

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.469 AMAPÁ

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO MS Nº 000190-70.2021.8.03.0000
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
AMAPÁ**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO
ESTADO**
ADV.(A/S) : **ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **SECRETÁRIO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO
ESTADO DO AMAPÁ**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO
DE SEGURANÇA. DIREITO
AMBIENTAL. LICENCIAMENTO.
DECISÃO QUE DETERMINA A
EXPEDIÇÃO DE A EXPEDIÇÃO DE
AUTORIZAÇÃO PROVISÓRIA PARA O
PLANTIO. ALEGADO RISCO À ORDEM
PÚBLICA. *FUMUS BONI IURIS.*
APARENTE INOBSERVÂNCIA DO
ACÓRDÃO DO PLENÁRIO DO STF NA
ADI 5.475. *PERICULUM IN MORA.*
PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA
PRECAUÇÃO. MEDIDA CAUTELAR
DEFERIDA.**

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de segurança ajuizado pelo Procurador-Geral da República, contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, proferida nos autos do Mandado de Segurança 000190-70.2021.8.03.0000, que deferiu liminar para determinar à Secretaria Estadual de Meio Ambiente a expedição de autorização

SS 5469 MC / AP

provisória para que os interessados que detivessem processos objetivando a emissão da licença ambiental e que dependessem apenas da comprovação da posse pudessem realizar o plantio da safra de grãos.

Narra que se trata, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pelo Instituto Defenda-se das Ilegalidades do Estado em face de ato do Secretário Estadual do Meio Ambiente do Estado do Amapá, objetivando a expedição de licença prévia de instalação e de operação, bem como de supressão da área em 10 dias, *“servindo a liminar como autorização para a produção agrícola até que tal ato seja realizado”*. Relata que o Desembargador Relator do referido mandado de segurança deferiu parcialmente o pedido liminar, *“a fim de determinar que a Secretaria Estadual do Meio Ambiente expeça autorização provisória para que os interessados que possuam processos objetivando a emissão da licença ambiental e que dependam exclusivamente da comprovação da posse (grupo 2) realizem o plantio da safra de grãos referente ao primeiro semestre do ano de 2021, até que os órgãos competentes regularizem a situação dos detentores da Licença Ambiental Única, pelo prazo de 06 (seis) meses”*.

Sustenta que a decisão cuja suspensão se requer causa risco de grave lesão à ordem pública, por descumprir o determinado no julgamento da ADI 5.475, no qual a Suprema Corte afirmou a inconstitucionalidade da instituição de licença ambiental única. Alega, ainda, que o cumprimento da decisão impugnada resultaria em graves danos ambientais, pois possibilita a concessão de licenças sem a observância de todas as fases de licenciamento estabelecidas pelo CONAMA, que deveria incluir o *“Licenciamento Prévio, Licenciamento de Instalação e Licenciamento de Operação”*. Aduz que *“o argumento de que as Licenças Ambientais Únicas contemplariam os mesmos requisitos das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, consistindo apenas na “unificação dos procedimentos”, foi especificamente refutado por esta Corte Suprema”* e ainda sustenta que *“a manutenção da decisão impugnada implica completa inversão da finalidade da legislação disciplinadora das medidas de contracautela, por prestigiar decisão que fragilizou a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impedindo a atuação regular e preventiva na atividade efetiva ou potencialmente poluidora*

SS 5469 MC / AP

dos associados do impetrante”.

Requer, por estes fundamentos, o deferimento da medida liminar, para suspender a decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança 0000190-70.2021.8.03.0000, mantendo-se a suspensão até o trânsito em julgado da ação na origem.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante.

SS 5469 MC / AP

[...]”. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Nesses casos, limitado a se pronunciar sobre essas circunstâncias, não cabe ao julgador manifestar-se quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que essa questão poderá ser oportunamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência da Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/05/2016).

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão do Tribunal de Justiça do Amapá, que deferiu a antecipação dos efeitos da tutela recursal para determinar que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente expeça autorização provisória para que os interessados que detivessem processos objetivando a emissão da licença ambiental e que dependessem apenas da comprovação da posse pudessem realizar o plantio da safra de grãos. Haja vista tratar-se de decisão de Tribunal e considerando o assento constitucional da matéria controvertida na origem, relacionado à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da CF), verifico o cabimento do presente incidente.

No exercício de cognição não exauriente sobre a matéria de fundo, vislumbro presentes os requisitos para a concessão de liminar no presente incidente. Isto porque, em primeiro lugar, a decisão cuja suspensão se requer, ao veicular interpretação no sentido de que os produtores rurais detentores da Licença Ambiental Única presumivelmente preencheriam os requisitos legais para o licenciamento de suas atividades, parece estar em desacordo com a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.475, cujo acórdão restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL

SS 5469 MC / AP

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". (ADI 5.475, Rel. Min. Carmén Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 03/06/2020).

Na medida em que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal afirmou, também neste julgamento paradigma, a competência da União para o estabelecimento de normas gerais sobre proteção do meio ambiente, vislumbra-se, neste juízo sumário, o desacerto de decisão que torna prescindível, no caso concreto, a obtenção das licenças prévias de instalação e de operação previstas nas resoluções do CONAMA no exercício da competência prevista no art. 8º, I, da Lei n. 8.938/1981, de modo a restar configurado o *fumus boni iuris* da alegação do Ministério Público Federal no presente incidente.

Assentada a plausibilidade da argumentação do autor, verifico, outrossim, a existência de *periculum in mora* na manutenção da decisão cuja suspensão se requer, decorrente da possível causação de danos no exercício de atividade possivelmente causadora de impactos ambientais sem o devido licenciamento. Deveras, vigem na seara do Direito Ambiental os princípios da prevenção e da precaução, de modo que a possibilidade de causação de danos ambientais configura por si só risco ao resultado útil do processo a satisfazer o requisito para a concessão de tutela provisória de urgência previsto no caput do art. 300 do CPC. Neste sentido, é a jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal:

SS 5469 MC / AP

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma

SS 5469 MC / AP

primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de desproteção ambiental. Em realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada.

*3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. **A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução.** Inconstitucionalidade material do artigo*

SS 5469 MC / AP

8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019.

4. A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, caput, para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”. (ADI 6.288, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 03/12/2020)

“Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal.

1. Ação que tem por objeto a (in)constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015, a qual, por sua vez, suspendeu períodos de defeso da pesca de algumas espécies por 120 dias, prorrogáveis por igual prazo. O Decreto Legislativo restabeleceu os períodos originais de defeso, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar.

2. Ausência de estudos técnicos que comprovem a desnecessidade do defeso nas hipóteses em que foi suspenso pela Portaria. Não apresentação de indícios mínimos da alegada ocorrência de fraude, em proporção que justifique a interrupção do pagamento de seguro-defeso.

3. Inobservância do princípio ambiental da precaução. Risco ao meio ambiente equilibrado, à fauna brasileira, à segurança alimentar da população e à preservação de grupos vulneráveis, que se dedicam à pesca artesanal. Nesse sentido:

SS 5469 MC / AP

ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 835.559, Rel. Min. Luiz Fux; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli; AI 781.547, Rel. Min. Luiz Fux.

4. Modulação de efeitos da decisão para preservar os atos praticados entre 7/1/2016 e 11/3/2016, período em que o defeso esteve suspenso com respaldo em cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal e posteriormente revogada (art. 27 da Lei 9.868/1999).

5. Ação julgada improcedente". (ADI 5447, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 07/08/2020)

Ademais, há notícias da determinação, pelo juízo de origem, de medidas de constrição pessoal e patrimonial para o caso de descumprimento da decisão ora impugnada. Assim, verifica-se a necessidade de acolhimento do pedido cautelar formulado, completando-se a presença de todos os requisitos legais que ensejam o deferimento da presente medida (art. 15, § 4º, da Lei nº 12.016/2009 e art. 297 do Regimento Interno do STF).

Ex positis, DEFIRO o pedido liminar, para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança 000190-70.2021.8.03.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Amapá, que determinou à Secretaria Estadual de Meio Ambiente a expedição de autorização provisória para que os interessados que detivessem processos objetivando a emissão da licença ambiental e que dependessem apenas da comprovação da posse pudessem realizar o plantio da safra de grãos, até ulterior decisão no presente incidente, com fundamento no § 4º do art. 15 da Lei 12.016/2009.

Nos termos do § 2º do art. 4º da Lei 8.437/92, intime-se a autora do mandado de segurança na origem, para que se manifeste sobre o pedido de suspensão formulado no prazo legal.

Publique-se. Int..

Brasília, 9 de março de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente