



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 125.788/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.180/DF

Relator: Ministro **Dias Toffoli**

Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina

Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. ART. 36, § 3º, DA LEI 9.985/2000. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC). EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PARA LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO QUE AFETE ÁREA RELATIVA A UNIDADE OU SUA ZONA DE AMORTECIMENTO. PRELIMINAR. NORMA JÁ ANALISADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NÃO CONHECIMENTO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DOS ESTADOS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONCRETIZAÇÃO DO ART. 225, § 1º, III, DA CR.

1. Não cabe rediscussão da constitucionalidade de norma declarada válida pelo Supremo Tribunal Federal, se não houver significativa alteração da realidade subjacente à norma ou da interpretação constitucional. Mera indicação de novos argumentos jurídicos não é bastante para admitir conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade de norma pronunciada constitucional pelo STF.

2. Unidade de conservação é instituto que deriva diretamente do art. 225, § 1º, III, da Constituição da República, e visa a garantir proteção especial a espaços territoriais, em consonância com o direito a ambiente ecologicamente equilibrado e ao princípio da intervenção estatal obrigatória na proteção desse direito.

3. O art. 36, § 3º, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, não viola a autonomia e a competência dos Estados para proteger o ambiente (arts. 18 e 23, VI, da CR). Exigência de prévia autorização do gestor de unidade de conservação para licenciar empreendimento que afete área relativa a unidade de conservação (UC) ou sua zona de amortecimento é inerente à competência decorrente da administração da UC.
4. A matéria não demanda lei complementar para regulamentar ato de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, parágrafo único, da CR). Autorização do órgão responsável pela gestão da UC consubstancia ato de poder de polícia preventivo decorrente do próprio regime especial de administração previsto no art. 225, § 1º, III, da CR.
5. Ao editar o art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000, a União não extrapolou sua competência para legislar sobre normas gerais acerca da proteção do ambiente. A regulamentação do regime especial de unidades de conservação demanda tratamento uniforme no território nacional
6. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, contra o art. 36, § 3º, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I a III e VII da Constituição da República, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências

Este é o teor da norma impugnada:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manuten-

ção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

[...]

§ 3º. Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Sustenta o requerente que a exigência de prévia autorização do órgão responsável por administrar unidade de conservação para concessão de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental violaria a autonomia dos entes federados, consagrada no art. 18, *caput*, da Constituição da República, e usurparia a competência material de cada ente federado para atuar na proteção ao ambiente e na preservação de florestas, fauna e flora, nos termos do art. 23, VI e VII, da CR. Alega que a União teria extrapolado sua competência para legislar sobre normas gerais acerca de proteção ambiental (art. 24, VI e § 1º). Por essas razões, requer declaração de inconstitucionalidade do art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000 ou, subsidiariamente, interpretação conforme a Constituição, de maneira que a autorização do órgão gestor da unidade de conservação não seja vinculativa.

O relator solicitou informações aos interessados, na forma do art. 6º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e determinou, em seguida, vista sucessiva ao Advogado-Geral da União e à

Procuradoria-Geral da República (despacho 5 do processo eletrônico).

O Senado Federal defendeu, preliminarmente, extinção do processo, sem resolução de mérito, pois o art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000 foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 3.378/DF e julgado constitucional. No mérito, defendeu compatibilidade da norma com a Constituição (peça 9).

A Presidência da República pronunciou-se pela constitucionalidade do dispositivo (peça 12).

Suscitou a Advocacia-Geral da União não conhecimento da ação, em virtude do julgamento da ADI 3.378/DF pelo STF, e, no mérito, manifestou-se por improcedência do pedido (peça 14).

Solicitaram ingresso no processo, na qualidade de *amici curiae*, a Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação e o Instituto Justiça Ambiental (IJA) (peça 16).

É o relatório.

II REEXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 36, § 3º, DA LEI 9.985/2000

O Senado Federal e a Advocacia-Geral da União suscitaram preliminar de não seguimento da ação direta de inconstitucionalidade, por existir pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em

controle concentrado, pela constitucionalidade do art. 36, § 3º, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

Não há óbice *a priori* à admissão de ação direta de constitucionalidade para discutir norma declarada constitucional pelo STF, desde que se fundamente em alteração relevante de situação de fato ou das concepções jurídicas em que se lastreou a declaração precedente, pois a eficácia vinculante da decisão não se impõe ao próprio Supremo.¹ Esclarece LUIZ GUILHERME MARINONI:

Se a causa de pedir das ações diretas de inconstitucionalidade é aberta, incluindo qualquer fundamento que esteja na Constituição, não há como supor que a eficácia preclusiva da decisão de (in)constitucionalidade possa liberar qualquer fundamento para ensejar outra – no sentido de distinta ou diversa – ação de inconstitucionalidade. Se todos os fundamentos constitucionais podem ser livremente analisados pela Corte, ainda que não contidos em uma específica causa de pedir, não há como admitir que determinado fundamento não tenha sido deduzido ou discutido na ação de (in)constitucionalidade.

No entanto, é preciso ver que a noção de causa de pedir aberta, como não poderia deixar de ser, é atrelada a um instante, uma vez que engloba as várias causas de pedir que podem existir em certo momento. Ou seja, a ideia de causa de pedir aberta não perde algo que é essencial ao próprio conceito de causa de pedir, precisamente a sua dimensão temporal, concretizada mediante lembrança de que toda causa de pedir é o reflexo de um estado jurídico e de fato que se apresenta em determinado momento histórico. De modo que a causa de pedir aberta, por consequência, espelha os fundamentos constitucionais válidos em certo instante da história.

Como se percebe, a historicidade inerente à validade dos fundamentos constitucionais deixa entrever que a decisão de constitucionalidade pode ser objeto de rediscussão na medida em que

1 Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal Plenário. Reclamação 4.374/PE. Relator: Ministro GILMAR MENDES. 18/4/2013, maioria. *Diário da Justiça eletrônico*, 4 nov. 2013; STF. Plenário. Questão de ordem na ADI 2.675. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 27/11/2003, maioria. *DJ*, 9 dez. 2003.

os fundamentos constitucionais, bem como a sua compreensão, se alteram ao longo do tempo. É certo que esta leitura pressupõe que o controle abstrato das normas constitucionais não pode se desligar dos fatos sociais. A transformação da realidade e dos valores sociais, bem como a alteração da compreensão geral do direito, podem levar a norma a ter outro sentido, e, assim, à admissão de que uma lei antes vista como constitucional pode passar a ser inconstitucional.

[...] No caso de definição da legitimidade de norma em face da Constituição, a questão sempre estará situada unicamente sobre a norma e, por consequência, sobre a atuação do próprio STF. Ou seja, diante da alteração dos valores, da realidade social ou da concepção geral do direito, desaparece a legitimidade constitucional da norma, a obrigar o STF a proferir *outra* decisão acerca da constitucionalidade da *mesma* norma.²

O art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000, foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 3.378/DF. Veja-se a ementa do julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.058-1.062.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o *quantum* da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA.
3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.
4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.
5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.
6. Ação parcialmente procedente.³

Alegações de ofensa ao princípio da autonomia dos entes federados, à exigência constitucional de lei complementar para tratar de cooperação entre entes federados em matéria de proteção ambiental (art. 23, VI e VII, da CR) e à delimitação da competência da União para dispor apenas sobre normas gerais (art. 24, § 1º, da CR) não são aptas a justificar novo pronunciamento do STF acerca da legitimidade constitucional da exação. Não se encaixam nas hipóteses excepcionais de admissão de nova ação em controle

3 STF Plenário. ADI 3.378/DF. Rel.: Min. CARLOS BRITTO. 9/4/2008, maioria. *DJe* 112, 19 jun. 2008.

concentrado contra norma declarada constitucional pela Suprema Corte em ação direta.

Considerando que a causa de pedir das ações de controle abstrato é aberta, a declaração de constitucionalidade da norma pelo STF significa que o tribunal reconhece a compatibilidade do objeto da ação em relação à totalidade do bloco de constitucionalidade e não apenas aos parâmetros indicados na petição inicial do processo. Indicação de parâmetros diversos em nova petição não é suficiente para admitir prosseguimento do pleito.

Consoante entendimento do STF, indicação de novo argumento jurídico não viabiliza, por si, apreciação de nova ação direta contra norma declarada constitucional. Destacou o Ministro SYDNEY SANCHES que “[c]omo se trata de ação direta de inconstitucionalidade, em que há controle abstrato da validade da lei, e não são levados em consideração fatos, mas, sim, o próprio ordenamento constitucional, a circunstância de um fundamento novo ser invocado – o que, aliás, não é bem o que ocorre agora – não seria suficiente para que o Tribunal reconsiderasse sua posição”.⁴

Por sua vez, o Ministro MOREIRA ALVES ponderou:

[...] Então pergunto: é possível uma lei ser atacada duas vezes? Se for depois do julgamento da primeira, isso será absolutamente impossível porque, com o trânsito em julgado, a lei ou é constitucional ou é inconstitucional. Mas, sendo antes, será possível? Se for, vamos ter a possibilidade de inúmeras entidades de classe, com relação a determinada norma, entrarem com inúmeras ações, salientando, cada uma, que há um determinado

4 STF. Plenário. ADI 1.584/DF. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 23/4/1997, maioria. *DJ* 2 abr. 2004.

motivo particular para esse ingresso. E nem se diga que há fundamentos diferentes, tendo em vista a circunstância de que, como se trata de **causa petendi** aberta, não há que se falar em diversidade de fundamentos, porque estamos obrigados a examinar toda a Constituição quando julgamos uma ação direta de inconstitucionalidade.”⁵

Por essas razões, a ação direta não é passível de conhecimento.

III MÉRITO

Diferentemente das constituições anteriores, a tutela ambiental possui capítulo específico na Constituição da República de 1988, a qual cometeu ao poder público e à coletividade o dever de preservar o ambiente e consagrou não só direito a ambiente ecologicamente equilibrado, mas também o princípio da intervenção estatal obrigatória na proteção desse direito.

Nesse contexto, o art. 225, § 1º, atribui ao poder público instrumentos e providências destinados ao asseguramento do direito a ambiente ecologicamente equilibrado. Por poder público entendem-se todas as entidades federadas, de maneira que a Constituição impõe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de defender e preservar o ambiente, o que deve cumprir-se de modo cooperativo. Nos termos do art. 23, VI e VII, são competências materiais daqueles entes “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

5 STF. Plenário. ADI 1.584/DF. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 23/4/1997, maioria. *DJ* 2 abr. 2004.

Entre as medidas previstas pela Constituição para garantir ambiente equilibrado, o art. 225, § 1º, III, comete ao poder público “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”. É evidente, portanto, que o objetivo do constituinte foi dificultar o enfraquecimento das áreas submetidas a regime especial de proteção.

Consoante JOSÉ AFONSO DA SILVA, “espaços territoriais e seus componentes, em sentido ecológico, referem-se, na verdade, a ecossistemas. Se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas de ecossistemas. Sua definição, como tais, pelo Poder Público lhes confere um regime jurídico especial, quanto à modificabilidade e quanto à fruição, natureza, essa, que decorre do preceito constitucional, quando diz que não podem ser alterados nem suprimidos senão através de lei, e nem ser utilizados de modo a comprometer os atributos que justifiquem sua proteção. Quer constituam bens de propriedade privada, quer bens de domínio público, ficam eles sujeitos a um regime jurídico de interesse público, pela relevância dos atributos naturais de que se revestem, postulando proteção especial”.⁶

Nesse contexto se insere o instituto das unidades de conservação, regulado pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual ins-

6 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 861.

tituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O diploma legal determina que unidades de conservação devem ser criadas por ato do poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), precedido de estudos técnicos e consulta pública (art. 22, § 2º, da lei).

Ao instituir unidade de conservação, o poder público torna-se responsável por fiscalizar, manter as características do território protegido e zelar pela integridade dos ecossistemas, em consonância com os mandamentos constitucionais. Tanto é assim que o Superior Tribunal de Justiça, com razão, considera a administração pública solidariamente responsável por dano causado por particular em unidade de conservação. Vejam-se trechos da ementa do recurso especial 1.071.741/SP:

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um *standard* ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

[...]

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos. [...]⁷

O art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000 exige, no caso de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação, quando o empreendimento a afetar. Trata-se de norma voltada a controle prévio de atividades com impacto negativa, que visa a minorar ao máximo reflexos negativos e concilia desenvolvimento econômico e preservação do ambiente.⁸

Exigência de prévia autorização do gestor de unidade de conservação é inerente à competência decorrente administração da unidade de conservação instituída, assim como tantas outras atribuições conferidas pela Lei 9.985/2000 à chefia de unidades de conservação.⁹ Considerando que a área objeto de proteção está

7 Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso especial 1.071.741/SP. Rel.: Min: HERMAN BENJAMIN. 24/3/2009, un. *DJe*, 16 dez. 2010.

8 *Vide*, em anexo, relevantes informações prestadas pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

9 Consoante destacaram a Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação e o Instituto Justiça Ambiental, ao solicitar ingresso como *amici curiæ*, são inúmeras as atividades desenvolvidas nas UCs cuja responsabilidade é do órgão gestor: “Dentre as dezenas de atividades de gestão das UCs, de responsabilidade do Chefe da UC estão, por exemplo, as pesquisas, que

submetida a regime especial de administração destinado a sua preservação, nada mais lógico e razoável do que exigir prévia autorização do órgão gestor para empreendimentos de significativo impacto ambiental, que possam degradar o território protegido pela unidade de conservação.

Nesse sentido, não cabe falar em exigência de lei complementar para regulamentar a matéria. Não ocorre violação ao art. 23, parágrafo único, da Constituição da República, pois a autorização do órgão responsável pela gestão da unidade de conservação consubstancia ato de poder de polícia preventivo decorrente do próprio regime especial de administração previsto no art. 225, § 1º, III, da CR.

Dessa forma, não se trata de hipótese de ato de cooperação em matéria de Direito Ambiental, a demandar lei complementar.

Enquanto o art. 23 enumera competências materiais genéricas relacionadas à proteção do ambiente, o art. 225, § 1º, III, da

demandam atenção imediata das chefias das UCs quanto ao (1) acompanhamento dos pesquisadores; (2) acesso aos resultados; (3) arquivamento e sistematização dos dados levantados; (3) [sic] coleta ou não de qualquer tipo de material, seja biológico, arqueológico, paleontológico, etc.; (4) acompanhamento de atividades conduzidas por pesquisadores estrangeiros; (5) acompanhamento de projetos desenvolvidos em mais de uma Unidade de Conservação e (6) pesquisas sem coleta. A chefia da Unidade de Conservação está apta a autorizar, sem a ocorrência de risco ou dano ambiental: (7) a abertura de trilhas largas; (8) uso de produtos poluentes; (9) desmatamentos necessários, mesmo que em pequena escala; (10) controle para evitar destruição de ninhos ou locais de reprodução; (11) controle para evitar risco de morte de espécies ameaçadas de extinção; (12) eventual modificação da vegetação; (13) eventual introdução de espécies exóticas da fauna ou flora e (14) a própria conduta dos pesquisadores dentro da UC.” (peça 16 do processo eletrônico, p. 6-7).

Constituição consagra atribuição específica do poder público, con-substanciada na criação de unidades de conservação e, por consequência, na preservação do território compreendido por esse regime especial.

Por essa razão, tampouco se configura afronta à autonomia dos Estados, porquanto o art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000 não importa subordinação de ente federado a outro, mas exercício de competência derivada diretamente da Constituição, a fim de prevalecer a finalidade constitucional de preservação do ambiente ecologicamente equilibrado.

A competência dos Estados para expedir licenciamento ambiental não é abalada pela norma federal. Pretende-se tão somente garantir que, ante empreendimentos de significativo impacto ambiental sobre unidades de conservação, o órgão de gestão destas exerça controle prévio sobre as atividades.

Ademais, o art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000 não traduz violação ao art. 24, § 1º, da CR. A União atuou nos limites de sua competência para produzir normas gerais acerca de proteção ambiental. Sem dúvida, definir a expressão “normas gerais” é tema tortuoso e sem tratamento uniforme na doutrina, dada a indeterminação do conceito de generalidade de norma, cuja amplitude varia em função da matéria. Em tentativa de aproximação da ideia, costuma entender-se que dispõem sobre princípios, diretrizes, balizas para

atuação legislativa das unidades federadas, como explica JOSÉ AFONSO DA SILVA.¹⁰

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em estudo sobre a competência concorrente limitada, destacou definição desenvolvida por ADILSON ABREU DALLARI:

Comentando o estudo de CARVALHO PINTO, com vistas ao instituto da licitação, e procurando demonstrar não estar ele incluído no conceito de normas gerais, do art. 8º, XVII, c, o publicista ADILSON ABREU DALLARI considera normas gerais as que sejam uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos e a todas as situações jurídicas da mesma espécie, que se refiram a questões fundamentais básicas e que não se estendam até o ponto em que isso possa ferir princípios ou atributos inerentes à autonomia dos Estados e Municípios.¹¹

Parece evidente que a regulamentação do regime especial das unidades de conservação (UCs) constitui tema a demandar tratamento uniforme no território nacional. Não se vislumbra ingerência da União sobre a competência dos Estados para tratar de licenciamento ambiental, mas norma que confere tratamento harmônico e concretiza determinação constitucional de proteger espaços territoriais específicos.

Trata-se de norma em consonância com a preservação do ambiente ecologicamente equilibrado, que amplia a proteção de bem constitucionalmente tutelado. Declaração de inconstitucionalidade da exigência de prévia autorização do órgão responsável

10 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.

11 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. *Revista de informação legislativa*, a. 25, n. 100, out/dez 1988, p. 145.

pela administração de UC, quando empreendimento a afetar, encontra óbice no princípio da vedação de retrocesso socioambiental. Este, segundo INGO SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER, significa “que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje”.¹²

Por tudo isso, não deve prosperar a postulação, até porque não há razões suficientes a superar a precedente declaração de constitucionalidade da norma, proferida pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, o parecer é pelo não conhecimento da ação e, no mérito, por improcedência do pedido.

Brasília (DF), 30 de junho de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/CCC-Par.PGR/WS/2.033/2015

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 302.