

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

Delimitação da controvérsia constitucional

1 . Impugnada, na presente ação direta de inconstitucionalidade, a Lei nº 6.986/2007, do Estado do Pará, que altera a Lei Estadual nº 6.986/1995, a prever indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente pela atividade de lavra de recursos minerais, sob qualquer regime de exploração e aproveitamento, no referido Estado.

Eis o teor dos dispositivos normativos impugnados:

Art. 1º. O art. 38 da Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 38. A lavra de recursos minerais, sob qualquer regime de exploração e aproveitamento, sempre respeitada a legislação federal pertinente e os demais atos e normas específicos de atribuição da União, dependerá de:

I - prévio licenciamento do órgão ambiental competente;

II - indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparo do dano.’

Art. 2º. Fica acrescentado ao art. 38 da Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995, os § 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, com a seguinte redação:

‘Art. 38, §1º. Constitui fato gerador da indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente a saída de produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais onde provém e se equipara à saída, o consumo ou a utilização da substância mineral, em processo de industrialização realizado dentro das áreas de jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento.

§ 2º. A indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, prevista no inciso II deste artigo, será calculada sobre o total das receitas resultantes da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial, excluídos os tributos incidentes.

§3º. O percentual de indenização prevista no inciso II deste artigo, de acordo com as classes de substâncias minerais, será de:

I - bauxita, manganês, outro e ferro: 3% (três por cento);

II - pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonatos e metais nobres: 0,2% (dois décimos por cento);

III - areia, pedra, barro, seixo e demais materiais básicos de construção civil, incluindo aterros: 0,5 % (cinco décimos por cento);

IV - demais substâncias minerais: 2% (dois por cento).

§4º. A indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, prevista no inciso II deste artigo, será lançada mensalmente pelo devedor em documento próprio, que conterà a descrição da operação que lhe deu origem, o produto a que se referir o respectivo cálculo em parcelas destacadas, e discriminação dos tributos incidentes, se houver, de forma a tornar possível sua correta identificação.

§5º. Tanto o lançamento como o pagamento da indenização monetária serão efetuados diretamente ao Estado, até o último dia do terceiro mês subsequente ao do fato gerador.

§6º O não cumprimento do estabelecido no §5º deste artigo implicará correção do débito pela variação do valor nominal da UFIR ou outra unidade ou índice que venha substituí-la, pagamento de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e multa de 2% (dois por cento), aplicados sobre o montante final apurado, sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis.'

Art. 3º Fica alterada a redação do inciso IX e acrescentado o inciso X e os §§3º e 4º ao art. 148 da Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995, com a seguinte redação:

'Art. 148

IX - recursos provenientes da indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência da exploração de recursos minerais, previstos no inciso II do art. 38 desta Lei;

X - outros destinados por lei

§§

§3º. Os recursos previstos no inciso IX deste artigo constituirão um fundo específico, de caráter público, destinado ao financiamento de reparos dos danos ambientais causados ao Estado do Pará.

§4º. As ações do fundo serão coordenadas e definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.'

Art. 4º. O Poder Executivo deverá no prazo de noventa dias, regulamentar e editar normas complementares visando dotar a administração pública de meios eficazes para a fiscalização dos pagamentos de indenização prevista, bem como, do controle e acompanhamento das operações de que trata a presente Lei.

[...]"

2 . O cerne da controvérsia constitucional posta para deliberação deste Plenário consiste em equacionar se, ao estabelecer indenização monetária por danos causados ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparar danos, em razão da atividade de exploração de atividades minerais,

o legislador estadual paraense assim o fez nos limites da competência estadual concorrente para disciplinar a reparação por danos ambientais (art. 24, VIII, CRFB), ou se referida legislação, em verdade, regulamentou disciplina sobre recursos minerais, matéria de competência privativa da União (art. 22, XII, CRFB). Impõe-se perquirir, ainda, a validade do argumento de ofensa aos princípios constitucionais tributários e ambientais, bem como daqueles incidentes nas atividades relacionadas à mineração.

Juízo de admissibilidade

Legitimidade ativa

3. Reconheço a legitimidade ativa da autora Confederação Nacional da Indústria – CNI, forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, por tratar-se de confederação representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria.

Assim já decidiu esta Suprema Corte, conforme os seguintes precedentes: ADI 2.588/DF (Relator p/ acórdão Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 10.4.2013, DJe 10.02.2014), ADI 4425/DF (Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 14.3.2013, DJe 19.12.2013), e ADI 1194/DF (Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 20.5.2009, DJe 11.9.2009).

De outro lado, entendo configurado o requisito da pertinência temática entre o objeto dessa demanda constitucional e os objetivos institucionais da autora, uma vez que a lei ora impugnada regula as relações jurídicas formalizadas pelas indústrias integrantes do setor produtivo da mineração.

Prejudicialidade parcial superveniente

4. Informado, no processo, que revogado o art. 148 da Lei Estadual nº 5.887/1996 pela Lei Estadual nº 8.096/2015, dispositivo em parte alterado pelo art. 3º da Lei Estadual nº 6.986/2007, impugnado na presente ação direta, o qual prevê os recursos que constituem o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FEMA), entre eles as verbas decorrentes da indenização monetária em debate.

A linha decisória desta Suprema Corte é firme no sentido de que a revogação da norma questionada ou a alteração substancial do seu conteúdo normativo, após o ajuizamento da ação de controle de

constitucionalidade e antes da inclusão no processo em pauta, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes. Isso porque, vocacionada essa espécie de ação constitucional a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente, o interesse na tutela judicial pressupõe, em consequência, ato normativo em vigor. Por exemplo, ADI 991 (Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 09.9.1994); ADI 1652-QO (Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, DJ 09.8.2002); e ADI 3885 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 28.6.2013).

5 . Nesse sentido, **assento o prejuízo parcial superveniente da ação**, no tocante ao art. 3º da Lei Estadual nº 6.986/2007, remanescentes os demais dispositivos impugnados de referido diploma, que dizem essencialmente com o art. 38 da Lei Estadual nº 5.887/1996 e regulam, em específico, a indenização ora impugnada.

Juízo de mérito

O complexo e robusto controle da atividade minerária

6. A Constituição Federal de 1988 define competir privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia. Apesar dessa primazia federal sobre a atividade minerária, nos termos do art. 23, inciso XI, da Constituição Federal, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e de lavra mineral em seus territórios e controlar os impactos ambientais causados pela atividade.

Nesse contexto, as atividades de exploração de recursos minerais, dado o seu especial impacto no meio ambiente, estão sujeitas a regime jurídico complexo e robusto de controle das suas operações e das condicionantes impostas como salvaguardas ambientais. Por isso, estão submetidas ao licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental (EIA) e à exigência de apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), nos termos do inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição, impondo-se, ainda, às atividades minerárias, o dever de pagar compensação ambiental, conforme o art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

A Lei nº 13.540/2017, proveniente do Projeto de Lei de Conversão nº 38 /2017, oriundo das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 789

/2017, modificou as regras de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), os chamados *royalties* da mineração.

A legislação infraconstitucional disciplinou a exploração mineral exigindo a elaboração de programa de recuperação da área degradada, disciplinado no Decreto nº 97.632/1989, que regulamentou o art. 2º, VIII, da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), segundo o qual:

“Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:[...]VIII - recuperação de áreas degradadas;”

A Lei nº 9.985/2000, em seu art. 2º, distingue, para seus fins, um ecossistema “recuperado” de um “restaurado”, da seguinte forma:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:[...]XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.”

Ainda, a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção de vegetação nativa e substitui o Código Florestal, alterada pela Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, trata em diversos artigos (por exemplo, nos arts. 1º-A, 7º, 17, 41, 44, 46, 51, 54, 58, 61-A, 64, 65 e 66) de ações organizadas entre o setor público e a sociedade civil para promover a recuperação de áreas degradadas.

Muitas outras leis poderiam ser citadas, como, v.g., o Decreto nº 3.420 /2000, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas – PNF e lista entre seus objetivos a recuperação das florestas de preservação permanente, de reserva legal e áreas alteradas.

Importa notar, porém, que a Constituição instituiu, sob os auspícios do constitucionalismo ecológico, a cumulação da recuperação ambiental com a

compensação financeira, em matéria de exploração de recursos minerais, que é expressamente prevista, como se infere da interpretação dos arts. 20, §1º, e 225, §2º, da Constituição Federal.

7 . No que diz com o art. 20, §1º, CRFB, cabe rememorar que essa Suprema Corte decidiu, na ADI 4606/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, competir apenas à União legislar sobre a compensação financeira ali instituída. Confira-se:

“Outro ponto distintivo entre esses tipos de receita pública – compensação financeira e tributos – diz respeito à sua partilha, que, no caso da CFEM, não encontra especificação imediata no texto constitucional. Esse detalhamento também dependerá de previsão em lei, conforme determina o art. 20, § 1º, da CF:

Art. 20. São bens da União:(...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Embora o dispositivo referido não o diga expressamente, a competência para legislar sobre as participações/compensações financeiras a que ele se refere – inclusive quanto às condições de repartição e arrecadação dessas receitas – será necessariamente da alçada da União. Isso se justifica não apenas pela projeção nacional da matéria (que interessa igualmente a todos os entes da Federação), como porque é da União a incumbência de (a) definir os marcos regulatórios das atividades econômicas cuja exploração gerará a compensação; e, eventualmente, (b) contratar particulares para executá-las (nos termos definidos em sua própria legislação). De modo que se pode dizer que a encomenda legislativa contida no art. 20, § 1º, da CF – de assegurar, nos termos da lei, a compensação financeira pela exploração dos recursos naturais especificados – é uma competência implícita ou anexa àquelas intituladas em outros dispositivos constitucionais, entre eles os arts. 21, XII, ‘b’; 22, XII; e 176 da Constituição Federal.

Atualmente, essas compensações financeiras estão disciplinadas nas Leis 7.990/1989 e 8.001/1990, que, entre outras disposições, assim preconizam:

Lei 7.990/89

Art. 1º O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos

Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei.

(...)

Art. 3º O valor da compensação financeira corresponderá a um fator percentual do valor da energia constante da fatura, excluídos os tributos e empréstimos compulsórios.

(...)

Art. 6º A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

(...)

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei 8.001, de 13.3.1990)

(...)

Art. 9º Os Estados transferirão aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da parcela da compensação financeira que lhes é atribuída pelos arts. 2º, § 1º, 6º, § 3º e 7º desta Lei, mediante observância dos mesmos critérios de distribuição de recursos, estabelecidos em decorrência do disposto no art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição, e dos mesmos prazos fixados para a entrega desses recursos, contados a partir do recebimento da compensação.

[...]

Esses são os termos em que a legislação nacional disciplina o recolhimento e a repartição das receitas oriundas da compensação financeira do art. 20, § 1º, da CF entre os três níveis federativos.

[...]

Portanto, as receitas geradas a título de compensação financeira submetem-se a um regime constitucional relativamente atípico, pois, embora sejam receitas originárias de Estados, DF e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são definidas heteronomamente, por regramento da União, que tem dupla autoridade normativa na matéria, já que cabe a ela definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos

hídricos e minerais (art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (art. 176, § 1º, da CF).

[...]

O que não se admite é que Estados-Membros interfiram em cláusulas das outorgas expedidas pela União, alterando as condições de exploração da atividade ou os termos gerais em que as compensações financeiras deverão ser recolhidas. Se isso ocorrer, haverá usurpação das competências da União.” (Grifei)

8. Esse robusto de controle da atividade minerária, ilustrado pelo quadro normativo acima, contudo, não afasta, como não poderia deixar de ser, a incidência do direito ambiental e de seus correspondentes instrumentos e competências, como denota não apenas o mencionado art. 225, § 2º, da Constituição Federal, ao prever necessária a reparação dos danos decorrentes da exploração dos recursos minerais (“ *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* ”), mas também, e especialmente, como revelam as engrenagens do federalismo cooperativo ecológico, estruturado no dever fundamental de proteção ambiental (art. 225, *caput*, CRFB) e nas competências concorrentes ambientais (art. 24, VI e VIII, CRFB).

É a premissa do voto que passo a justificar.

Engrenagens do federalismo cooperativo ecológico: competências concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ambiental

9 . Nos termos do art. 24, VI, da Constituição, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição** . Mais ainda, de elevada pertinência e relevância para a presente controvérsia constitucional, estipulada pelo Constituinte, igualmente, a competência legislativa concorrente para dispor sobre **responsabilidade por dano ao meio ambiente** (art. 24, VIII).

Consoante a jurisprudência desta Casa, a possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que os Estados esvaziem ou afastem procedimentos previstos na legislação nacional (ADI 6.672, Rel.

Min. Alexandre de Moraes, j. 15-9-2021, Plenário, *DJe* de 22-9-2021), cabendo-lhes exercer sua competência concorrente observados os objetivos e os princípios estabelecidos em normas gerais federais (ADI 4.069, Rel. Min. Edson Fachin, j. 8-9-2020, P, *DJe* de 24-9-2020).

Entende-se, ainda, que “ a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria ”, facultando-se aos estados editar normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso (ADI 5.996, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 15-4-2020, P, *DJe* de 30-4-2020).

Efetivamente, os precedentes formados por esta Suprema Corte em matéria ambiental apontam para a construção de linha decisória coerente com os deveres de proteção adequada e suficiente ao meio ambiente, em fidelidade aos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, como parâmetro de controle de validade de medidas legislativas ou administrativas. Para ilustrar, cito os seguintes precedentes: ADPF 101 - importação de pneus usados-, ADI 4.066 - amianto-, ADI 3.937 - amianto-, ADI 3.406 - amianto-, ADI 4.901 - código florestal-, ADI 4.350 - seguro DPVAT e proporcionalidade -, ADI 5.016 - dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos-, ADI 4.717 - espaços territoriais especialmente protegidos, reserva legal para alteração-, ADI 4.988 - edificação por particulares em áreas de preservação permanente - APP.

Em continuidade normativa, identifico também os precedentes que adscrevem significado aos deveres de proteção, a partir do princípio da vedação ao retrocesso em questões institucionais e ambientais, cujas razões de decidir seguem abaixo transcritas:

ACÇÃO 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. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). ACÇÃO 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 6.650, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27.4.2021, DJ 5.5.2021)

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O *FUMUS BONI IURIS* E O *PERICULUM IN MORA*. CAUTELAR DEFERIDA.

I. O ato impugnado consiste em portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA, que estabelece prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independentemente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira.

II. Trata-se de portaria, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual, à pretexto de interpretar o

texto legal, acaba por extrapolar o estreito espaço normativo reservado pela Constituição às autoridades administrativas.

III. Exame de atos semelhantes que vêm sendo realizados rotineiramente por esta Corte, a exemplo da ADPF 489, também proposta pela Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual redefiniu os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas às de escravos.

IV. A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental.

V. Cuida-se de um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade.

VI. Estudos científicos, inclusive da Universidade de São Paulo, descortinam dados alarmantes, evidenciando que o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100 % entre os anos de 2000 e 2010, enquanto no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %.

VII. Pesquisas mostram também que o agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, altamente cancerígeno, virtualmente banido nos países europeus, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados entre nós.

VIII. No País, existem 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, correspondendo a cerca de 30% do total, valendo acrescentar que, dos 10 agrotóxicos mais vendidos aqui, 2 são banidos na UE.

IX. Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, insito no art. 225 da Carta de 1988.

X. A Lei 7.802/1989, que regulamenta o emprego dos agrotóxicos no Brasil, estabelece diretriz incontornável no sentido de vedar o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, com relação aos quais o País não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública.

XI. A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental.

XII. *Fumus boni iuris e periculum in mora* presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020.

XIII. Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento /Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF. (ADPF 656 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 22.6.2020, DJ 31.8.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA.

1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.

2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, *caput*) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, I e III).

3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes.

4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente.

5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5.547, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 22.9.2020, DJ 6.10.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES

AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a 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. (ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25.10.2018, DJ 11.2.2019)

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO

QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina 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, do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal. No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados.

2. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA). Inegável a representatividade nacional da associação requerente, assim como a observância do requisito da pertinência temática para discutir questões versando alteração estrutural do sistema normativo de proteção do meio ambiente, conforme descrito no art. 3º, VI, do Estatuto Social juntado ao processo, quando do ajuizamento da presente ação. Reconhecimento da legitimidade da associação autora na ADI 4.029 (caso Instituto Chico Mendes).

3. O Supremo Tribunal Federal, acerca do alcance normativo do parágrafo único do art. 65 do texto constitucional, definiu interpretação jurídica no sentido de que o retorno à Casa iniciadora apenas deve ocorrer quando a Casa revisora, em seu processo deliberativo, aprovar modificação substancial do conteúdo do projeto de lei. Afastado, no caso, o vício de inconstitucionalidade formal do § 3º do art. 17.

4. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções

normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo.

5. A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si.

6. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo.

7. Na repartição da competência comum (art. 23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a

proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes.

8. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

9. A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. 10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

11. Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são

irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

12. O juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípua legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais.

13. A título de *obter dictum* faço apelo ao legislador para a implementação de estudo regulatório retrospectivo acerca da Lei Complementar nº 140/2011, em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais. Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa. Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal.

14. Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, *caput* e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou

autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. (ADI 4.757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 13.12.2022, DJ 17.3.2023)

A preservação da ordem constitucional no que tange ao meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo, o que significa dizer que as políticas governamentais, em seus âmbitos nacional, estadual e municipal, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do modelo federal cooperativo.

10. Com efeito, conforme tive oportunidade de afirmar na ADI 4.757/DF, de minha relatoria:

“O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências comuns e concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências comuns e concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio e de cooperação, comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora, historicamente predominante na organização do Estado brasileiro. Valorizando-se, assim, a autonomia dos entes federados e o seu potencial de capilaridade para a consecução da descentralização administrativa e desconcentração política, sem, entretanto, abandonar os compromissos com o projeto constitucional, que requer também uniformidade para o desenvolvimento e o bem-estar em escala nacional.

Entendo, nesse contexto, que a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências comuns, em particular, na Constituição da República é o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental, sua teleologia e a responsividade institucional dos entes federados.

Longe de constituir indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de atribuições concernentes a cada ente

federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. E a aferição do ponto de equilíbrio e cooperação entre os entes federativos teria como referência a efetividade de determinado desenho institucional para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – a que o poder público está obrigado a desempenhar.

(...)

Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no art. 1º, caput, da Constituição da República, tal como observado, constrange a interpretação do seu art. 23, servindo de verdadeiro vetor interpretativo. 26. Assume especial relevo, nesse contexto, a consagração, no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, da fórmula da competência comum não cumulativa, expressa no ideal da cooperação interfederativa, como vetor normativo para a consecução do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Pondera Raul Machado Horta: 'a competência comum, embora possa ser exercida isoladamente em cada área do poder federal, estadual e municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo.'

Essa clara opção constitucional, bem vistas as coisas, contrasta com o modelo de competência comum idealizado no agir administrativo sobreposto e irracional. No modelo do federalismo cooperativo, não deve haver superposição de atribuições, não obstante a autonomia dos entes federados para o exercício de suas competências, porque vinculados pelo princípio da subsidiariedade. Com esse modelo, para além da proteção administrativa efetiva e necessária aos direitos e aos objetivos fundamentais da República, pretendeu-se imprimir racionalidade e eficiência nas ações administrativas, mediante o emprego dos instrumentos de cooperação.

A justificativa da adoção do modelo do federalismo cooperativo também reside no fato deste arranjo institucional facilitar a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional.

A autonomia regional, com a consequente descentralização administrativa das ações estatais, com efeito, ao aproximar os fatos, as políticas públicas e a sociedade, potencializa e incentiva a participação democrática de determinada comunidade e seus cidadãos, seja nas atividades fiscalizadoras, seja nos resultados prometidos pela ação

política. Isso porque o imediatismo, ou proximidade, física dos cidadãos com os fatos e a política propicia a formação de juízos de conhecimentos e, por conseguinte, a participação informada nos processos públicos decisórios, assim como nas atividades de controle e fiscalização perante os órgãos locais e regionais. Essa leitura do federalismo cooperativo, inclusive, converge para o nível de exigência feita à sociedade para o adimplemento dos deveres procedimentais e de participação ambientais, conforme justificativa do voto proferido na ADPF 623, que compartilho neste.

Essas dimensões do modelo do federalismo cooperativo, bem vistas as coisas, traduz o princípio implícito da subsidiariedade como técnica de conformação das fórmulas de conversação e interdependência entre os entes federativos no funcionamento dinâmico da federação. O princípio da subsidiariedade, implícito ao federalismo cooperativo, não obstante sua origem cristã e medieval, denota a lógica de que a tomada de decisão deve sempre preferir a unidade social ou política menor em detrimento da maior e mais abrangente. Devendo esta última atuar, com o espírito cooperativo e supletivo, quando aquela não tiver capacidades institucionais de agir.

(...)

O nível de intervenção do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido, portanto, pelo princípio da subsidiariedade. Esta justifica, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, quando comprovada a incapacidade institucional deste e demonstrada a eficácia protetiva daquele. A repartição de competência comum, analisada, diante desse cenário, não guarda pertinência com a plena autonomia dos entes federados tampouco com a conversão das competências em privativas. Antes atende ao chamado da responsabilidade solidária e do princípio da eficiência na Administração Pública. Ademais de levar em consideração as duas faces do federalismo, a estática e a dinâmica.

No sistema constitucional de tutela do meio ambiente, tal como desenhado pelos arts. 225 e 23, III, VI e VII, onde o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, Poder Público e sociedade, a regra é o sistema compartilhado de competências, tanto no campo da competência administrativa (comum) quanto na legislativa (concorrente). Conforme bem observado por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, trata-se de autêntico desenho do federalismo cooperativo ecológico.

(...)

Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que

organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais.

(...)

Fica clara a imprescindibilidade, para o adequado e efetivo funcionamento da federação, do diálogo e da conversação institucional por intermédio dos instrumentos cooperativos colocados à disposição para tal consecução. Como deliberado no julgamento da ADI 3.499, da interpretação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, infere-se que a reserva de lei complementar para a disciplina da cooperação interfederativa não exclui ou veda que os entes federados se valham de instrumentos negociais para a coordenação das suas atividades. Os métodos de negociação, em verdade, traduzem a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial. Para além de responderem ao desenho do federalismo cooperativo.

(...)

A lógica da predominância do interesse e da proteção mais efetiva tem íntima conexão com os critérios exigidos da subsidiariedade, quais sejam: i) agir administrativo do ente político menor e mais próximo às realidades locais e regionais e ii) ação do ente maior, Estado ou União, quando constatada incapacidade institucional do ente menor e demonstrado valor agregado em termos de efetividade da sua atuação.

No modelo federativo brasileiro, a autonomia atribuída aos Estados não lhes dá, em absoluto, plena liberdade para o exercício da competência legislativa, sendo-lhes de obrigatória observância as matérias previstas pela Constituição Federal. Embora a competência legislativa concorrente mitigue os traços centralizadores, delineia-se um federalismo de cooperação, com aplicação do princípio da predominância do interesse e dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais.

(...)

Os deveres de proteção dos direitos fundamentais, em particular do meio ambiente, e o modelo federativo adotado pela Constituição Federal, radicado na forma cooperativa e no princípio da subsidiariedade, em nada autoriza conformação organizacional do Estado permeada por descompasso federativo, disfunções e resistências procedimentais à racionalidade administrativa e ao agir político efetivo. Da mesma forma, dos fundamentos do arranjo institucional do federalismo cooperativo na repartição de competências comuns, inferem-se os critérios interpretativos para a atuação do legislador, do administrador e do julgador.”

Ou seja, entendo que a interpretação mais consentânea com o federalismo cooperativo busca no mundo dos fatos dirimir os conflitos de competências legislativas a partir de critérios teleológicos que maximizem a proteção dos direitos fundamentais e o adimplemento dos deveres de tutela previstos na Constituição Federal, incentivando, ainda, o potencial experimentalista do regime federativo. Nas palavras de Roberto Mangabeira Unger:

“Para isto, é preciso superar a contradição no federalismo clássico entre sua doutrina experimentalista e seu arcabouço institucional que suprime o experimentalismo potencial do regime ao teimar em repartição rígida de competências entre os três níveis da federação. A primeira etapa é flexibilizar o federalismo. Não basta ter competências comuns ou concorrentes; é preciso organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas e experimentos compartilhados da União, dos estados e dos municípios.”

11 . Essas engrenagens do federalismo cooperativo ecológico dialogam com a regulação da exploração mineral, enquanto atividade potencialmente poluidora. Ou, mais precisamente, atividade de considerável e inafastável degradação ambiental, como deixa claro o dever fundamental reparatório estabelecido no já mencionado art. 225, § 2º, da Constituição.

É exatamente essa intersecção, o ponto de encontro, entre o *direito minerário* e o *direito ambiental* que interessa à presente controvérsia constitucional, em particular no que diz com a tutela reparatória do meio ambiente, que é, de maneira ainda mais ampla, explicitada igualmente como dever fundamental, no art. 225, § 3º, da Constituição, ao enunciar não afastada a obrigação de reparar os danos ecológicos mesmo diante da incidência do direito sancionador – penal ou administrativo – de condutas lesivas ao meio ambiente.

12. No arranjo cooperativo das competências concorrentes dos entes federados e aquelas privativas da União, como debatido na espécie, ganha relevo, na perspectiva de referido ponto de encontro, a distinção feita pelo Plenário, ao julgamento da ADI 2.030, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, entre o *direito ambiental marítimo* e *direito marítimo ambiental*, o primeiro abrangido pela competência concorrente, a autorizar a edição das normas correspondentes pelos diferentes entes federados, dentro das engrenagens cooperativas.

Assim sintetizadas as razões de decidir:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente.” (ADI 2030, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 17.10.2018)

Colho, ainda, da justificativa de voto do Ministro Relator, a seguinte passagem, a esclarecer a distinção do enquadramento em uma e outra categoria e a amplitude da respectiva competência legislativa, em particular no que diz com a edição de normas sobre a *responsabilidade por danos ambientais*, como na hipótese:

“Nesse contexto, o eventualmente denominado ‘direito marítimo ambiental’ revela-se, em realidade, como ‘direito ambiental marítimo’, por ter-se como base o fim a que se destina a norma e sua direta vinculação à proteção ao meio ambiente. Questões atinentes a direito marítimo não constituem o objeto principal do dispositivo do art. 4º da Lei 11.078, de 1999, do Estado de Santa Catarina. Seu principal escopo é, nitidamente, a tutela ao meio ambiente.

Na mesma linha interpretativa, por igual não se trata, no art. 8º deste diploma estadual, de legislação sobre responsabilidade civil *stricto sensu*. O caso aqui é de responsabilidade do agente causador por dano ao meio ambiente, nos limites do disposto no art. 24, inciso VIII, da Constituição, que estabelece que ‘responsabilidade por dano ao meio ambiente’ é matéria de legislação concorrente.”

Aplicada essa *ratio decidendi* no encontro entre tutela ambiental e legislação minerária, semelhante conclusão é alcançada, no sentido de distinguir um direito minerário ambiental, em que prevalece o interesse nacional materializado na competência privativa da União (art. 22, XII, CRFB), e o direito ambiental minerário, este objeto da competência concorrente (art. 24, VI e VIII), articulado com o cumprimento do dever fundamental de proteção ecológica (art. 225, CRFB), que inclui a edição de

normas procedimentais e materiais que a tornem efetiva, adequada e tempestiva.

13. Em linha de princípio, portanto, traduzindo, a lei estadual ora impugnada, ampliada a proteção do meio ambiente e instrumentalizada a reparação ecológica, e não se verificando restrição à aplicação da legislação federal na espécie, agiu, o Estado do Pará, em conformidade e nos limites da competência concorrente que lhe cabe.

Daí importante, a agregar como premissa normativa do voto, trazer considerações sobre a responsabilidade civil ambiental, seus perfis preventivo e repressivo, existente *no caso em debate uma concomitância reparatória*, e as diferentes espécies de danos, a demonstrar postas em movimentos as engrenagens do federalismo cooperativo, dentro do quanto permitido pela Constituição.

A responsabilidade por danos ambientais: entre prevenção e repressão

14. Na linha do ressaltado na premissa antecedente, possível verificar que em ao menos três momentos o Constituinte explicita a preocupação com a efetiva reparação dos danos ao meio ambiente.

Em primeiro lugar, de maneira ampla, a cláusula das diferentes esferas de responsabilidade, distinto o direito sancionador da inafastável obrigação de reparar os danos ambientais, elevada a dever fundamental (art. 225, § 3º, CRFB).

Igualmente expressa a obrigação de reparar o ambiente degradado pela atividade minerária, como previsto no art. 225, § 2º, CRFB, que, de maneira semelhante, enuncia a fundamentalidade da obrigação reparatória, bem como a lesividade inerente à exploração mineral.

Ao lado disso, instrumentalizado o dever fundamental de tutela ecológica pelas engrenagens do federalismo cooperativo, em particular, concorrente a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição e a responsabilidade por dano ambiental (art. 24, VI e VIII, CRFB).

15. Não se esqueça, ademais, reconhecida, por este Supremo Tribunal Federal, a reforçar a sua estatura fundamental, a imprescritibilidade da pretensão reparatória de danos ambientais (Tema nº 999-RG):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.

(...). 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.

(...).” (RE 654833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24-06-2020)

Lógica que se aplica, inclusive, no que diz com a mineração, como recentemente assentado pelo Plenário, afastada a incidência da prescrição quinquenal da pretensão relativa ao ressarcimento por lavra ilegal (Tema nº 1.268). Reproduzo as razões de decidir do acórdão, de minha lavra:

“Administrativo e ambiental. Ação civil pública. Exploração irregular de minério. Dano ambiental. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Relevância da questão constitucional. Manifestação pela existência de repercussão geral com reafirmação de jurisprudência. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

1. A jurisprudência deste Suprema Corte orienta-se no sentido de que, existindo ilícito indissociável da reparação por dano ambiental, a tese firmada ao julgamento do RE 669.069/MG, Tema 666, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 28.4.2016, não tem aplicabilidade.

2. O Supremo Tribunal Federal, ao julgamento do RE 654.833/AC, Tema 999, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020, assentou que os danos ambientais não correspondem a mero ilícito civil, de modo que gozam de especial atenção em benefício de toda a coletividade, prevalecendo, portanto, os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente.

3. Recurso extraordinário provido, para afastar a prescrição e determinar a devolução dos autos ao Juízo de origem.

4. Fixada a tese: É imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da exploração irregular do patrimônio mineral da União, porquanto indissociável do dano ambiental causado.” (RE 1427694 RG, sob a minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 08.9.2023)

16. O dever fundamental de tutela ecológica efetiva, adequada e tempestiva (art. 225, CRFB) impõe reconhecer devidas as mais diferentes formas de tutela que permitam adimpli-lo, é dizer, sobretudo, tanto tutelas do ilícito quanto do dano ambiental. Necessária, em síntese, proteção integral do meio ambiente, inclusive preventiva.

A inibitória voltada para evitar a ocorrência do chamado ilícito ambiental, hipótese em que basta a ameaça de transgressão às normas de proteção ambiental, porquanto a inviolabilidade da integridade do bem ambiental justifica a sua proteção contra qualquer ameaça de ilícito, como também de remoção do próprio ilícito, caso já praticado sem consequências danosas. A tutela reparatória direcionada para as situações de degradação, ou seja, de dano constatado, cabendo a adoção das medidas pertinentes para cessar ou repará-lo.

Nessa linha interpretativa, cabe lembrar assentada, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva nº 23/2017, a responsabilidade dos Estados para com a proteção do meio ambiente, inclusive para além das fronteiras. A Corte consolidou o direito ao meio ambiente sadio como direito humano (art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos e art. 11 do Protocolo de San Salvador) e densificou o seu significado, o que abrange a atuação preventiva, repressiva e colaborativa dos membros da comunidade internacional, ao lado da imperiosa participação social na tutela ecológica, com a correlata criação de normas e procedimentos que a viabilizem no mundo da vida. Reconhecida a indissociabilidade entre a salubridade ambiental e o desfrute dos direitos humanos, que é impactado tanto pela degradação ambiental, inclusive pelos efeitos da mudança climática.

17. No que diz com a responsabilidade civil, aqui por danos ambientais, apresenta-se, classicamente, repressiva, mas pode também assumir nuances de preventividade, vale dizer, perfil preventivo que se amálgama ao tradicional caráter repressivo da reparação – e compensação – dos danos.

Nesse sentido, conformado, no ordenamento brasileiro, um sistema formalmente coerente e consistente para a proteção do meio ambiente, mesmo em face de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação, e que prevê a reparação como gênero, e a indenização e a recuperação como espécies.

Entretanto, conforme bem observa Renata Martins de Carvalho:

“Os desastres e os danos irreparáveis já assimilados pela sociedade, decorrentes da ineficiente gestão dos riscos, exteriorizam o fato de que o modelo anterior de responsabilidade civil, reparatório e compensatório, não mais corresponde ao modelo ideal. É necessário desconstituir o entendimento de que indenizações e compensações resolvem tudo, quando se sabe que é o contrário.”

De fato, vivenciados, nos últimos anos, desastres de proporções catastróficas que reforçam necessário refletir sobre o aprimoramento da regulação e da fiscalização, a fim de evitar novos eventos da espécie. Especial ênfase merece o rompimento da barragem do Fundão em Mariana /MG e das barragens da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho/MG – tragédias ambientais e humanas que, ainda hoje, anos após suas ocorrências, persistem como ilustração das dificuldades envolvidas na recuperação do meio ambiente degradado e na reparação dos danos socioambientais.

18 . Desastres de 2015 e de 2019 explicitam que os riscos envolvidos em empreendimentos minerários, sobretudo os de grande porte, situam-se além do que o nosso ferramental jurídico havia previsto, diante da ocorrência reiterada e de elevado grau de lesividade. E, por conta de dificuldades sistemáticas de reparação e recuperação, a solução jurídica desta demanda constitucional passa, em meu modo de ver, por uma hermenêutica constitucional que compreenda adequadamente o papel da reparação e da prevenção na contemporânea interpretação do art. 225, § 2º, da Constituição, e previsões correlatas antes citadas.

19 . A propósito do desastre da Barragem do Fundão de 2015, cujas longevas negociações em busca de consenso sobre as reparações e indenizações ainda tramitam, relevantes as conclusões de pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas e pela Coordenação Colegiada da Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais, em parceria com a Comissão de Atingidos pela Barragem de Fundão, no diagnóstico de danos socioambientais decorrentes do desastre. Conforme resumiram a Cáritas e a Comissão de Atingidos:

“O rompimento da barragem de rejeitos da Samarco (Vale e BHP Billiton) pode ser considerado o maior desastre tecnológico causador do maior conflito sócio ambiental da história recente do Brasil. Logo, seus impactos, nessa mesma proporção e escala, jamais foram antes vivenciados ou apreciados *in concreto* pelo Sistema de Justiça

brasileiro ou pelas diversas áreas do conhecimento e pesquisadores que se propuseram a compreender e elaborar sobre o ocorrido. Assim, ao enfrentar essa realidade inédita no contexto nacional, foi preciso compreender que algumas das violações decorrentes do rompimento nunca foram antes vistas. Percebe-se verdadeiras hipóteses de novos danos a serem avaliados pela ordem jurídica nacional pela primeira vez, ou que embora já tenham ocorrido, ainda não foram devidamente reconhecidos e reparados. Nesse sentido, ensejam abordagens teóricas e metodológicas para além do tratamento ordinário em torno do tema da indenização por perdas e danos, qualificando-o.”

20 . Da análise das pesquisas acima mencionadas, infere-se a relevância da prevenção na tutela do meio ambiente, a qual, embora constitua vetor normativo da moldura constitucional e legal em matéria ambiental, nem sempre é observada nas soluções dos problemas desta natureza.

21 . Nesse mesmo sentido, ainda, as atuais diretrizes das Nações Unidas (ONU), consubstanciadas no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, assinado por representantes de 185 Estados-membros da ONU, que traz mudanças significativas em relação ao Marco de Hyogo (2005-2015), como uma forte ênfase na gestão de riscos de desastres em oposição à gestão de desastres. O documento inova ao apresentar metas globais para a redução do risco de desastres e ao ampliar o escopo para aqueles decorrentes de perigos e riscos ambientais, tecnológicos e biológicos, enfatizando a responsabilidade primária dos Estados, por meio de todas as suas instituições, de prevenir e reduzir o risco de desastres.

22 . Nesse aspecto, destaco a pesquisa “Parâmetros Internacionais para Aferição de Danos à Saúde na Ocorrência de Desastres”, da Fundação Getúlio Vargas, embasada nas principais recomendações feitas pela Organização Mundial da Saúde, Banco Mundial, Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Organização Pan Americana da Saúde (PAHO), da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ECLAC), da ONU e de ONGs internacionais envolvidas na assistência de desastres, como o Médicos Sem Fronteiras. A mencionada pesquisa aponta, repetidamente, a relevância de:

(i) coletar informações das condições gerais pré-desastre — social, econômica, cultural, financeira e política —, as quais servem como parâmetro para comparação com as condições pós-desastre na região atingida;

- (ii) construir confiança para o engajamento com as comunidades;
- (iii) integrar a comunicação de riscos em estruturas nacionais e locais existentes para a prevenção e a resposta a desastres, incluindo capacitação;
- (iv) desenvolver e estudar o padrão internacional de aferição de danos à saúde em contexto de resposta a desastres;
- (v) planejar intervenções a partir de avaliação qualitativa e quantitativa de necessidades, com especificação de urgência e de existência de recursos locais e potenciais recursos externos, devendo o conjunto de avaliações partir de processo participativo e colaborativo com as partes interessadas, incluindo governos, ONGs e organizações comunitárias e religiosas, bem como as populações atingidas;
- (vi) analisar os sistemas de aviso prévio, bem como planos nacionais e regionais para a preparação em caso de desastre;
- (vii) desenvolver base informacional pré-desastre, contendo dados nacionais, socioeconômicos, demográficos e geográficos relevantes sobre as áreas atingidas, incluindo indicadores de desenvolvimento, como taxas de alfabetização, desnutrição e insegurança alimentar, níveis de pobreza, acesso a instalações de água potável e saneamento, instalações educacionais, matrículas escolares, incidência de doenças transmissíveis, entre outras. Tais dados devem, preferencialmente, ser desagregados por gênero, idade, raça, características étnicas ou culturais/religiosas, se relevantes para a identificação de vulnerabilidades e oportunidades específicas, sobretudo em diferentes grupos étnicos, culturais e religiosos;
- (viii) registrar imagens de satélite de situações pré-desastre;
- (ix) desenvolver estrutura de governança, incluindo as funções de comunicação de riscos nas estruturas de liderança nacional, criando proximidade organizacional dos profissionais de comunicação de riscos com as lideranças nacionais de resposta a desastres e elaborando leis, regulações, políticas públicas e diretrizes em apoio à comunicação de riscos;
- (x) garantir que a saúde mental esteja incorporada nos serviços básicos de cuidado e de atendimento comunitário, identificando e protegendo grupos e populações especialmente atingidos, como pessoas socialmente marginalizadas, promovendo a autossuficiência em saúde mental das comunidades e atuando intensamente na área.

O estudo é enfático sobre a necessidade de estabelecimento de existência de orçamento bem definido para o sistema de comunicação de riscos, que deve compor de modo central a alocação de recursos da prevenção e resposta a desastres, e que depende, para seu funcionamento, de capacitação em nível local, regional, nacional e global.

O relatório aponta, inclusive, os danos – sobretudo à saúde mental – que podem advir da má coordenação dos grupos na resposta ao desastre:

“Muitos fatores que afetam adversamente a saúde psicológica e o bem-estar estão relacionados à maneira como a reparação é implementada no pós-desastre, por exemplo, assistência médica, segurança alimentar, abrigo, água e saneamento. Alguns dos impactos da resposta ao desastre na saúde mental das pessoas atingidas podem ser: superlotação ou falta de privacidade nos locais de reassentamento; dependência do auxílio e das políticas de reparação; comprometimento de estruturas comunitárias ou mecanismos preexistentes de apoio; ansiedade devido à falta de informações sobre distribuição de alimentos ou sobre como obter acesso aos programas de reparação.”

23 . A pesquisa aborda, ainda, a atenção que deve ser dada à condição peculiar das vítimas de desastres. Crianças, adolescentes, idosos, mulheres e meninas, pessoas com deficiência, pessoas socialmente marginalizadas, pessoas LGBTQIA+ e a população negra, devem receber atenção especializada. As instituições, e notadamente as escolas, desorganizam-se diante de desastres, e as pessoas que dependem mais intensamente de seu funcionamento precisam ser amparadas.

Povos indígenas e comunidades tradicionais, cujo sofrimento pode se intensificar pela perda dos meios de subsistência, de mudas ancestrais, do seu modo de vida, de métodos de saúde culturalmente adequados, também necessitam de uma resposta rápida e eficiente do Poder Público.

Ambientalmente, as áreas podem tornar-se irreversivelmente contaminadas, com grande risco de adoecimento, inexistência de água potável, provocando surtos de doenças.

O sofrimento mental advém de inúmeras frentes, como já visto, e é agravado quando, diante da ausência de resposta, a população passa a viver uma “vida provisória”, perdendo sua capacidade de agência, de sonhar, de planejar o futuro.

24 . O dano para empresas situadas na área dos desastres também é incomensurável. A contaminação de silos de armazenamento, do gado que bebe a água contaminada, dos cereais e vegetais regados com essa água, a exigência de pagamentos à vista para as empresas da área afetada, a destruição das estradas, são fatores que, somados a muitos outros, explicam a dizimação da atividade econômica nesses locais.

25 . As dificuldades enfrentadas pelo processo de reparação evidenciam a sistematicidade com que a recuperação não se efetiva a tempo e modo devidos. Segundo a FGV, tais danos:

“são decorrentes de fatos notórios, considerando a busca das pessoas atingidas pela reparação indenizatória até o presente momento, sendo patente a demora, o tempo despendido na busca de soluções (perda de tempo útil/produtivo), a insuficiência e baixa qualidade do processo reparatório, as barreiras de acesso ao processo de reparação/remediação, a falta de acesso à informação adequada e transparência, e o abuso da garantia de participação efetiva no processo de reparação/remediação. Em vista disto, nestes casos, o ônus de provar a não ocorrência desses danos cabe às empresas, sendo presumidos em favor dos atingidos. Ainda, a verificação desses danos é corroborada por dados e análises constantes em outros estudos já produzidos pelos *experts* contratados pelo MPF, tais como relatórios realizados pela FGV (FGV, 2020, 2021, 2020m), pela inexistência de estudos conclusivos sobre a qualidade da água, ar e solo, pela ausência de contratação de Assessorias Técnicas e pelas decisões e manifestações existentes no judiciário sobre o caso, em especial os incidentes que deram origem ao sistema indenizatório simplificado.”

26 . O processo de recuperação de danos socioambientais é também complexo. Para ilustrar o argumento, trago o exemplo de levantamento feito pela Fiocruz de Minas Gerais, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que revelou o alto nível de exposição da população de Brumadinho (MG) a metais pesados. A pesquisa também constatou incidência acima do normal de problemas respiratórios e casos de depressão na cidade que ficou marcada pelo rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração.

Verificado necessário, portanto, o desenvolvimento de sistemas complexos em nível regional e local, com orçamento definido, que atuem na prevenção e na rápida resposta aos desastres, para além da impositiva robustez regulatória da atividade minerária e da correspondente

fiscalização, em consonância com a adequada tutela tanto preventiva como repressiva do meio ambiente. Nesse aspecto, Renata Martins de Carvalho, na obra citada, anota que, para além da aproximação entre o direito privado e o público, há uma ampliação do significado da responsabilidade civil, que abarca progressivamente a atuação preventiva do causador do dano. Segundo a autora:

“A função preventiva refere ao futuro, quando há um risco de dano, ou seja, o dano não ocorreu. Com a prevenção se pretende afastar o ilícito, ou seja, evitar comportamentos antijurídicos e minimizar os riscos – os riscos de danos graves e irreversíveis do mundo globalizado –, mediante a gestão dos riscos e, especificamente, a gestão prospectiva do ‘risco de desastre’. (...) A função preventiva, portanto, tem duas finalidades: dissuasória, uma vez que o agir cauteloso é um incentivo para que o dano não se verifique novamente; e antecipatória, atuar antecipadamente à ocorrência do dano mediante a gestão do risco, com orientação ‘preventiva prospectiva’, voltada para o futuro. E nesta orientação, a função preventiva tem como fundamento o princípio da prevenção, entendido no sentido amplo [...] não trata de um novo sentido da responsabilidade civil, mas sim da ampliação do significado da responsabilidade civil.”

Sobretudo a partir do Marco de Sendai, os cuidados descritos nesta justificativa de voto deveriam, ao menos teoricamente, estar contemplados no licenciamento ambiental. Depois das tragédias de 2015 e 2019, restou explicitado que o meio ambiente, bem como as pessoas físicas e jurídicas, são sistematicamente não reparados quando ocorrem grandes desastres minerários.

27 . Ainda sobre os impactos dos desastres ambientais, destaco a observação da Confederação Nacional de Municípios:

“entre 1º de janeiro de 2013 e 5 de abril de 2022, os desastres naturais causaram R\$ 341,3 bilhões de prejuízos em todo o Brasil. Os desastres são responsáveis por danos humanos, materiais e ambientais, e, a cada ano, eventos negativos como a seca e o excesso de chuvas tornam-se cada vez mais severos em decorrência das mudanças climáticas e também da intervenção humana. Os impactos de um desastre podem causar o interrompimento dos serviços essenciais como o abastecimento de água e energia, gerar prejuízos econômicos e financeiros às propriedades públicas e privadas, agricultura, indústria e comércio. Além de provocar mortes,

ferimentos, doenças e outros diversos efeitos negativos ao bem-estar da população afetada”.

De acordo com este mesmo estudo, a quantidade de pessoas afetadas no período foi de 347.441.381. Além disso, segundo pesquisa relacionada à avaliação dos impactos cumulativos nas florestas em áreas de mineração,

“A mineração causa impactos cumulativos nas florestas não apenas pelo desmatamento direto da construção de suas instalações, mas também por meio da construção de infraestrutura associada, como linhas de transmissão, estradas de acesso, estradas de ferro, atraindo mão de obra e expandindo núcleos urbanos. Esses impactos se estendem para além das concessões de lavra, causando consequências em toda paisagem. [...] As florestas a serem afetadas protegem ecossistemas únicos que provêm diversos benefícios para as comunidades em escala local, regional e global, evidenciando a necessidade de se avaliar de forma abrangente os impactos resultantes do desenvolvimento mineral em regiões com alta biodiversidade.”

No tema dos impactos florestais – com efeitos que inclusive não conhecem fronteiras –, especificamente quanto ao ente federativo envolvido na presente controvérsia constitucional, não é demais ressaltar que o Estado do Pará abriga parte da Floresta Amazônica, considerada a maior floresta tropical do mundo, cuja relevância teve oportunidade de externar quando do julgamento da ADO 59 (Fundo Amazônia), de minha relatoria. Oportunidade em que as estatísticas relacionadas ao desmatamento foram expostas e debatidas. Nesse cenário, ficou destacado o impacto da atividade minerária no desmatamento, sendo responsável por mais de 400,00 km² da Amazônia Legal nos últimos cinco anos, segundo dados do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), do Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe), avançando, inclusive, em regiões protegidas.

28. Todo esse quadro, ilustrado pela problemática dos desastres, revela ter, o Brasil, um longo caminho a trilhar para proteger seu meio ambiente e sua população dos danos causados por atividades minerárias, considerada especialmente a sistemática insuficiência da reparação socioambiental.

Nesse sentido, deve-se afastar leitura restritiva do art. 225, § 2º, da Constituição Federal, no sentido de que o explorador de recursos minerais estaria sujeito apenas à recuperação *in natura* da degradação ambiental, e ao final do empreendimento.

Vale notar que o raciocínio jurídico ora sustentado, de complementariedade das tutelas reparatórias e preventivas de dano no âmbito do art. 225, § 2º, da Constituição, e previsões correlatas, também coaduna-se com o princípio do poluidor-pagador, que tem por objetivo a internalização das externalidades negativas relativas a danos socioambientais.

29 . Assim, considerado o art. 225, em particular pelas obrigações reparatórias fundamentais explicitadas em seus §§ 2º e 3º, que impõem a recuperação do meio ambiente degradado em decorrência da exploração dos recursos minerais ou de qualquer outra conduta lesiva, o federalismo cooperativo brasileiro tem seu papel a cumprir, com destaque para a normatização da *responsabilidade por dano ambiental* (art. 24, VIII, CRFB), componente da proteção *integral* do meio ambiente e do controle da poluição (art. 24, VI, CRFB). Na verdade, ampla a competência concorrente para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente, aqui no âmbito do *direito ambiental minerário*, consoante diferenciação exposto no tópico precedente.

30. Estabelecida essa compreensão, igualmente relevante explicitar, nessa linha, na subsequente premissa normativa do voto, as distintas espécies de danos que podem decorrer das condutas acidental ou inerentemente lesivas do meio ambiente.

A tutela reparatória do meio ambiente e as diferentes espécies de danos

31. Imposta, pela Constituição, a tutela ecológica efetiva, adequada e tempestiva (art. 225), procede afirmar a preferência pelas formas de tutela preventivas – que se voltam a impedir que o próprio ilícito ocorra, e possivelmente o próprio dano – ou, no caso da ocorrência de evento danoso, pela tutela repressiva na forma específica, é dizer, *in natura*, a buscar a reparação integral do dano e, tanto quanto possível, o retorno à integridade ecológica.

Essas preferências normativas, contudo, não excluem a tutela ressarcitória em pecúnia. Ao contrário, consoante estabelecido pelo Superior Tribunal de Justiça, responsável por definir a interpretação da legislação infraconstitucional, perfeitamente cumuláveis as diferentes formas de tutela para alcançar a proteção e a reparação integrais do meio ambiente.

Nesse sentido, a evidenciar possível a cumulação da reparação *in natura* com a indenização monetária, os seguintes julgados daquela Corte:

“Não custa lembrar que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados). Em suma, equivocou-se, jurídica e metodologicamente, quem confunde prioridade da recuperação *in natura* do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de reconstituição natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e nova lesão (obrigação de não fazer).” (STJ, REsp 1.328.7532, 2.^a T., Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 03.02.2015).

“(…) por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação, simultânea e cumulativa, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Assim, na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/1985, a conjunção ‘ou’ opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente” (STJ, REsp 1.145.083, 2.^a T., Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 04.09.2012).

Essa linha interpretativa da cumulatividade das diferentes espécies de prestações em matéria ambiental foi, a propósito, materializada na Súmula nº 629 do STJ: “*Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.*”

Incorporado semelhante pluralismo reparatório, acrescento, na Política Nacional do Meio Ambiente, prevista, como um de seus objetivos, a “*imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos*” (art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981).

32. Identificadas não apenas várias formas reparatórias – *in natura*, em pecúnia, ou conjugadas –, mas, mais do que isso, diferentes espécies de danos. Vislumbrado, inclusive, os chamados danos *intermédio* e *residual*, lógica que também se aplica na presente discussão e evidencia que a interpretação dos deveres fundamentais ambientais (art. 225, CRFB), da obrigação de reparar a degradação ambiental inerente à atividade minerária (art. 225, §§ 2º e 3º, CRFB) e da responsabilidade por dano ambiental

abrangida, no federalismo cooperativo ecológico, pelo inc. VIII do art. 24 da Constituição – além da cláusula ampla de proteção ambiental e combate à poluição do inc. VI – não pode ser restritiva.

Por todos, reproduzo as seguintes razões de decidir do STJ, no sentido da diversidade danosa em matéria ambiental, informadas pela proteção integral do meio ambiente imposta pela Constituição:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura.

3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir prioridade da recuperação *in natura* do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de ripristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer).

4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções

em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil.

5. Nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Aí se encontra típica obrigação cumulativa ou conjuntiva. Assim, na interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e do art. 3º da Lei 7.347/85, a conjunção "ou" opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).

6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao *status quo ante* (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável "risco ou custo do negócio", acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo.

9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.

10. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadizo de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvipastoril, turístico, comercial).

11. No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes.

12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária).

13. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar (REsp 1.145.083/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros).

14. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual quantum debeatur. (STJ, REsp 1.198.727, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, DJe 09.5.2013)

No caso da mineração, acrescento, difícil cogitar de reparação imediata e completa, não excluído, portanto, o dever de indenizar, possível vislumbrar tanto dano interino como dano residual, sem prejuízo da recuperação *in natura* da área e da obrigação de reparar danos decorrentes de eventual acidente ou desastre.

33. Nesse sentido, em meu modo de ver, a aproximar-se da reparação integral, a lei estadual ora impugnada busca a concomitância da tutela ambiental com o funcionamento da atividade minerária, à semelhança da concomitância do licenciamento ambiental e a observâncias de seus parâmetros e condicionantes, sem excluir a posterior recuperação da área – que nunca voltará a ser como era –, após o encerramento da atividade. Visa, assim, realizar a tutela ecológica adequada, efetiva e *tempestiva*, na dimensão monetária, sem prejuízo das medidas *in natura* devidas e estabelecidas pelos órgãos competentes. Em síntese, proteção e reparação *integrais*.

Solução normativa da controvérsia constitucional

34. Passo a analisar os dispositivos impugnados, para, na linha da fundamentação exposta, reconhecer a constitucionalidade do *caput* do art. 38, II, da Lei estadual nº 5.887/1995, na redação dada pela Lei estadual 6.986/2007, segundo o qual “ *[a] lavra de recursos minerais, sob qualquer regime de exploração e aproveitamento, sempre respeitada a legislação federal pertinente e os demais atos e normas específicos de atribuição da União, dependerá de [...] indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparo do dano* ”.

Afirmar o cabimento da instituição, pelo Estado do Pará, da indenização monetária aqui prevista implica reconhecer a licitude da atividade minerária e seu potencial danoso, sem confundir tal indenização com a compensação financeira de que trata o art. 20, §1º, da CRFB, a respeito da qual discorri acima, que é objeto, como se nota, de dispositivo

constitucional diverso e que não tem por pressuposto o específico dano socioambiental que, a meu modo de ver, enseja a ampla reparação da área degradada pela mineração – ou qualquer –, no esteio dos comandos dos §§ 2º e 3º do art. 225 da Constituição.

É dizer, em síntese, à luz das premissas normativas expostas na presente justificativa de voto, considero compatível com a Constituição, dentro de suas engrenagens cooperativas (art. 24, VI e VIII, CRFB) e dos deveres fundamentais ambientais que revestem a tutela ecológica efetiva adequada e tempestiva (art. 225, CRFB), a instituição de indenização monetária pelas atividades minerárias no Estado do Pará.

26. Não obstante a constitucionalidade da instituição da indenização aqui tratada, reputo inconstitucional o fato gerador descrito pelo art. 38, § 1º, da lei estadual impugnada, qual seja, *“a saída de produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais onde provém e se equipara à saída, o consumo ou a utilização da substância mineral, em processo de industrialização realizado dentro das áreas de jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento”*.

Tal fato gerador, a meu ver, confunde-se com o da compensação financeira (art. 20, § 1º, CRFB) e o das taxas relativas a poder de polícia de que trataram as ADIs 4.785/MG, 4.786/PA e 4.787/AP. Nestas ADIs, prevaleceu no Plenário desta Corte o entendimento de que os Estados e Municípios, por sofrerem mais intensamente os efeitos colaterais da mineração em âmbito social, estrutural e ambiental, e por força de suas competências constitucionais, poderiam atuar na fiscalização da atividade. Ventilada, porém, a preocupação com eventual ônus desproporcional a ser imposto à atividade econômica, devendo-se evitar *bis in idem* que beirasse o confisco tributário. Neste mesmo julgamento, entendeu-se lícita a utilização do minério extraído como elemento para a quantificação tributária. Os julgados, aliás, expressamente referem-se ao que fora decidido na ADI 5.347, Rel. Min. Roberto Barroso, no sentido de ser razoável concluir que o volume envolvido em dada atividade econômica pode ter relação com o impacto social e ambiental de dado empreendimento, devendo, portanto, ser maior o grau de controle e fiscalização do Poder Público.

Não me parece possível, contudo, a transposição do raciocínio relativo à taxa para a cobrança ora tratada, que não se confunde com o exercício de poder de polícia, porquanto entendo indispensável, na espécie, ainda que

com nuances preventivas e de modo concomitante ao desenvolvimento da exploração ou aproveitamento mineral, a demonstração da correlação entre as atividades profiláticas adotadas pelo Estado membro, a partir do fundo de que trata a lei, e a cobrança instituída.

Vale notar, a propósito, que a indenização monetária não se confunde com nenhuma das espécies tributárias, tanto que a inicial, embora faça referência ao parecer que a acompanha, nem sequer aponta concretamente essa alegação.

35 . Assim, reputo os § 1º e § 2º do art. 38 da Lei Estadual nº 5.887/1995, acrescidos pela Lei nº 6.986/2007 do Estado do Pará, inconstitucionais, seguindo entendimento deste Supremo Tribunal Federal, porque, ao julgar a constitucionalidade do art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, segundo o qual “ *[o] montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento* ”, esta Corte decidiu pela inconstitucionalidade da expressão “ *não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento* ”.

Entendeu-se, na ocasião, que o valor da compensação-compartilhamento deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa, prescindindo-se da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento (ADI 3.378, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Plenário, DJe 20.6.2008).

Para tanto, o montante de recursos há de ser proporcional ao impacto ambiental causado pelo empreendimento, o que precisa ser verificado de maneira específica pela atuação administrativa do Poder Público estadual. Trata-se de imperativo decorrente dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, os quais estruturam a tutela constitucional do meio ambiente.

Dada a evidente relação de acessoriedade, e ainda que possam ser compreendidas como relativas a matéria procedimental, declaro eivados de inconstitucionalidade por arrastamento os §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo legal.

36. Ante o exposto, assento o **prejuízo parcial** da ação, no que diz com o art. 3º da Lei nº 6.986/2007 do Estado do Pará; e, na parte conhecida, julgo parcialmente procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º, 3º e § 4º do art. 38 da Lei 5.887/1995 do Estado do Pará, acrescidos pelo art. 2º da Lei Estadual nº 6.986/2007.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/09/2023 00:00