

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

TÚLIO GADÊLHA SALES DE MELO, brasileiro, Deputado Federal pelo PDT (PE), inscrito no CPF sob nº 060.162.984-17, portador da Cédula de Identidade nº 7.788.203 SDS (PE), com domicílio profissional no Gabinete 360 - Anexo IV - Câmara dos Deputados, Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília (DF), Brasil - CEP 70160-900 e com endereço eletrônico em: contato@tuliogadelha.com, e **JORGE GOMES DE OLIVEIRA BRAND**, inscrito no CPF sob o nº 033.570.03902, vêm, por intermédio de seus advogados *in fine* assinados, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 5º, incisos LXIX e LV, da Constituição Federal de 1988, e no art. 1º da Lei nº 12.016/2009 impetrar o presente

<p>MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA</p>

em face de ato ilegal e abusivo, violador do devido processo legislativo constitucional, perpetrado pelo **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, Deputado Arthur Lira, na condição de autoridade coatora, com endereço no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília (DF), CEP 70160-900; apontando-se, ainda, como autoridade coatora, o **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, Senador Rodrigo Pacheco, para onde será imediatamente enviado o Projeto de Lei nº 3.729/2004, tendo em vista o fundado receio do Senado Federal seguir na tramitação de projeto de lei visivelmente viciado, requerendo-se, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.016/2009, que se dê ciência do *mandamus* aos órgãos de representação judicial das Casas Legislativas, o que faz com espeque nos pontos de fato e de direito doravante articulados:

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I.I DA TEMPESTIVIDADE

O art. 23 da Lei nº 12.016/2009 estabelece o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para a impetração de mandado de segurança a partir da ciência do ato impugnado pelo interessado. Conforme será delineado nos tópicos sequenciais, o *mandamus* ostenta o escopo de debelar os atos ilegais e abusivos cometidos durante a tramitação do PL nº 3.729/2004. **Considerando que a redação final do referido projeto de lei foi aprovado em sessão plenária realizada no dia 13 (treze) de maio de 2021, constata-se que a presente impetração afigura-se manifestamente tempestiva.**

I.II DA LEGITIMIDADE ATIVA DO IMPETRANTE E DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

Como é cediço, este Egrégio Supremo Tribunal Federal soergueu entendimento no sentido de admitir a legitimidade do parlamentar para impetrar mandado de segurança para coibir atos práticos no processo de aprovação de lei incompatível com as disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. Ao analisar o MS nº 37.637/DF, a Ministra Rosa Weber, no exercício da presidência desta Suprema Corte, assentou que “na gênese de tal prerrogativa está o exercício do mandato parlamentar, fonte de direito público subjetivo a ser defendido como forma de evitar que Deputado ou Senador tome parte de processo legislativo viciado”. A propósito:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). **O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados**

no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não (...) (STF - MS: 32033 DF - DISTRITO FEDERAL 9964405-21.2013.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 20/06/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-033 18-02-2014) ¹

Sublinhe-se, de plano, que não se está a promover eventual controle preventivo de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.729/2004, consubstanciado em prematura intervenção do Poder Judiciário em domínio de formação dos atos normativos em curso nas Casas Legislativas. O que se propugna é demonstrar a existência de vícios formais e procedimentais no âmbito da tramitação do Projeto de Lei nº 3.729/2004, que revelam atropelos ao princípio democrático, bem como às normas constitucionais e internacionais que promovem efetivo prestígio aos direitos ambientais e dos povos indígenas. Desse modo, revela-se plenamente cabível a impetração para fins de assegurar direito líquido

¹ Cabimento do mandado de segurança em hipótese em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedado a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 87) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (MS 20.257, Rel p/ acórdão Ministro Moreira Alves).

e certo do Parlamentar ao devido processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988.

II. DA MOLDURA FÁTICA QUE ENQUADRA A TRAMITAÇÃO DO PL Nº 3.729/2004

O Projeto de Lei nº 3.729/2004, de autoria do Deputado Luciano Zica, apresentado em 08 (oito) de junho de 2004, dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Justificou-se a importância da proposição legislativa para fins de mitigar a “gritante insegurança jurídica que reina na seara” do licenciamento ambiental no Brasil. De acordo com a manifestação do Relator, o Deputado Neri Geller, promove-se odes desmedidas ao princípio da segurança jurídica, sob o enfoque da mitigação dos procedimentos burocráticos, “demorados, custosos e, ao mesmo tempo, ineficientes, que supostamente permeiam o licenciamento ambiental no Brasil.

Ainda na esteira das razões elencadas pelo Deputado Relator, seria diante desse quadro desenhado que o “capital foge do País, os investimentos e obras ficam paralisados e o meio ambiente desprotegido”. Nada mais absurdo. O texto-base do Projeto de Lei nº 3.729/2004 flexibiliza e dispensa uma série de atividades e empreendimentos da obtenção do inexorável licenciamento ambiental.

Dentre um sem número de vilipêndios aos direitos fundamentais, destacam-se: **a)** a dispensa de determinadas atividades e empreendimentos da obtenção de licenciamento ambiental; **b)** a concentração do poder decisório sobre o licenciamento ao órgão regulador, de modo a retirar o poder de veto das comunidades indígenas; **c)** a exclusão de terras indígenas não demarcadas e os territórios quilombolas não titulados da análise de impactos. Caso seja aprovado, o texto-base do Projeto de Lei nº 3.729/2004 dispensará várias atividades do licenciamento ambiental, a saber: cultivo de espécies de interesse agrícola; e pecuária extensiva e semi-intensiva e intensiva de pequeno porte.

O ponto crítico do referido projeto de lei repousa na concentração do poder decisório sobre o licenciamento ao IBAMA em nível federal, em ordem a retirar o poder

de veto das comunidades indígenas. Para além disso, o texto apresentado exclui as terras indígenas não demarcadas e os territórios quilombolas não titulados da análise de impactos e da adoção de medidas para prevenir danos ambientais. Vale dizer, empreendimentos impactantes serão autorizados, de modo a permitir que não se considerem as consequências em terras indígenas e quilombolas, em unidades de conservação.

Conforme antedito, concentra-se todo o poder decisório na “autoridade licenciadora”, que de acordo com o art. 3º, inciso II, do texto-base do Projeto de Lei nº 3.729/2004, é definida como “órgão ou entidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, integrante do Sisnama competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão, renovação, acompanhamento e fiscalização das respectivas licenças ambientais”.

Para o Deputado Relator, “é preciso concentrar o poder decisório nas autoridades licenciadoras, pois são elas que possuem o corpo técnico adequado para a análise e que têm o dever funcional de autorizar ou não o empreendimento”. Exclui-se, com isso, a participação da comunidade científica, das associações, de ONG’s, mas principalmente das comunidades que habitam os locais dos empreendimentos, de modo a desconsiderar e desqualificar a participação da sociedade civil.

A carta assinada por 09 (nove) ex-ministros do meio ambiente expõe que o Projeto de Lei nº 3.729/2004 tramitou e foi à votação em caráter emergencial sem um amplo e responsável debate com a sociedade, bem como com os povos e comunidades impactados. De acordo com o documento, “o caráter de urgência não pode ser motivado, como parece ser, pela oportunidade da Pandemia e da votação em plenário em regime de deliberação remota, sem um amplo e transparente debate com a sociedade sobre as aqui questionadas inovações oferecidas pelo relatório. Ao contrário do interesse maior do Brasil de promover o desenvolvimento sustentável em convergência com nossas metas de proteção da biodiversidade e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, o projeto de lei em referência praticamente fulmina de morte um dos principais

instrumentos que deveria nos guiar para alcançá-las”. Eis o teor dos dispositivos que revelam os vícios objeto da impetração:

Art. 38. A participação das autoridades envolvidas referidas no inciso III do art. 3º, nos processos de licenciamento ambiental, obedecerá às seguintes premissas:

I – não vinculam a decisão da autoridade licenciadora;

II – devem ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 39 e 40;

III – sua ausência, no prazo estabelecido, não obsta a

continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental, nem a expedição da licença;

IV – devem se ater às suas competências institucionais estabelecidas em Lei; e

V – devem observar o disposto no art. 13.

Parágrafo único. Observado o disposto nos arts. 4º, 8º e 9º, as autoridades envolvidas definirão, conforme suas competências institucionais, as tipologias de atividades ou empreendimentos em cujo licenciamento ambiental haverá sua respectiva participação.

Art. 39. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38, a autoridade licenciadora encaminhará o Termo de Referência para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:

I – quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo 1, em relação à atividade ou empreendimento, existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada;

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos

quilombos.

III - quando na ADA da atividade ou empreendimento existir unidades de conservação ou suas respectivas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

Art. 40. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o EIA/RIMA e demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I - quando na AID da atividade ou empreendimento existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos.

III - quando na ADA da atividade ou empreendimento existir unidades de conservação ou suas respectivas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

Art. 41. Havendo superveniência das hipóteses previstas no caput do art. 40, as autoridades envolvidas deverão apresentar manifestação na fase em que estiver o processo de licenciamento, sem prejuízo da sua validade e do seu prosseguimento.

Art. 42. As autoridades envolvidas e a autoridade licenciadora competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 2011, poderão, mediante instrumentos de cooperação institucional, dispor sobre procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro das respectivas terras indígenas ou quilombolas, observadas, em qualquer caso, as normas gerais para o licenciamento ambiental estabelecidas nesta lei.

Constata-se, nesse passo, que o texto-base exposto no relatório prevê a exclusão da análise de impacto e da adoção de medidas para prevenir danos sobre todas as terras

indígenas que ainda não tenham sido efetivamente demarcadas, o que representa cerca de um quarto do total. De igual modo, elimina da análise de impacto e da adoção de medidas para prevenir danos sobre todos os territórios quilombolas que ainda não tenham sido titulados, o que representa 87% (oitenta por cento) do total. Em sequência, exclui da análise de impactos diretos e indiretos sobre unidades de conservação, de modo a abrir caminho para a sua destruição, mitigando a proteção ambiental, com impactos nefastos sobre a biodiversidade.

Evidentemente que a redação dos artigos 38 a 42 conforme propostos pelo Deputado Relator, diminui a proteção às terras indígenas e comunidades remanescentes de quilombos. Permite-se apenas a manifestação da FUNAI, da Fundação Palmares, do Iphan e outros órgãos competentes em caráter meramente consultivo e limitada a terras já demarcadas ou tituladas. Revela-se que o Substitutivo também será prejudicial às Unidades de Conservação da natureza (UC), pois, pelo texto do relator, as UC só serão incluídas na análise de impacto ambiental se estiverem dentro da área diretamente afetada (ADA) pelo empreendimento, ignorando assim UC presentes nas Áreas de Influência Direta e Indireta.

Como se vê, a emissão de licenças para autorizar empreendimentos com significativo impacto em terras indígenas e quilombolas será realizada sem qualquer avaliação de impactos e adoção de medidas de prevenção de danos aos povos e às comunidades tradicionais. Mais ainda. Tudo isso será materializado no âmbito do Poder Legislativo sem consulta, promoção de debates e audiências com os povos interessados, que serão fatalmente afetados por esta medida legislativa, de modo que faz-se imperiosa a concessão da segurança neste *mandamus*, a fim de que seja resguardado o direito líquido e certo do Impetrante ao devido processo legislativo, especificamente mediante a amplificação e pluralização dos debates, conforme as razões jurídicas a seguir delineadas.

III. DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. DA AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO DEBATE LEGISLATIVO. DO ACINTE AO DISPOSTO NA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS

Evidencia-se, no ponto, o acinte ao princípio democrático, uma vez que as medidas legislativas arrefecedoras de direitos fundamentais foram tomadas ao sem o necessário debate público, especificamente com os povos e comunidades que serão diretamente afetados com as mudanças implementadas pelo Projeto de Lei nº 3.729/2004, caso seja aprovado. Ensina o Professor José Afonso da Silva que a democracia não é um mero conceito político abstrato, mas, sim, um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais conquistados no decorrer da história, razão pela qual não se consubstancia em um valor-fim, mas em meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana. ²

Tanto é assim que o Professor Paulo Bonavides clarifica que não há democracia sem participação, de sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder. ³ O relacionamento formado por apenas duas vias foi superado, no que o comportamento do cidadão não mais se resume a apenas aceitar as ordens estatais ou refutá-las. ⁴ Há um espaço para a construção conjunta entre os cidadãos e o Estado, que se desenvolve de acordo com a intensidade da evolução do regime democrático. ⁵ Não por outro motivo, Rodrigo Mudrovitsch ⁶ destaca

² DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 40.

³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 51.

⁴ PRANDSTRALLER, Gran Paolo. **Valori e libertà**. Milano: Edizioni di Comunità, 1966. P. 50.

⁵ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 142.

⁶ MUDROVITSCH, Rodrigo. **Democracia e governo representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. P. 288.

a fragilidade da representação que não é fruto de escolhas por opção ideológica, mas a partir de propaganda comprometida em ambiente de “democracia de audiência”.⁷

A ausência da democratização dos debates também revela a existência de vício de inconstitucionalidade diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais no âmbito do processo legislativo. **Isso porque conforme o art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, os governos deverão “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.** Demais disso, os governos também devem “estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, da adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas públicas e programas que lhes sejam concernentes”.

Observa-se, da análise do relatório em apreço, que a interpretação conferida à referida norma da OIT pelo Deputado Relator foge ao *télos* subjacente às determinações ali vertidas. Isso porque o Deputado reverberou entendimento no sentido de que “nem mesmo às comunidades indígenas foi garantido o ‘poder de veto’, consoante reconhece a própria OIT”. Está-se, com isso, a transmutar a natureza de uma consulta para um suposto poder de veto, o que não se coaduna com a determinação que sai do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, uma vez que está escrita em claro e bom vernáculo.

Sublinhe-se, por oportuno, que Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004. Tanto é assim que, de

⁷ O termo é usado por Bernard Manin, para caracterizar uma das metamorfoses do poder, em que o intermediário entre o representado e o representante não mais recai sobre o partido político, mas na divulgação da mídia e da audiência. MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.

forma análoga, este Egrégio Supremo Tribunal Federal, por diversas ocasiões, suspendeu os efeitos de decisões transitadas em julgado em que não houve efetiva participação de comunidades indígenas em processos nos quais se discutiam demarcação de terras. Confira-se:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO RESCISÓRIA. ANULAÇÃO DE DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. COMUNIDADE INDÍGENA QUE NÃO INTEGROU A LIDE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. Ação rescisória ajuizada pela Comunidade Indígena do Povo Kaingang contra acórdão que chancelou a anulação da demarcação das terras que ocupam. 2. O *fumus boni iuris* foi demonstrado, tendo em vista que a autora não teve a oportunidade de participar da demanda de origem e há diversos precedentes no sentido de que as comunidades indígenas devem atuar como litisconsortes em causas que digam respeito à demarcação de suas terras tradicionais (ACO no 2.323, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 18.02.2019; MS no 34.250 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 07.02.2017; MS no 28.541, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 05/11/2018; AR no 2.456- MC, Rel. Cármen Lúcia, DJe 06.09.2019; AR no 2.750-MC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 07.10.2019). 3. O *periculum in mora* também foi demonstrado, tendo em vista que a comunidade indígena corre o risco de desocupação forçada das terras. 4. Medida cautelar deferida para suspender o processo de cumprimento de sentença.” (AR 2761 MC, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, DJe 06.11.2019)

A teor do que se extrai de decisão da lavra da Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia, que deferiu medida cautelar na AR nº 2756, em alusão ao caso “Raposa Serra do Sol” (Petição nº 3.388), “a consulta aos indígenas é um elemento central da Convenção no 169, da Organização Internacional do Trabalho. Essa convenção integra o Direito brasileiro, tendo sido internalizada pelo Decreto Legislativo no 143/2002 e pelo Decreto Presidencial no 5.051/2004, e foi considerada em diversas passagens do acórdão embargado”. Impôs-se, no referido julgamento relativização do direito de prévia

consulta apenas diante de questões estratégicas relacionadas à defesa nacional, o que não é o caso, razão pela qual demonstrado o vício consubstanciado no abuso em tela, faz-se imperioso suspender o trâmite do PL nº 3.729/2004 até que se realizem as consultas necessárias.

III.I DA VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225, DA CF/88) E AOS DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS.

De acordo com o art. 225 da Constituição Federal de 1988, “todos têm direito ao meio ambiente 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”. O §1º do referido preceito constitucional especifica que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; 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; e 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 (art. 225, §1º, incisos I, II e IV, da CF/88).

A Constituição adotou a tendência contemporânea de tutela dos interesses difusos e, em especial, do meio ambiente, colocando-o como direito constitucionalmente regulado de terceira dimensão, no que foi a primeira Constituição brasileira a abordar expressamente essa problemática, abrindo um capítulo específico para tratar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que a diversidade seja preservada. A proteção ao meio ambiente engloba, por isso mesmo, engloba a proteção à fauna, à flora e a proibição de práticas que danifiquem o ecossistema equilibrado ou que submetam animais a castigos cruéis, de modo a provocar a extinção das espécies. Portanto, as

políticas formuladas de proteção ao meio ambiente devem ter caráter geral, em vez de políticas meramente tópicas e ocasionais, que não levam em consideração o vetor deontológico da garantia do meio ambiente equilibrado.⁸

A defesa do meio ambiente também consubstancia princípio constitucional da ordem econômica, conformador da livre iniciativa (art. 170, inciso VI, da CF/88). Não foi por outra razão que este Egrégio Supremo Tribunal Federal assentou que "o direito à integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social".⁹

Tem-se, na esteira do escólio de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, que "no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental".¹⁰

No plano infraconstitucional, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, estabelece que a política nacional do meio ambiente deve ter por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional

⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 863.

⁹ (Mandado de Segurança nº 22.164/SP, Plenário, Relator Min. Celso de Mello, DJ 17.11.1995).

¹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 25.

e à proteção da dignidade da vida humana, sob o pálio dos seguintes princípios: a) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; b) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; c) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; d) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; e) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; f) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; g) acompanhamento do estado da qualidade ambiental; h) recuperação de áreas degradadas; i) proteção de áreas ameaçadas de degradação; j) educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (art. 2º).

O Direito Constitucional ao meio ambiente equilibrado é orientado pelos princípios da precaução/prevenção, amplamente reconhecidos por este Egrégio Supremo Tribunal Federal. Com base no princípio da prevenção, havendo uma análise prévia dos impactos que um determinado empreendimento possa causar ao meio ambiente, é possível, adotando-se medidas compensatórias mitigadoras, e mesmo alterando-se o projeto em análise, assegurar a sua realização, garantindo-se os benefícios dela decorrentes, sem causar dano ao meio ambiente. ¹¹ O princípio da precaução expressa uma precaução contra o risco, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança na linha do perigo. ¹² Ensina Maria Luiza Machado

¹¹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. P. 165.

¹² O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública.” (RE 627189, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08.6.2016, DJe 03.4.2017).

Granziera que, na dúvida, “é mais adequado que se tomem providências drásticas, para evitar danos futuros. Como uma posição além do desenvolvimento sustentável e do princípio da prevenção, o princípio da precaução determina que não se licencie uma atividade, toda vez que não se tenha certeza de que ela não causará danos irreversíveis ao meio ambiente”.¹³

Rememora-se o magistério jurisprudencial do Ministro Celso de Mello, no sentido de que “princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.”¹⁴

Obtempere-se que dentre as finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente estão a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, incisos I e VI, da Lei nº 6.938/1981). Fala-se, nesse ponto, do princípio da ubiquidade, que consoante ensina André Ramos Tavares, salienta que “qualquer atividade a ser desenvolvida há de estar vocacionada para a preservação da vida e, portanto, do próprio

¹³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 63.

¹⁴ (ADI 3540-MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.9.2005, DJ 03.02.2006)

meio ambiente. Em última instância, trata-se do retorno ao princípio da dignidade da pessoa humana, guia também na compreensão do alcance do princípio da proteção ambiental”.¹⁵

Vê-se, também, por seu turno, que conforme arremate da Ministra Rosa Weber, “degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º da CF), à vida (art. 5º, caput, da CF) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, da CF), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV).¹⁶

Os índios foram reconhecidos pela Carta Manga no tocante à sua organização social, seus costumes, línguas, crenças e tradições, bem como, e mais importante, à posse sobre as terras que ocupam (art. 231, *caput*, da CF/88). Planteia-se que os artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988 são de natureza fraternal e solidária, mirando a instituição de um novo tipo de igualdade, a civil-moral, das minorias, tendo em vista o valor de integração comunitária. Ela é constitucionalmente compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, viabilizando-se por intermédio de ações afirmativas. As terras ocupadas pelos índios são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis (art. 231, §4º, da CF). Por isso são nulos e extintos os contratos que produzam efeitos jurídicos com o escopo de ocupação, domínio e posse sobre essas terras, bem como não pode haver exploração das riquezas naturais do solo, rios e lagos existentes, ressalvados os casos em que houver relevante interesse público da União (art. 231, §6º, da CF).¹⁷

¹⁵ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. Ed. São Paulo: Método, 2006. P. 191.

¹⁶ ADPF 748.

¹⁷ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 870.

In casu, rememora-se que o PL em tela que a exclusão da análise de impacto e da adoção de medidas para prevenir danos sobre todas as terras indígenas que ainda não tenham sido efetivamente demarcadas, o que representa cerca de um quarto do total. De igual modo, elimina da análise de impacto e da adoção de medidas para prevenir danos sobre todos os territórios quilombolas que ainda não tenham sido titulados, o que representa 87% (oitenta por cento) do total. Em sequência, exclui da análise de impactos diretos e indiretos sobre unidades de conservação, de modo a abrir caminho para a sua destruição, mitigando a proteção ambiental, com impactos nefastos sobre a biodiversidade.

Acontece que as terras indígenas e territórios quilombolas, áreas de uso coletivo, não se sujeitam à finalização dos processos de demarcação para que os direitos desses povos sejam reconhecidos. Não se pode permitir a emissão de licenças para autorizar empreendimentos com significativo impacto nessas terras, sem qualquer avaliação e adoção de medidas de prevenção. O PL em apreço tem por objetivo “impor severos impactos às Terras Indígenas, assim como aos Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação e áreas de proteção, bem como ao patrimônio histórico e cultural, sem que sequer sejam objeto de avaliação de impacto ou de medidas de prevenção, mitigação e compensação. E a consequência da devastação ambiental sobre essas Áreas Protegidas recairá sobre o direito de toda a sociedade a viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impactando a vida, a qualidade de vida, a saúde e a dignidade humana”.¹⁸

Como se vê, o *modus operandi* que deflui da política de menoscabo ao meio ambiente, aos povos indígenas e à democratização dos debates na arena legislativa põe em evidência a conclusão de Ailton Krenak, de que está-se a vivenciar uma era que pode ser identificada como “Antropoceno”. Ou seja, “exclui-se da vida, localmente, as formas de organização que não estão integradas ao mundo da mercadoria, pondo em risco todas as outras formas de viver- pelo menos as que fomos animados a pensar como possíveis,

¹⁸ “Manifesto MNI Contra a Lei geral do Licenciamento”.

em que havia corresponsabilidade com os lugares onde vivemos e o respeito pelo direito à vida dos seres, e não só dessa abstração que nos permitimos constituir como uma humanidade, que exclui todas as outras e todos os outros seres”.¹⁹

Ainda é de bom alvitre acentuar que este Egrégio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 5.312/TO, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, acentuou que a Lei nº 2.713/2013 do Estado do Tocantins “excetua da sistemática de licenciamento prevista na legislação federal as atividades agrossilvipastoris, que, embora voltadas para o uso sustentável de recursos naturais, não excluem a possibilidade de impacto ambiental a ser prevenido e mitigado por meio do licenciamento e dos estudos ambientais prévios”. Para o Ministro Alexandre de Moraes, “a norma estadual fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental e, conseqüentemente, o dever de proteção do Estado ao meio ambiente, por dispensar o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, sem que haja o controle pelo órgão ambiental competente, no que diz respeito à localização, instalação e operacionalização dessas atividades, com a indicação de limites e condicionantes aptos a mitigar o dano ao meio ambiente”.²⁰

¹⁹ KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. P. 47.

²⁰ 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**

Não é de todo excessivo rememorar que não se está a promover eventual controle preventivo de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.729/2004, consubstanciado em prematura intervenção do Poder Judiciário em domínio de formação dos atos normativos em curso nas Casas Legislativas. O que se propugna é apenas o respeito irrestrito ao devido processo legislativo, pois “seus requisitos são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos”.²¹

IV. DA MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA

É de sabença notória que interstício temporal consubstanciado entre a instauração do processo e o proferimento de provimento definitivo apresenta demasiados percalços, em ordem a inviabilizar a efetiva realização de direitos. Para Fernando Horta Tavares, “o tempo teria um fluir vagaroso, que é incompatível com o virtuoso acesso à ordem jurídica justa”.²² Há situações em que o tempo utilizado para obtenção da certeza processual com a tutela final é tão grande que o próprio titular do direito terá sucumbido. Em outros casos, o jurisdicionado que buscou amparo no Poder Judiciário apenas observa inerte o perecimento do direito que buscou tutelar.

Partindo dessas premissas, Marcelo Abelha assevera que o tempo é amigo da estabilidade da situação lamentada, no que quanto mais o processo demora para efetivar

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. (STF - ADI: 5312 TO - TOCANTINS 8622127-27.2015.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 25/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-026 11-02-2019)

²¹ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26.

²² TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.). *Urgências de Tutela: processo cautelar e tutela antecipada*. Curitiba: Juruá, 2007. P. 111.

o resultado pretendido, tanto mais tempo permanecerá de pé a situação injusta, causando danos ao longo do seu curso. Com efeito, dispõe o **artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, que ao despachar a inicial, o juiz ordenará “que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a eficácia da medida, caso seja finalmente deferida”.**

Trata-se, na hipótese vertente, do satisfação dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Diante das razões de direito expostas na petição inicial deste *mandamus*, está patente a **probabilidade do direito** invocado pelo Impetrante para salvaguardar o respeito indelével que deve ser conferido às formalidades ínsitas ao processo legislativo constitucional. O **periculum in mora**, por sua vez, é o perigo do retardamento na aceitação imediata da postulação. Tenha-se, no caso vertente, que este requisito resta consubstanciado no fato de que o Projeto de Lei nº 3.729/2004, já aprovado pela Câmara dos Deputados, será imediatamente remetido ao Senado Federal, para continuidade das votações.

V. DOS PEDIDOS

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:


- a) A concessão da medida liminar de urgência, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, em razão da satisfação dos requisitos da probabilidade de direito e do perigo da demora, **para que seja imediatamente sustada a tramitação do Projeto de Lei nº 3.729/2004 até que o Poder Legislativo promova consultas, debates e diálogos necessários com a sociedade acerca das mudanças a serem implementadas no referido PL, especificamente com as comunidades que serão afetadas,** preservando-se o direito líquido e certo do Impetrante ao devido processo legislativo;
- b) A notificação da autoridade coatora para que apresente informações, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009;

- c) No mérito, a confirmação da medida liminar perseguida, se deferida, com a concessão da segurança para assegurar que o **Projeto de Lei nº 3.729/2004 apenas volte a tramitar após o Poder Legislativo encetar as consultas e amplificar os debates acerca do que se busca regulamentar, sobretudo com os povos indígenas e quilombolas.**

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

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 14 de maio de 2021.



WALBER DE MOURA AGRA
OAB/PE 757-B

ALISSON LUCENA
OAB/PE 37.719

ANA CAROLINE LEITÃO
OAB/PE 49.456