de violação do preceito fundamental do princípio federativo, no que toca ao aspecto minerário.

Brasília, 09 de março de 2018.

FELIPE DE ARAUJO LIMA
PROCURADOR FEDERAL

De acordo.
Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, de março de 2018.

GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA
Diretor do Departamento de Consultoria

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 114813660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DE ARAUJO LIMA. Data e Hora: 09-03-2018 12:18. Número de Série: 13970809. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 114813660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA. Data e Hora: 14-03-2018 16:03. Número de Série: 13627006. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
