



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA \_\_\_ VARA DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do Procurador da República infra-firmado, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, previstas no artigo 127 e artigo 129, inciso III, da Constituição Federal/1988, artigo 6º, inciso VII , alínea “b”, e inciso XIV, alínea “g”, da Lei Complementar nº 75/1993, vem propor, com supedâneo no artigo 225, **caput** e parágrafos 1º, 3º e 4º, da Carta Magna, na Lei nº 6.938/1981 e na Lei nº 7.347/1985,

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL, COM PEDIDO  
LIMINAR E DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, em desfavor de**

**1 - UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, que deverá ser citada na pessoa do Procurador-Chefe da União, nesta Seção Judiciária do Distrito

Federal, com endereço no Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 02, Bloco "E", Edifício PGU, 1º Andar, nesta Capital;

**2 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA**, entidade autárquica de regime especial, criada por força da Lei nº 7.735 de 22/2/1989, por intermédio de sua Superintendência no Distrito Federal, localizada no SAS, QD. 05, LOTE 05, BL. "H", CEP: 70.070-000 - BRASÍLIA/DF, que deverá ser citado na pessoa da Superintendente no Distrito Federal;

**3 - DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, que deverá ser citado na pessoa do Procurador-Geral do Distrito Federal, com endereço no Setor de Áreas Municipais (SAM), Projeção "I", Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, CEP 70620 000;

**4 - Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (IBRAM)**, entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, criado por força da Lei do Distrito Federal nº 3.884/2007<sup>1</sup>, com sede no Setor Bancário Sul - Quadra 02 - Bloco

<sup>1</sup> Art. 3º Compete ao Instituto Brasília Ambiental:

- I – propor normas e padrões de qualidade ambiental e dos recursos hídricos;
- II – definir normas e padrões relativos ao uso e manejo de recursos ambientais;
- III – propor e desenvolver ações de promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, restauração, reparação e vigilância dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal;
- IV – propor a definição e executar o controle do zoneamento ambiental e do zoneamento ecológico e econômico;
- V – proceder à avaliação de impactos ambientais;
- VI – promover o licenciamento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal;
- VII – propor a criação e promover a gestão das unidades de conservação, parques e outras áreas protegidas;
- VIII – implantar e operacionalizar sistemas de informações e de monitoramentos ambientais e de recursos hídricos;
- IX – fiscalizar e aplicar penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental;
- X – planejar e desenvolver programas de educação ambiental;
- XI – promover a proteção e o manejo integrado de ecossistemas, de espécies, do patrimônio natural e genético de representatividade ecológica do Distrito Federal;
- XII – disciplinar, cadastrar, licenciar, autorizar, monitorar e fiscalizar atividades, processos e empreendimentos, bem como o uso e o acesso aos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal;
- XIII – regulamentar, analisar, registrar e controlar a produção, armazenamento, transporte, comercialização e utilização de substâncias químicas em atividades agrossilvopastoris, industriais, comerciais e de prestação de serviços, conforme legislação em vigor;
- XIV – desenvolver ações de assistência e apoio às instituições públicas e à sociedade, em questões de acidentes e emergências ambientais e de recuperação e melhoria da qualidade ambiental;

“L” – Edifício Lino Martins Pinto, CEP. 70.070-120, – Brasília – DF, que deverá ser citado na pessoa de seu Diretor-Presidente; e

**5 – ESTADO DE GOIÁS**, pessoa jurídica de Direito Público, representado por seu Governador, Sr. Alcides Rodrigues Filho, com endereço no Palácio Pedro Ludovico Teixeira, Rua 82, sem número, Setor Sul, Goiânia/GO; CEP 74088-900;

### **I - DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO COLETIVA:**

A presente Ação Civil Pública visa ao reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, da nulidade parcial do Decreto do Presidente da República s/nº de 29/4/2009, publicado no DOU de 30/4/2009, por meio do qual alterou-se a redação dos artigos 5º, 7º, 8º, 10 e 12 e revogou-se o artigo 11 do Decreto s/nº de 10/1/2002, por força do qual criou-se a Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, unidade de conservação de uso sustentável que abrange parcela do território do Distrito Federal e do Estado de Goiás.

Alternativamente, caso superada a questão preliminar acima referida, busca-se o reconhecimento judicial da competência do IBAMA para a condução do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental localizados ou conduzidos no interior da referida APA do Planalto Central, nos termos do artigo 10 da Lei nº

XV – promover o uso sustentável dos recursos naturais renováveis e o apoio à adoção de tecnologias limpas e ao extrativismo;

XVI – aplicar, no âmbito de sua competência, os dispositivos e acordos nacionais e internacionais relativos à gestão ambiental e dos recursos hídricos;

XVII – monitorar, prevenir e controlar desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;

XVIII – julgar, em primeira instância, os recursos interpostos aos autos de infração oriundos do exercício do poder de polícia administrativa do Instituto;

XIX – fazer recolher, junto à conta da autarquia, preços públicos de licenciamento ambiental e dos recursos hídricos, multas, taxas de fiscalização ambiental e de recursos hídricos e recursos oriundos de compensações ambientais, entre outros, nos termos da legislação vigente;

XX – promover e executar atividades afins e correlatas necessárias à plena consecução de sua finalidade.

6.938/1981, c/c o artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/1997 (cópia anexa).

## II - DOS FATOS:

Por força do Decreto do Presidente da República s/nº de 10 de janeiro de 2002 (doc. anexo), criou-se a **Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central**, localizada no Distrito Federal e no Estado de Goiás, com a finalidade de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região.

Como forma de garantir os atributos que justificaram a sua criação e a consecução de suas finalidades, previu-se que o licenciamento ambiental de algumas atividades e o respectivo supervisionamento dos demais processos dele decorrentes seriam de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, por intermédio de sua Superintendência no Distrito Federal (artigo 5º).

Por outro lado, o licenciamento ambiental das atividades descritas no Anexo I do Decreto, na APA do Planalto Central, seria de responsabilidade dos órgãos ambientais do Distrito Federal e do Estado de Goiás (artigo 11).

Não obstante, em 29 de abril de 2009, editou-se novo Decreto (DOU de 30/4/2009) em que foram alterados os artigos 5º, 7º, 8º, 10 e 12 e revogado o artigo 11 do Decreto de criação da APA do Planalto Central (cópia anexa).

Em razão desse fato, a Superintendência do IBAMA no Distrito Federal comunicou ao Ministério Público Federal (documentos anexos) o encaminhamento de inúmeros procedimentos de licenciamento ambiental para o IBRAM – entidade ambiental do Distrito Federal, sob o fundamento de que,

com a edição desse novo ato, a competência para o licenciamento ambiental de todas as atividades e empreendimentos potencialmente poluidores no âmbito dessa unidade de conservação de uso sustentável da União teria sido transferida ao IBRAM e ao ente ambiental do Estado de Goiás, no âmbito dos seus respectivos territórios.

**Data maxima venia**, segundo nosso entendimento, equivocou-se a Superintendência do IBAMA no Distrito Federal. A uma, porque o instrumento normativo utilizado para se proceder essa modificação na APA do Planalto Central mostra-se eivado de nulidade, tendo em vista que qualquer alteração de unidade de conservação deve ser feita por força de lei em sentido estrito. A duas, porque, mesmo que se considere tal instrumento normativo adequado, o novo Decreto remeteu à disciplina prevista no artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, que regulamentado pela da Resolução CONAMA nº 237/1997, determina que o licenciamento ambiental em unidades de conservação de domínio da UNIÃO (caso da APA do Planalto Central) é de competência do IBAMA.

Assim, mostra-se imprescindível que o Poder Judiciário venha a corrigir tal irregularidade, sob pena nulidade dos atos praticados pela autoridades incompetentes e potenciais danos irreversíveis ao meio ambiente.

### **III - DO DIREITO**

#### **III.1 - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A legitimação ao Ministério Público para tutelar o meio ambiente foi conferida inicialmente pelo legislador ordinário, por meio da Lei

nº 6.938/1981<sup>2</sup>, visando ao ajuizamento de ações de responsabilidade civil contra o poluidor por “danos causados ao meio ambiente”, estabelecendo, como assevera o Professor Édis Milaré,<sup>3</sup> “pela primeira vez em nosso país, uma hipótese de *ação civil pública ambiental*”.

Em 1988, o Constituinte Originário conferiu ao Ministério Público a função institucional de proteção do **patrimônio público** e social, do **meio ambiente** e de outros interesses difusos e coletivos, podendo para isso valer-se do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública, conforme expresso no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal/1988.

Por sua vez, o legislador infra-constitucional, por meio da Lei Complementar nº 75/1993 – LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO –, reiterou os princípios constitucionais norteadores da atuação do Ministério Público quanto à tutela do patrimônio público e do meio ambiente, por meio da ação civil pública (artigo 6º, inciso VII, alínea “b”).

Nesse rumo também é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, **verbis**:

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO.**

**1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).**

**2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III).**

<sup>2</sup> artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981.

<sup>3</sup> Milaré, Édis – “Direito do Ambiente” – Doutrina, prática, jurisprudência, glossário – Editora Revista dos Tribunais, 2000, pag. 416

3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos.

(...). (**grifamos.**)

(STF - Recurso Extraordinário nº 163231/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 29/6/2001 p. 737.)

Por seu turno, no caso concreto, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal decorre da indubitosa existência de interesse federal no caso submetido à tutela jurisdicional, seja pelo fato de serem réus a UNIÃO e o IBAMA, e, portanto, competente a Justiça Federal em razão da pessoa (artigo 109, inciso I, da CF/1988), seja pela presença de inafastável interesse federal em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos que se visa tutelar (APA do Planalto Central).

### **III.II - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

A competência da Justiça Federal, para o processamento e julgamento da presente ação, encontra amparo no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal/1988, em razão de a UNIÃO e o IBAMA comporem a relação processual na qualidade de réus.

Inobstante tal situação, como visto acima, salta aos olhos a existência de interesse federal no presente caso em razão de se tratar de questão relacionada à unidade de conservação de uso sustentável criada pela União<sup>4</sup> - a Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central - ,

---

<sup>4</sup> Decreto do Presidente da República s/nº de 10/1/2002, publicado no DOU de 11/1/2002.

inicialmente administrada e fiscalizada pelo IBAMA<sup>5</sup> e atualmente, pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio)<sup>6</sup>.

Igualmente, mostra-se presente o interesse federal em razão de o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, quando localizados ou desenvolvidos no âmbito dessa unidade de conservação, ser de competência do IBAMA por meio de sua Superintendência no Distrito Federal<sup>7</sup>, com a necessária autorização do ICMBio<sup>8</sup>.

Nesse ponto, importa transcrever importante precedente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, **verbis**:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA. REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA. CRITÉRIOS.

(...)

4. À luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente o princípio federativo, é atribuição do Ministério Público da União promover as ações civis públicas que (a) envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral); (b) devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais); (c) sejam da competência federal em razão da matéria - as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, X); (d) sejam da competência federal em razão da pessoa - as que devem ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou em que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I); e (e) as demais causas que envolvam interesses federais em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos que visa a tutelar.

<sup>5</sup> Artigo 7º do Decreto acima referido.

<sup>6</sup> Artigo 1º, inciso, da Lei nº 11.516/2007.

<sup>7</sup> Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981; artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/1997; e artigo 5º, inciso I, do Decreto de criação da APA do Planalto Central.

<sup>8</sup> § 3º, do artigo 36, da Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).

5. No caso dos autos, a causa é da competência da Justiça Federal, porque nela figura como autor o Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promover-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que são bens da União (CF, art. 20, VII), sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA (Leis no. 6.938/81, art. 18, e 7.735/89, art. 4o.).

6. Recurso especial provido.

(RESP nº 440.002-SE, STJ, 1a. Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavacscki, dec. un. pub. DJU 06.12.2004, p. 195.)

### III.III - DA NECESSIDADE DE LEI PARA SE PROMOVER QUALQUER ALTERAÇÃO NO ATO DE CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

O Constituinte Originário de 1988, de maneira inédita, institui expressamente o dever de o Poder Público, entendido essa expressão como União, Estados e Municípios, diretamente ou por meio de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, promover a defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sendo que uma das medidas para garantir a efetividade desses deveres seria a criação de unidades de conservação, cuja alteração ou supressão somente seria permitida através de lei.

Se não, vejamos, **verbis**:

(...)

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

**I** - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público**;

(...)

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

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

(...)

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

**(grifamos e sublinhamos.)**

Por seu turno, o Legislador Ordinário, mediante a Lei nº 9.985/2000, regulamentou o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal.

Sobre a criação de unidades de conservação, assim disciplinou,

**litteris:**

**Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.**

§ 1o (VETADO)

§ 2o A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta

pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3o No processo de consulta de que trata o § 2o, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4o Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2o deste artigo.

§ 5o As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2o deste artigo.

§ 6o A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2o deste artigo.

**§ 7o A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.  
(grifamos.)**

Assim, resta cristalino que a criação de unidades de conservação pode ser realizada por força de qualquer ato administrativo (entre eles, Decreto), porém a sua alteração, supressão, desafetação ou redução de limites **somente poderá ocorrer por força de lei.**

Sobre o tema, discorrem os melhores doutrinadores:

**PAULO AFFONSO LEME MACHADO<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9ª edição. Malheiros Editores. São Paulo. 2001. p. 762-763.

A Lei 9.985/2000 não exigiu que as unidade de conservação fossem criadas por lei. O art. 22 estatou que "as unidade de conservação são criadas por ato do Poder Público". (...)

A Lei 9.985/2000 estabelece que "a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica" (art. 22, § 7º).

A matéria já está prevista na primeira parte do inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal que diz: "definir em todas a unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei".

(...)

A norma do § 7º do art. 22 - a "redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita por lei específica" - é importante, mas não está completa, se confrontarmos o texto com o da Constituição Federal (art. 225, §1º, III) acima mencionado. A expressão "redução dos limites" apequena a regra constitucional. Não só a diminuição de limites de unidade de conservação necessita de lei específica, como, também, a alteração das finalidades dessa unidade. Nem a lei ordinária pode alterar as normas que protejam a "a integridade dos atributos que justifiquem a proteção" da unidade de conservação (art. 225, § 1º, III, CF). A própria Lei 9.985/2000 proíbe alterações, atividades ou modalidades de

utilização em desacordo com os objetivos, o Plano de Manejo e os regulamentos da unidade de conservação (art. 28, *caput*).

**ÉDIS MILARÉ<sup>10</sup>**

A definição de “espaços territoriais especialmente protegidos” a que alude a Constituição figura no rol dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, por força de determinação da Lei 7.804, de 18.07.1989, que deu nova redação ao art. 9º, VI, da Lei 6.938/81. Vale dizer, o espaço territorial especialmente protegido é um dos instrumentos jurídicos para a implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, em particular no que se refere a estrutura e funções dos ecossistemas.

Na prática confundem-se eles com as conhecidas *unidades de conservação*, ou seja, aquelas áreas de interesse ecológico que, por características naturais relevantes, recebem tratamento jurídico próprio, de molde a reduzir a possibilidade de intervenções danosas ao meio ambiente.

(...)

Os espaços territoriais especialmente protegidos têm sido criados ora por lei, ora por decreto, definindo-se seus limites e estabelecendo-se a

---

<sup>10</sup>MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2001. p. 241-242.

disciplina de uso, conservação ou preservação de seu território e dos recursos nele existentes.

É nesse contexto que se deve entender a Constituição.

**O Poder Público deve definir espaços territoriais a serem protegidos. Pode fazê-lo por lei ou por decreto. Porém, a alteração ou supressão desses espaços só pode ser feita por lei, mesmo se criados, delimitados e disciplinados por decreto. (grifamos.)**

Assim, claramente se mostra nulo, por evidente contrariedade à Constituição de 1988 e à Lei nº 9.985/2000, o Decreto s/nº de 29/4/2009 (DOU de 30/4/2009), por meio do qual operaram-se profundas alterações na APA do Planalto Central, especialmente no que toca à competência para a condução dos processos de licenciamento ambiental, tendo em vista que as demais alterações foram inócuas e simplesmente explicitaram melhor as alterações introduzidas pela criação do ICMBio (Lei nº 11.516/2007).

#### **III.IV - DA REGRA GERAL SOBRE A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO DA UNIÃO.**

Preliminarmente, importa observar que, no caso ora sob exame, por força da norma de criação da APA do Planalto Central (Decreto s/nº de 10/1/2002), em consonância com o § 2º, do artigo 4º, da Resolução CONAMA nº 237/1997, delegou-se ao órgão/entidade ambiental do Distrito Federal e do Estado de Goiás a competência para a condução dos licenciamentos ambientais de determinadas atividades e

empreendimentos com significativo impacto ambiental localizadas ou desenvolvidas em seu interior (artigo 11 e Anexo I).

Não obstante, com a alteração promovida por força do Decreto s/nº de 29/4/2009 (DOU 30/4/2009), essa delegação deixou de existir (alteração da redação do artigo 5º e revogação do artigo 11) e remeteu-se tal questão à regra geral prevista no artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, regulamentada pela Resolução CONAMA nº 237/1997, tendo a Superintendência do IBAMA no Distrito Federal equivocadamente concluído pela competência do IBRAM, entidade ambiental do Distrito Federal, para condução de todos os processos de licenciamento ambiental no interior da APA do Planalto Central. Se não, vejamos.

Como visto, segundo a Constituição de 1988 (artigo 23) é competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *“proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI); e preservar as florestas, a fauna e a flora (VII)”*.

Em razão da não edição das leis complementares previstas no parágrafo único do artigo 23 que teriam por objetivo fixar normas para cooperação entre a UNIÃO, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, atualmente a fixação da competência para a condução do licenciamento ambiental é determinada pelo artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, c/c a Resolução CONAMA nº 237/1997.

A propósito, disciplinam as regras acima referidas, **litteris**:

**LEI Nº 6.938/1981**

**Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades**

utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º **Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.** (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) (grifamos.)

#### RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997

Art. 4º - **Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo**

**impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:**

I - **localizadas ou desenvolvidas** conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou **em unidades de conservação do domínio da União.**

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

**Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:**

I - **localizados ou desenvolvidos** em mais de um Município ou **em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;**

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação

permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Sobre o tema já se manifestou em artigo de revista especializada o Excelentíssimo Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região João Batista Gomes Moreira<sup>11</sup> (artigo na íntegra anexo), **verbis**:

Orientam a fixação da *competência comum* para o licenciamento ambiental o critério da predominância do interesse, em função da extensão

---

<sup>11</sup>MOREIRA, João Batista Moreira. Licenciamento ambiental: competências do IBAMA e das entidades estaduais e municipais. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, p. 20-26, jul/ago. 2008.

e intensidade dos impactos, e o princípio da subsidiariedade, em versão adaptada, segundo a qual, "primariamente, as demandas que puderem ser atendidas pela *organização política local*, como o Município, o Condado, o Comuna etc., serão aquelas que determinarão suas respectivas competências político-administrativas; secundariamente, as que não possam ser satisfeitas por meio de decisões e de ações locais deverão passar à *organização política regional*, ou intermédia, como o Estado, a Província, o Cantão, a Região Autônoma etc.; terciariamente, as que ultrapassarem as possibilidades regionais, por sua generalidade ou peculiaridade, serão cometidas às *organizações políticas nacionais* soberanas, como a União, nos Estados Federados, o Estado Nacional etc., dotadas de todas as competência necessárias para atendê-las diretamente, bem como as de negociar com outras concentrações de poder, soberanas ou não, a satisfação indireta ou coordenada de interesses do País". No direito italiano, considera-se a aplicação de uma versão peculiar do princípio da subsidiariedade a orientação de que "a atuação pública deve se realizar o mais próximo possível dos cidadãos". Desnecessário é dizer que essa versão melhor atende ao princípio democrático, especialmente qualificado no que diz respeito ao cuidado do meio ambiental.

(...).

Merece destaque que: a) é competência do IBAMA o licenciamento de atividades e obras *com significativo impacto ambiental* (logo, sempre sujeitas à realização de EIA/RIMA - art. 225, § 1º, IV, da Constituição) de âmbito nacional ou regional; b) fora esses casos, a competência do IBAMA é *supletiva*, cabendo os demais licenciamentos, ou seja, das atividades e obras excluídas do caráter regional ou nacional ou cujos impactos ambientais não sejam *significativos*, ao órgão estadual (ao órgão municipal, primeiramente, no caso de interesse local, aplicando-se o critério da predominância do interesse, o princípio da subsidiariedade e a Resolução nº 237/97 - CONAMA).

(...)

O art. 4º da Resolução especifica empreendimentos e atividades, com *significativo impacto*

ambiental, cuja competência para o licenciamento é do IBAMA: "**localizadas ou desenvolvidas** conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou **em unidades de conservação do domínio da União**; II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica".

(...).

Necessário também trazer precedentes nesse sentido do Eg. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **litteris**:

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. **LICENCIAMENTO**. COMPETÊNCIA, EM REGRA, DE ENTIDADE ESTADUAL. CONSTRUÇÃO FORA DE TERRA INDÍGENA E IMPACTOS REGIONAIS INDIRETOS. **COMPETÊNCIA FEDERAL TAXATIVAMENTE PREVISTA EM LEI E EM RESOLUÇÃO DO IBAMA**. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM COMPETÊNCIA DA AUTARQUIA FEDERAL. SENTENÇA QUE ACOLHE ORIENTAÇÃO EM SENTIDO OPOSTO. APELAÇÃO. RECEBIMENTO SÓ NO EFEITO DEVOLUTIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM QUE SE PRETENDE TAMBÉM EFEITO SUSPENSIVO. PROVIMENTO.

1. Estabelece o art. 10 da Lei n. 6.938/81: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis". O § 4º prevê: "Compete ao Instituto do Meio Ambiente

e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”.

2. Por sua vez, dispõe o art. 4º da Resolução CONAMA n. 237/97: **“Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SIANAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas (grifei) ou em unidades de conservação do domínio da União; II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados (grifei); III - cujos impactos ambientais diretos (grifei) ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; ...”.**

3. Emerge dos autos que a PCH Paranatinga II não está projetada em rio da União (o que, aliás, não seria determinante de competência do IBAMA para o licenciamento) e nem em terras indígenas, apenas encontrando-se a relativa distância de terras indígenas (“33,81 km da Terra dos Parabubure, 62,52 km da Marechal Rondon e 94,12 km do Parque Nacional do Xingu”). Também emerge claro que o impacto ambiental em outro Estado é indireto. A pouca potencialidade para atingir gravemente, mesmo de forma indireta, terras indígenas, uma região inteira ou outro Estado-membro pode ser deduzida do tamanho do lago (336,8 ha), área à qual foram reduzidos os 1.290 ha inicialmente previstos, questão esta não apreciada na sentença.

4. Algum impacto a construção da usina trará à bacia do Rio Xingu e a terras indígenas, mas esses impactos são indiretos, não afastando a competência da entidade estadual para o licenciamento. **O impacto regional, para justificar a competência do IBAMA, deve subsumir-se na especificação do art. 4º da Resolução n. 237/97, ou seja, deve ser direto; semelhantemente, justifica-se a competência do IBAMA quando o empreendimento esteja sendo desenvolvido em terras indígenas, não o que possa refletir sobre terras indígenas. O próprio juiz diz que há “prova irrefutável de que o**

empreendimento questionado nesta lide trará conseqüências ambientais e sociais para os povos e terras indígenas que lhe são próximos" (grifei).

5. Não foge desse critério a Constituição, no art. 231, § 3º, quando prevê que "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (grifei) só poderão ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei".

6. Na Constituição as competências materiais da União vêm expressas (enumeradas), ficando para os Estados-membros e Distrito Federal as competências remanescentes, significando dizer que em regra (por exclusão das competências da União, taxativamente previstas) as competências são dos Estados-membros. Assim na Constituição, o mesmo critério deve ser empregado na interpretação das normas infraconstitucionais. Não há, pois, lugar para interpretação extensiva ou analógica da regra de competência da entidade federal.

7. Não há elementos que autorizem afirmar ou pressupor irregularidade no licenciamento estadual, ou pelo menos o juiz não os considerou. Deste modo, o que aflora é o **periculum in mora** da agravante, impedida, sem motivo justificável, de continuar a obra.

8. Provimento ao agravo de instrumento, com atribuição de efeito suspensivo à apelação.

(TRF 1ª Região, 5ª Turma, AG nº 2006.01.00.020856-8/MT, Relator : Desembargador Federal João Batista Moreira, Data do julgamento : 20/9/2006, DJ p. 65, 09 nov. 2006) (grifamos.)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REMESSA EX OFFICIO. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA EM RIO DE DOMÍNIO DA UNIÃO E QUE ATRAVESSA ÁREAS DE TERRAS INDÍGENAS. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIA DO IBAMA. APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS EM TERRAS INDÍGENAS: NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

1. O aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas somente pode ser efetivado por meio de prévia autorização do Congresso Nacional, na forma prevista no artigo 231, § 3º, da Constituição Federal. Essa autorização deve anteceder, inclusive, aos estudos de impacto ambiental, sob pena de dispêndios indevidos de recursos públicos.

2. **Também, é imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que afetarem terras indígenas ou bem de domínio da União (artigo 10, caput, e § 4º, da Lei nº 6.938/81, c/c artigo 4º, I, da Resolução nº 237/97, do CONAMA).**

3. Remessa oficial desprovida. Sentença mantida. (TRF 1ª Região, 6ª Turma, REO 1999.01.00.109279-2/RR, Relator : Desembargador Federal Souza Prudente, Data do julgamento : 24/11/2006, DJ p. 9, 29/1/2007) (grifamos.)

Por derradeiro, vale mencionar o Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004 (cópia anexa) que versou sobre conflito de competência para o licenciamento ambiental e é adotado, no âmbito do Poder Executivo, para a elucidação de questões dessa natureza.

Com efeito, assim concluiu a sua análise o Ilustríssimo Consultor Jurídico do MMA Gustavo Trindade, **in verbis**:

Isto posto, além da manutenção do disposto no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, em especial, no que diz respeito a competência para realizar a licenciamento ambiental, conclui-se :

a) o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não sendo de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. A preservação do meio ambiente interessa a toda a coletividade, não apenas às entidades políticas;

b) o licenciamento ambiental é um procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Desta feita, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público;

- c) cabe ao Poder Público no ato da concessão do direito de explorar bens de titularidade zelar seu domínio. A concessão/permissão de tal uso de bem do Poder Público não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza.
- d) a titularidade do bem afetado pela atividade ou empreendimento não define a competência do membro do SISNAMA para realização do licenciamento ambiental. Tal critério contraria o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as disposições do CONAMA sobre o tema;
- e) **o critério para definição do membro do SISNAMA competente para a realização do licenciamento ambiental deve ser fundado no alcance dos "impactos ambientais" da atividade ou empreendimento, conforme o regrado pela Resolução CONAMA nº 237/97.**
- f) **na presente questão, somente caberá ao IBAMA realizar o licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC caso esteja configurada alguma das hipóteses previstas no art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97.**
- É o parecer, sub censura.

Eventual alteração dessa sistemática, especificamente no que se refere à Área de Proteção Ambiental, apenas poderá ser cogitada, salvo eventual questionamento quanto à sua constitucionalidade, com a aprovação de projeto de lei complementar (cópia anexa) encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em que se excepciona a competência do IBAMA nessa modalidade de unidade de conservação (vide artigo 6º, inciso XV, alínea "c"). No entanto, até lá, deve-se adotar o critério previsto na Resolução CONAMA nº 237/1997.

Em razão do acima exposto, resta inegavelmente evidenciada a competência do IBAMA para a condução dos licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental no interior da APA do Planalto Central, tendo em conta ter sido essa unidade criada por força de **Decreto do Presidente da República s/nº de 10/1/2002**, sendo, portanto, **Unidade de Conservação de domínio da União** (art. 4º, inciso I, **in fine**, da Resolução CONAMA nº 237/1997).

Além do disposto na regra acima referida, não se pode desconsiderar que o simples fato de o Presidente da República se dispor a promover a criação de uma unidade de conservação faz emergir indubitavelmente a existência de inafastável e relevante interesse público federal no caso – o que atrai a competência do IBAMA em razão do critério da preponderância do interesse –, pois, na ausência desse (interesse federal), não se justificaria a expedição do Decreto.

Nesse ponto, vale frisar que, nos termos do artigo 8º da Lei nº 6.902/1981, a existência de interesse público relevante é requisito necessário para se declarar certas áreas como de interesse para proteção ambiental.

Portanto, insta reafirmar que a criação da APA do Planalto Central decorreu do exercício, pela UNIÃO, de sua competência constitucional, prevista no artigo 23, incisos III, VI e VII, e no artigo 225, § 1º, inciso III, todos, da Carta Política de 1988, e legal, artigo 22 da Lei nº 9.985/20002.

Trata-se, portanto, de unidade de conservação de domínio da UNIÃO, independentemente do caráter público ou privado das glebas que a compõem.

Dessarte, resta evidente o envolvimento de interesses federais na criação da multi-referida unidade de conservação e a competência do IBAMA para a condução dos licenciamentos ambientais dos empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental localizadas ou desenvolvidas em seu interior, não se podendo olvidar também a sua posição estratégica e de segurança nacional, tendo em vista que a Capital Federal – Brasília – também aí se localiza (artigo 18, § 1º, da Constituição Federal/1988).

#### **IV. DOS PEDIDOS**

#### IV.I – DA LIMINAR E DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Encontram-se presentes os requisitos legais, a justificar a concessão da liminar e da antecipação de tutela pleiteada, após audiência prévia dos entes estatais colocados no pólo passivo da presente relação processual<sup>12</sup>. Se não, vejamos.

O **fumus boni iuris** e a verossimilhança da alegação encontram-se devidamente realçados na fundamentação jurídica acima apresentada, pelo que desnecessários maiores esclarecimentos.

No que pertine ao **periculum in mora** e ao fundamento receio de dano irreparável ou de difícil reparação, estes também “saltam aos olhos” na medida em que o encaminhamento dos processos de licenciamento ambiental para o IBRAM e para o Estado de Goiás, ineludivelmente resultará na nulidade dos eventuais atos praticados e das licenças expedidas, que autorizariam a implantação de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores no interior da APA do Planalto Central e que resultariam em danos ambientais irreparáveis.

Por relevante, vale informar que a TERRACAP (empresa pública do Distrito Federal) já apresentou inúmeros pedidos junto ao IBRAM de expedição de licenças ambientais prévias, visando à regularização de loteamentos irregulares localizados em setores habitacionais no interior da APA do Planalto Central (cópias do DODF anexas).

Resulta demonstrada, assim, a possibilidade de lesão grave e de difícil reparação, em razão de eventual procrastinação na solução da lide ora em julgamento, com irremediável dano ao direito difuso em exame (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

---

<sup>12</sup> Artigo 2º da Lei nº 8.437/1992.

Com razão, o mero risco de dano, tendo em mente os princípios da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável, que orientam o Direito Ambiental, já autoriza o deferimento da medida de urgência, já que, conforme Édis Milaré<sup>13</sup>, **a dúvida milita em favor do meio ambiente:**

... a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a evitar a degradação do meio ambiente. Vale dizer, a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências indesejadas ao meio considerado. 'O motivo para a adoção de um posicionamento dessa natureza é simples: em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação ao seus efeitos nocivos.

Aliás, leciona o citado professor MARINONI que a técnica antecipatória não pode ser dispensada nas ações inibitórias e de remoção do ilícito, sendo imprescindível para a estruturação de um procedimento efetivamente capaz de prestar a tutela jurisdicional tempestiva e justa:

A tutela antecipatória não requer, nesses casos, a probabilidade de dano irreparável e de difícil reparação. A idéia de subordinar a tutela antecipatória ao dano provável está relacionada a uma visão das tutelas que desconsidera a necessidade de tutela dirigida unicamente contra o ilícito. Se há necessidade de tutela destinada a evitar ou remover o ilícito, independentemente do dano que eventualmente possa por ele ser gerado, a tutela antecipatória, seja de inibição ou de remoção, também não deve ser preocupar com o dano. **No caso de inibição, basta a probabilidade de que venha a ser praticado ato ilícito, enquanto que, na remoção, é suficiente a probabilidade de que tenha sido praticado ato ilícito.** Porém, tratando-se de ação inibitória nada impede que o autor invoque a probabilidade do dano nos casos em que há identidade cronológica entre o ilícito e o dano, até porque esse último, apesar de não ser sintoma necessário, constitui sintoma concreto do ilícito.

E arremata<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup> Ob. Cit. P. 119.

<sup>14</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito. Jus Navigandi, Teresina, <sup>a</sup> 8, n. 272, 5 abr. 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5041>, acesso em 07 mar. 2006.

Por outro lado, diante dos termos do art. 273, §2º, do CPC, que afirma 'não se concederá a antecipação de tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado', discute-se se a tutela antecipatória pode ser concedida diante do risco de causar prejuízo irreversível ao demandado. Entretanto, por uma simples questão de lógica, não há como deixar de conceder tutela antecipatória a um direito provável sob o argumento de que há risco de dano irreparável ao direito do réu. Isso porque essa modalidade de tutela antecipatória já parte do pressuposto de que um direito provável pode ser lesado. **Portanto, não admitir a tutela antecipatória, com base no referido argumento, é o mesmo que deixar de dar tutela ao direito provável para não colocar em risco o direito improvável.**

Destarte, uma vez preenchidos os pressupostos legais<sup>15</sup>, **REQUER** o Ministério Público Federal, **em liminar e antecipação de tutela**, a ser deferida com fundamento no art. 12 da Lei nº 7.347/85 c/c arts. 273 e 460, § 3º, do CPC, e 84 do Código de Defesa do Consumidor, a Vossa Excelência que determine:

a) ***à UNIÃO que se abstenha de editar atos administrativos (decretos etc.) que tenham por escopo alterar as disposições do Decreto s/nº de 10/1/2002, por força do qual criou-se a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, tendo em vista a necessidade de lei em sentido estrito para tanto;***

b) ***ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 localizados ou desenvolvidos***

<sup>15</sup> Convém ressaltar, desde logo, que nem mesmo eventual irreversibilidade da medida constitui empecilho à concessão da tutela antecipada pleiteada, em que pese a literalidade do §2º do art. 273, CPC. A doutrina amplamente majoritária flexibiliza tal vedação em face da gravidade do direito pleiteado pelo autor e a possibilidade do mesmo também se revestir de irreversibilidade, no caso de dano, como sói ocorrer com o direito à vida e incolumidade física que se busca tutelar na presente demanda e que devem ser devidamente ponderados. A este respeito, assim se pronuncia **José Carlos Barbosa Moreira**: "Exclui-se, em princípio, a possibilidade da antecipação quando houver perigo de mostrar-se irreversível a situação resultante da decisão antecipatória; mas é forte a tendência a atenuar, em casos graves, o rigor da proibição, sobretudo quando se afigurar também irreversível o dano a ser sofrido pela parte interessada, se não se antecipar a tutela." (O Novo Processo Civil Brasileiro, 22ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 87/88. No mesmo sentido, **Alexandre Câmara**, advertindo que a norma em questão deverá ser analisada *cum grano salis*: "... Há casos em que o indeferimento da tutela antecipada pode causar um dano ainda mais grave do que seu deferimento. (...) Nestas hipóteses, estar-se-á diante de verdadeira 'irreversibilidade recíproca', caso em que se faz possível a antecipação da tutela jurisdicional. Diante de dois interesses no iminência de sofrerem dano irreparável, e sendo possível a tutela de apenas um deles, caberá ao juiz proteger o interesse mais relevante, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, o que lhe permite, nestas hipóteses, antecipar a tutela jurisdicional (ainda que, com tal antecipação, se produzam efeitos irreversíveis)." (Ob. Cit., p. 452/453).

***no interior da APA do Planalto Central, encaminhando ao Juízo, inicialmente no prazo de 15 (quinze) dias, relatório sobre as medidas administrativas adotadas e, a partir do primeiro, relatórios a cada 60 (sessenta) dias;***

***c) ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que restituam e encaminhem ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) todos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 localizados ou desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central, encaminhando ao Juízo, inicialmente no prazo de 15 (quinze) dias, relatório sobre as medidas administrativas adotadas e, a partir do primeiro, relatórios a cada 60 (sessenta) dias;***

***Alternativamente aos itens “b” e “c”:***

***d) ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental localizados ou desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997), encaminhando ao Juízo, inicialmente no prazo de 15 (quinze) dias, relatório sobre as medidas administrativas adotadas e, a partir do primeiro, relatórios a cada 60 (sessenta) dias; e***

***e) ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que restitua e encaminhe ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) todos os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental localizados ou desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997), encaminhando ao Juízo, inicialmente no prazo de 15 (quinze) dias, relatório sobre as***

***medidas administrativas adotadas e, a partir do primeiro, relatórios a cada 60 (sessenta) dias.***

Em caso de desrespeito da determinação judicial em sede de liminar, requer seja fixada, a partir da data do descumprimento, solidariamente, a **multa diária de R\$ 100.000,00** (cem mil reais), corrigida no momento do pagamento<sup>16</sup>, que deverá ser revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, sem prejuízo da intervenção judicial para determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial<sup>17</sup>.

#### **IV.II - DOS PEDIDOS PRINCIPAIS**

Diante de todo o exposto e do constante na documentação inclusa, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer, nos termos do artigo 3º e ss. da Lei nº 7.347/1985:

***a) seja decretada a nulidade da nova redação do artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002, que criou a APA do Planalto Central, dada pelo Decreto s/nº de 29/4/2009 e do artigo 2º do Decreto s/nº de 29/4/2009;***

***b) determinar ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM e ao Estado de Goiás os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 localizados ou desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central;***

---

<sup>16</sup> LACP, artigo 11.

<sup>17</sup> CPC, artigo 461, § 5º e CDC artigo 84.

***c) determinar ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que encaminhem ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) todos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central;***

***Alternativamente aos itens “b” e “c”:***

***d) determinar ao IBAMA que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997);***

***e) determinar ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que restitua e encaminhe ao IBAMA todos os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997); e***

***f) de todos os réus, solidariamente, no pagamento das custas processuais e demais despesas do processo.***

Para a eventualidade do não cumprimento da sentença, requer-se seja fixada, para cada dia de atraso, a **multa de R\$ 100.000,00** (cem mil reais), corrigida no momento do pagamento<sup>18</sup>, que deverá ser revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, sem prejuízo da intervenção judicial para determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> LACP, artigo 11.

<sup>19</sup> CPC, artigo 461, § 5º e CDC artigo 84.

#### **IV.III - REQUERIMENTOS FINAIS**

Posto isto, requer o autor, **nos termos do artigo 172, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil:**

(a) a citação dos réus, para, querendo, contestar a presente ação civil pública, sob pena de revelia e confissão (arts. 285, 297 e 319 do Código de Processo Civil); e

(b) a intimação pessoal do Ministério Público Federal (artigo 18, inciso II, alínea “h”, da Lei Complementar nº 75/1993) dos atos processuais.

Protesta por todos os meios de prova admitidos em direito, em especial pela juntada de novos documentos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Brasília, 26 de maio de 2009.

**FRANCISCO GUILHERME VOLLSTEDT BASTOS**  
Procurador da República