



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

**PETRUCIO RENATO ALVES DE SANTANA**

**A LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA E O AGRONEGÓCIO DA SOJA NO  
ESTADO DO AMAPÁ**

MACAPÁ-AP  
2020

**PETRUCIO RENATO ALVES DE SANTANA**

**A LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA E O AGRONEGÓCIO DA SOJA NO  
ESTADO DO AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA) da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientadora: Dra. **Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala.**

MACAPÁ-AP  
2020

**PETRUCIO RENATO ALVES DE SANTANA**

**A LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA E O AGRONEGÓCIO DA SOJA NO  
ESTADO DO AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA) da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Cláudia Maria Cruz Fernandes Chelala - UNIFAP

---

Daguinete Maria Chaves Brito - UNIFAP

---

Nagib Jorge Melém Junior - EMBRAPA

---

Daize Fernanda Wagner Silva - UNIFAP

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Deus pai todo poderoso e Grande Arquiteto do Universo, pela vida, saúde e discernimento que me possibilitou trilhar o caminho desta jornada.

A minha, esposa Caroline e ao meu filho Pedro, pela compreensão das vezes que estive ausente, pois sempre me apoiaram e passaram tranquilidade na feitura deste estudo.

A minha querida mãezinha, Antônia Rodrigues, que mesmo distante me incentivou a ir muito além do que imaginava, sendo fundamental em todas as conquistas.

Ao meu querido Pai, Pedro Alves, *"in memoriam"*, pela formação, educação, e valioso exemplo como pessoa, minha referência, meu herói eternamente.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais da UNIFAP pelos ensinamentos, em especial a Professora Dr<sup>a</sup>. Daquinete Maria que contribuiu de forma significativa para o estudo.

A orientadora, Professora Dr<sup>a</sup> Cláudia Chelala, pela paciência, ensinamento e direcionamento da pesquisa.

Aos colegas de turma, pela amizade, camaradagem e por terem me propiciado viver momentos felizes em sala de aula.

A todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização desta dissertação.

## RESUMO

SANTANA, P.R.A. A Licença Ambiental Única e o agronegócio da soja no Estado do Amapá. Dissertação - Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Amapá, 2019.

O licenciamento ambiental normalmente é realizado pelo sistema tradicional trifásico com as etapas de licença prévia, instalação e operação. Exigindo-se ainda, estudo de impacto ambiental, conforme dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E com o intuito de acelerar esse processo que às vezes se torna moroso, o Estado do Amapá editou norma que instituiu a Licença Ambiental Única - LAU, a qual modifica procedimentos administrativos para a concessão das licenças ambientais de empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente. Ocorre que esta norma estadual vem sendo questionado pela Procuradoria Geral da República - PGR, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4575 de 2016, por entender que afronta competência legislativa material da União. A pesquisa tem como escopo, analisar os aspectos jurídicos do processo de licenciamento ambiental, aplicado no âmbito do Estado do Amapá, com observância quanto à constitucionalidade da lei estadual nº 70 que instituiu a Licença Ambiental Única. Trata-se, portanto de uma pesquisa bibliográfica exploratório-descritiva onde se buscou dados em diversos órgãos públicos e privados com ligação direta a temática, assim como se discuti os efeitos e consequências da aplicabilidade da LAU para o desenvolvimento do agronegócio da soja. Todavia, é no cerrado amapaense que a soja se desenvolve visto que a área em comento está disponível e apresenta boas condições para o plantio, e é salutar o estímulo dessa produção, mas deve ser feito de forma sustentável, gerenciado por políticas públicas que respeitem o meio ambiente e de um arcabouço de leis que permita transparecer aos agricultores, uma segurança jurídica e, assim, agraciar a população do Amapá com o desenvolvimento econômico social, aliado à geração de emprego e renda sem perder o equilíbrio do meio ambiente com reflexo na qualidade de vida da presente e futuras gerações.

Palavras chaves: Licença Ambiental Única, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Soja.

## ABSTRACT

SANTANA, P.R.A. Single Environmental License and soy agribusiness in the State of Amapá. Dissertation - Department of Environment and Development, Federal University of Amapá, 2019

Environmental licensing is usually performed by the traditional three-phase system with the prior licensing, installation and operation steps. An environmental impact study is also required, as provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. And in order to accelerate this sometimes lengthy process, the State of Amapá issued a standard that established the Single Environmental License - LAU, which modifies administrative procedures for the granting of environmental licenses for projects that are potentially harmful to the environment. It turns out that this state norm has been questioned by the Attorney General's Office - PGR, through a Direct Action of Unconstitutionality - ADI No. 4575 of 2016, for understanding that affronts the Union's substantive legislative competence. The research aims to analyze the aspects environmental licensing process, applied within the state of Amapá, with due regard to the constitutionality of state law No. 70 establishing the Single Environmental License - LAU. Therefore, this is an exploratory-descriptive bibliographic research that sought data from various public and private agencies with direct links to the theme, as well as discussing the effects and consequences of the applicability of LAU for the development of soy agribusiness. However, it is in the Amapá cerrado that soybeans grow since the area under consideration is available and has good conditions for planting, and it is healthy to stimulate this production, but it must be done sustainably, managed by public policies that respect the environment. environment and a framework of laws that allow farmers to provide legal certainty and thus reward the population of Amapá with social economic development, combined with the generation of employment and income without losing the balance of the environment with a reflection on the quality of life of the population present and future generations.

Keywords: Single Environmental License, Direct Action of Unconstitutionality, Soybean.

As pessoas mais importantes da minha vida, minha mãe Antônia Rodrigues, meu pai Pedro Alves (in memoriam), meus irmãos, Petrônio Alves e Petronaldo Alves (in memoriam), minha esposa, Caroline Maia e meu filho Pedro.

Árdua é a missão de desenvolver e defender a Amazônia. Muito mais difícil, porém, foi a de nossos antepassados de conquistá-la e mantê-la.

*“Gen. Ex. Rodrigo Octávio Jordão Ramos”*

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução histórica da produção de soja no Amapá	35
Gráfico 2 – Demonstrativo da área plantada de soja no Amapá em hectares	39
Gráfico 3 – Comparativo de área plantada de soja no Brasil	40
Gráfico 4 – Comparativo de área plantada de soja no Amapá	40
Gráfico 5 – Comparativo de soja colhida no Brasil	41
Gráfico 6 – Comparativo de soja colhida no Amapá	41
Gráfico 7 – Comparativo da produção de soja no Brasil	42
Gráfico 8 – Comparativo da produção de soja no Amapá	42
Gráfico 9 – Comparativo do rendimento médio de soja no Brasil	43
Gráfico 10 – Comparativo do rendimento médio de soja no Amapá	43
Gráfico 11 – Demonstrativo da licença ambiental única expedida	64
Gráfico 12 – Demonstrativo da participação média do Amapá em área plantada em relação ao Brasil	80
Gráfico 13 – Demonstrativo da participação média do Amapá em área colhida em relação ao Brasil	81
Gráfico 14 – Demonstrativo da produção média do Amapá em área colhida em relação ao Brasil	82
Gráfico 15 – Comparativo da média de rendimento da safra de soja em 2019 no Amapá e no Brasil	82
Gráfico 16 – Demonstrativo da evolução da produção de soja no Amapá-2013 /2019	83
Gráfico 17 – Comparativo do embarque de soja no Amapá -2018/2019	84

## LISTA DE SIGLAS

AA	Autorização Ambiental
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia- Geral da União
ALAP	Assembleia Legislativa do Amapá
APAs	Áreas de Proteção Ambiental
APROSOJA	Associação dos Produtores de Milho e Soja do Amapá
AMCEL	Amapá Florestal e Celulose S.A
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ASV	Autorização de Supressão Vegetal
CE	Constituição Estadual
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COTERRA	Coordenadoria Estadual de Terras do Amapá
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNI	Conselho Nacional da Indústria
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FPE	Fundo de Participação dos Estados

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPA	Instituto de Estudos e Pesquisas
IMAP Amapá	Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LA	Licenciamento Ambiental
LAU	Licença Ambiental Única
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MT	Mato Grosso
MMA	Ministério do Meio ambiente
MPF	Ministério Público Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PGR	Procuradoria Geral da República
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RG	Registro Geral
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RURAP	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá
SEAD	Secretaria de Administração
SEAF	Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca, Floresta e Abastecimento
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SIEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente

STF	Supremo Tribunal Federal
TERRAP	Instituto de Terras do Amapá
UNE	União Nacional dos Estudantes
ZFV	Zona Franca Verde
ZSC	Zoneamento Socioambiental do Cerrado

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do cerrado amapaense	36
Figura 2 - Rota do Arco Norte para escoamento de grãos	49
Figura 3 - Portos do Arco Norte	49
Figura 4 - Capacidade de embarque dos portos do Arco Norte	50
Figura 5 - Diferença em KM dos portos de Miritituba-PA e Santos-SP	51
Figura 6 - Porto de Santana-AP	52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produtividade de soja em sacas no ano de 2017 na área da AMCEL	37
Tabela 2 - Demonstrativo da área total dos principais domínios florísticos do Amapá	58

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	16
<b>2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CRFB DE 1988</b>	20
2.1 Licenciamento Ambiental	24
2.2 Licenciamento Ambiental no Amapá	28
2.3 Limites e competências para legislar em matéria ambiental	31
<b>3 AGRONEGÓCIO DA SOJA NO CERRADO AMAPAENSE</b>	34
3.1 Fatores econômicos do Amapá e a perspectiva da produção de soja	44
3.2 Limitadores da economia da soja no Amapá	53
<b>4 DAS LICENÇAS</b>	62
4.1 Licenciamento ambiental simplificado	62
4.2 Licença Ambiental Única-LAU	63
4.2.1 Procedimentos administrativos para concessão da LAU	66
<b>5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE</b>	67
5.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.47 5.	74
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	78
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	90
<b>8 REFERÊNCIAS</b>	95

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de concessão do licenciamento ambiental para empreendimento potencial ou efetivamente poluidor, legalmente é realizado pelo sistema tradicional trifásico com as etapas de licença prévia, instalação e operação. Exigindo-se ainda, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) conforme dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988.

O cumprimento de todas as etapas do licenciamento demanda longos prazos, o que pode provocar morosidade na conclusão do processo, em alguns casos. Neste contexto, há uma constante pressão por parte dos empreendedores para a simplificação da obtenção da licença ambiental. Um dos argumentos geralmente levados à análise é o fato de que o legislador agregou sob os mesmos parâmetros, um conjunto diversificado de atividades produtivas, o que pode ter gerado desigualdade, uma vez que algumas atividades produtivas de menor magnitude, e portanto, de menor potencial poluidor encontram-se submetidas às mesmas regras de empreendimentos que representam grandes intervenções nos ecossistemas e mobilizam grande quantidade de recursos naturais.

Por essa razão é que alguns Estados, com a competência que possuem para elaborar seus regulamentos, simplificam os processos de licenciamento. Tal situação pode ensejar uma afronta à CRFB de 1988, bem como um relaxamento para as etapas de análise e fiscalização por parte dos órgãos licenciadores.

A preocupação com a flexibilização das normas ambientais para licenciar atividades intensivas na utilização dos recursos naturais e capazes de gerar riscos ao meio ambiente ganhou força após a tragédia ocorrida em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, no Estado de Minas Gerais, onde houve o rompimento de uma barragem ocasionando as mortes de 249 pessoas e danos irreversíveis ao meio ambiente.

Para o Ministério do Meio Ambiente devem ser mais rigorosas as fiscalizações de empreendimentos que atuem com projetos como mineração, ou hidrelétrica,

uma vez que podem resultar em grandes intervenções na natureza. Entretanto, corroborando com as recorrentes queixas de parte de empreendedores, o governo federal entende que se deve evitar colocar no mesmo plano, atividades com graus de potencialidades poluidoras diferentes, ou seja, endurecer as regras para os casos mais complexos que exigem do poder público uma maior atenção e flexibilizar para os casos com menor potencial poluidor.

Considerando que o licenciamento ambiental é um dos instrumentos mais importantes do poder público de controlar e fiscalizar as atividades com capacidade efetiva e potencial para degradar o meio ambiente é que atualmente vem aumentando a frequência das discussões e a preocupação de que a flexibilização do processo de licenciamento possa enfraquecer o sistema de controle ambiental.

Com isso, o debate sobre o licenciamento ambiental vem ocupando o centro da discussão, não apenas por se tratar do dever de cuidado para com os recursos naturais que são essenciais ao equilíbrio dos ecossistemas, mas também, pelos interesses econômicos subjacentes.

Com o ingresso do agronegócio da soja no Amapá, a partir de 2012 surgiram perspectivas de crescimento da economia provenientes de mudanças que poderão ser significativas em relação ao atual cenário do agronegócio no Estado. Isto porque o Amapá se configura como uma nova fronteira agrícola de expansão da produção de grãos, em razão de sua localização privilegiada e estratégica para o escoamento e comercialização junto aos mercados internacionais.

O Amapá é uma das menores unidades da federação brasileira, com participação de aproximadamente de 0,23% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional o que corresponde a 15,48 bilhões de reais segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). A economia amapaense é fortemente vinculada às atividades do setor público, em todas as suas esferas, representando 46% do total das riquezas geradas. O setor produtivo é incipiente. As atividades do setor primário correspondem à 2,23% do PIB, e a indústria contribui com 8,1% na composição da estrutura econômica.

Para acelerar o processo de licenciamento ambiental, a Assembleia Legislativa do Amapá promoveu mudanças na legislação ambiental ao instituir a LAU, específica para o agronegócio da soja com o intuito de torná-lo mais simples.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, que até pouco tempo compreendia o processo de licenciamento ambiental a partir de uma perspectiva mais rígida, entretanto recentemente manifestou-se favorável à possibilidade de alterações nas regras para o licenciamento ambiental, por entender que as normas atuais são complexas.

Diante disso, o estudo aqui proposto tem a intenção de analisar o licenciamento ambiental realizado no âmbito do Estado do Amapá, mais precisamente a LAU instituída com o advento da Lei Complementar Estadual nº 070 de 2012, cujo seu teor trouxe mudanças significativas para o processo de concessão de licença ambiental exclusivamente para atividades e empreendimentos do agronegócio da soja.

Ocorre que esta lei vem sendo questionada quanto a sua constitucionalidade, pois a PGR entendeu que este dispositivo estadual fere aos limites de competências legislativa ajuizando assim uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5475 no Supremo Tribunal Federal, no ano de 2016, a qual é aguardada a decisão.

A arguição da PGR é de que a LAU, expedida no Estado do Amapá, substitui outras licenças e etapas de todo o processo de liberação de obras e empreendimentos, e assim se contrapõe à norma federal e à própria CRFB de 1988 no que diz respeito à competência material da União.

Segundo o entendimento da PGR uma lei estadual não poderia dispensar as licenças ambientais determinadas pela legislação federal nem afastar exigência de estudo prévio de impacto ambiental, previsto no Art. 225 inciso IV da CRFB

de 1988, que versa sobre a obrigatoriedade do poder público de exigir na forma da lei estudo prévio de impacto ambiental para instalar empreendimentos que explorem atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Por outro lado, na defesa da LAU, a Assembleia Legislativa alegou ser a norma em comento legal, pois se trata de competência concorrente entre Estado e União, já que a União dita normas gerais, enquanto o Estado busca adequar seu ordenamento jurídico com interesse e peculiaridades regionais, tendo se embasado para este argumento no Art. 24, § 3º da CRFB.

Partindo-se dessas informações, este estudo levanta o seguinte problema: a lei estadual nº 070 de 01 de Janeiro de 2012 que instituiu a LAU para atividades do agronegócio da soja afronta competência legislativa material da União?

A pesquisa se desenvolveu por meio de revisão bibliográfica e levantamento de campo, com ênfase na abordagem exploratório-descritiva, com a utilização da técnica alternativa de observação (GIL, 2008; SANTOS, 2015). A coleta de dados ocorreu no antigo Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) e buscou-se conteúdos de diversos órgãos públicos e privados ligados diretamente à temática do licenciamento ambiental, como, por exemplo: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Associação dos Produtores de Milho e Soja do Amapá (APROSOJA).

Ainda, foram abordados e analisados relatórios do IBGE sobre a produção, área plantada e colhida o que possibilitou um diagnóstico do agronegócio da soja no Estado do Amapá, além do necessário suporte da leitura dos artigos e periódicos já publicados sobre licenciamento ambiental, da jurisprudência como fonte mediata do direito e das leis e normas em matéria ambiental como fonte principal. Por fim, visitou-se uma propriedade localizada no cerrado amapaense que desenvolve o plantio da soja para maior familiaridade em relação ao agronegócio.

O estudo preocupou-se em trazer no primeiro capítulo a relação da CRFB de 1988 com a temática meio ambiente com foco no licenciamento ambiental, e apresentação de conceitos de teóricos do direito ambiental.

No tópico seguinte, abordou-se o agronegócio da soja no cerrado amapaense, numa holística para o desenvolvimento econômico do Estado, com apontamento de fatores que dificultam o avanço do plantio da soja, tais como: a questão fundiária e insegurança jurídica ocasionada, todavia, por legislações dúbias e complexas.

Em sequência, analisou-se a LAU, e a ADI nº 5474 cuja origem se deu por intermédio do MPF/AP que solicitou junto a PGR a iniciação da ação no Supremo Tribunal Federal (STF) que aguarda decisão acerca da constitucionalidade da lei complementar estadual nº 070 de 2012.

Por fim, a presente pesquisa apresenta-se como um instrumento para novos estudos sobre a temática, e assim espera-se contribuir para o debate acerca da real necessidade de desenvolver a economia local, e acredita-se que vencidas as barreiras que emperram o desenvolvimento do agronegócio da soja no cerrado, pode-se sonhar com o Estado do Amapá forte economicamente e assim proporcionar uma melhor qualidade de vida a sua população. Isto posto, com respeito às normas, sobretudo ambientais.

## **2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

A Conferência das Nações Unidas realizada na cidade de Estocolmo no ano de 1972 sobre o Meio Ambiente teve adesão de vários países e organizações não governamentais, daí então se originou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, cujo objetivo era de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável (MIRALÉ, 2014).

O tema se expandia em todos os níveis do poder estatal com normas positivadas cujo intuito de proteger o patrimônio ambiental numa visão global e

evidente de como conciliar as necessidades do homem à custa dos recursos vitais, com a questão ambiental, a qual alerta sobre o necessário cuidado para com o planeta, além de reprovar a ação humana que se utilize de um modelo de crescimento econômico equivocado que acarrete de forma acentuada a escassez dos recursos naturais, pois o meio ambiente procede diretamente do desenvolvimento (MACHADO, 2014).

As normas brasileiras sobre o licenciamento ambiental antecede a própria CRFB de 1988 e neste limiar, se destacam importantes leis do ordenamento jurídico do Brasil, tais como: a Lei Federal nº 6.938 de 31.08 de 1981, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, que institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, a Lei nº 7.347/85 que disciplinou a ação civil pública de caráter processual para a proteção do meio ambiente, a Lei nº 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicadas ao caso concreto em crimes ambientais.

A atual CRFB promulgada em 5 de outubro de 1988, uma das mais extensas e expandidas do mundo contemporâneo, abarcando matéria de todo o gênero, garante a condição de norma constitucional, a proteção e a defesa do Meio Ambiente, assim como aduz a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade com potencial causador de degradação ao meio ambiente. Especificamente traz no seu bojo um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente dado ao grau de importância da temática, além de colocar o poder público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora do meio ambiente (MACHADO, 2014).

Os recursos naturais são bens essenciais à vida, e para a sua utilização a fim de desenvolver atividades econômicas, depende de prévio consentimento do poder público como forma de assegurar e proteger esses bens de uso da coletividade. Para que ocorra a autorização do Estado, a norma positivada determina um instrumento formal denominado de licenciamento ambiental, o qual imbuído do dever de defender e preservar o meio ambiente se utiliza dessa ferramenta que resguarda os bens coletivos para as presentes e futuras gerações, conforme dispõe o Art. 225 da CRFB de 1988.

Para Thomé (2015), licenciamento ambiental define-se como um procedimento administrativo, com vistas a licenciar atividades ou empreendimentos que se utilizam de recursos ambientais, com grande capacidade de causar degradação ambiental. Entende-se, todavia, que se trata de um ato administrativo do poder público que permite o controle das atividades causadoras de danos ao meio ambiente, que pela lei impõe e garante o uso responsável dos recursos naturais para o bem estar de toda a coletividade.

A previsão legal do licenciamento ambiental veio antes da CRFB de 1988, com o advento da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, sendo instituída assim a PNMA, cujo objetivo era possibilitar o desenvolvimento econômico e social associado à preservação do meio ambiente, para tanto tinha a finalidade de preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente, com a participação de todos, principalmente do poder público o qual tem o dever de mantê-lo de forma equilibrada sob o ponto de vista ecológico, para o usufruto das presentes e futuras gerações (THOMÉ, 2015).

Neste contexto, passou-se a ver o meio ambiente como um patrimônio público o qual deveria ser assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, para tanto alguns critérios passaram a ser pontos de atenção como: da racionalização do uso do solo, da água e do ar, do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e do controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

Com a PNMA criou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), formado por vários órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 6º da Lei nº 6.938 em comento.

Dentre esses órgãos destaca-se, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que tem a finalidade de assessorar o poder estatal nas diretrizes e políticas governamentais.

Em 19 de dezembro de 1997 foi editada a Resolução nº 237 do CONAMA, a qual define o conceito de licenciamento ambiental.

**Art. 1º** Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:  
I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (CONAMA, 1997).

Nota-se que o licenciamento ambiental pode ser um instrumento da gestão ambiental, por meio do qual a administração pública exerce o domínio sobre as atividades humanas que alterem o meio ambiente, com vistas a se tornar exequível o desenvolvimento econômico em busca do equilíbrio ecológico (MIRALÉ, 2014).

Constata-se com isso que, o licenciamento ambiental é importante como instrumento de gestão da PNMA, pois por meio dele, a administração pública exerce o controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais. Por isso, a importância do licenciamento ser apoiado e subsidiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais.

Neste prisma a própria CRFB de 1988 traz no bojo do seu Art. 225 “*caput*”, a seguinte informação:

**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 (BRASIL, 1988).

Consoante ao disposto do Art. 225 da CRFB de 1988, o direito à vida ganha destaque por ser um direito fundamental e à sadia qualidade e manutenção, carecem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de políticas públicas dimensionadas a fim de garantir esse direito (MACHADO, 2014).

A CRFB dispõe ainda em seu art. 5º dos direitos e deveres individuais e coletivos, porém se encontra ao longo do texto constitucional outros direitos fundamentais classificados como gerações ou dimensões de direitos, significa

dizer que o direito ao meio ambiente surge com a preocupação da preservação ambiental, onde o ser humano é inserido numa coletividade e que esse direito vai além dos interesses individuais, ou melhor, são direitos transindividuais de 3ª dimensão com teor humanístico e universal (LENZA, 2018).

Os direitos de 3ª dimensão marcam-se também pela sua generalidade, uma vez, que todos têm a obrigação de cuidado com as questões ambientais, já que existem problemas e preocupações de escala mundial, com a preservação e proteção ambiental por constantes mudanças nas relações sociais e econômicas. Portanto, esse direito difuso assume o papel de verdadeiro protetor da humanidade para a resolução dos conflitos sociais, sobretudo no que concerne ao direito ambiental.

Diante disso, os povos estão com os olhares voltados para as questões ambientais, principalmente após diversas agressões à natureza provocadas pela ação do homem. Apesar dessas situações é comum às organizações não governamentais alertar o poder público e a comunidade em geral quanto a imprescindível proteção ao sistema ecológico, o que fez com que os legisladores passassem a editar regras mais específicas e instrumentos mais eficazes em defesa do meio ambiente (SIRVINSKAS, 2018).

Neste contexto, tem-se a real necessidade de preservar a natureza, bem como de incentivar o desenvolvimento socioeconômico, o que só será aceitável se forem utilizados racionalmente os recursos naturais de forma sustentável e com observância às leis ambientais. Entretanto, a atividade econômica e os serviços, incluindo o agronegócio da soja, independente de ser ou não responsável pelo dano ambiental podem ser um ótimo incentivador na proteção do meio ambiente, no sentido de contribuir para a diminuição do aquecimento global com eficiência econômica, equilíbrio ambiental e justiça social (SIRVINSKAS, 2018).

## **2.1 Licenciamento Ambiental**

Destaca-se que a responsabilidade para com o meio ambiente não recai apenas sobre o poder público, mas também à coletividade. Contudo, o Estado

é o grande regulador das ações humanas com ênfase nas resoluções de conflitos sociais e, para tanto dita e fiscaliza às normas a serem cumpridas.

O Brasil começou a instituir os primeiros diplomas legais a respeito dessa matéria, com a Lei nº 1.413 de 1975 a qual dava os parâmetros legais acerca do licenciamento ambiental. Este diploma tratava de medidas de prevenção e controle da poluição industrial (regulamentado pelo Decreto nº 76.389/75). Esta norma forneceu uma base para a criação do licenciamento ambiental, inclusive nos estados e municípios, dentro de suas competências.

Diante das inúmeras demandas e problemáticas que surgiam acerca do meio ambiente muitos foram os debates sobre o impacto causado pelo modelo econômico em vigor, culminando com o evento do RIO 92 em que se discutia a questão econômica, mas sem esquecer ou deixar de lado as questões ambientais, valorizando grandes programas de investimento: siderúrgico, petroquímico, corredores de transportes, construção naval, energia elétrica, comunicações e mineração (CNI, 2014).

A partir de 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente, e, nos anos seguintes, diversas normas foram editadas, como por exemplo, a Resolução nº 237 do CONAMA, em 1997 a fim de rever os procedimentos e critérios do licenciamento ambiental e de incorporar novos instrumentos de gestão com vistas ao desenvolvimento sustentável e de melhoria contínua. A Resolução estabeleceu os tipos de empreendimentos a serem submetidos ao licenciamento, os procedimentos e prazos adotados durante o processo, a periodicidade da renovação das licenças ambientais e as instâncias responsáveis pelo licenciamento, dentro do contexto do SISNAMA, que abrange as esferas federal, estadual e municipal.

O licenciamento ambiental compõe várias fases complexas de procedimentos administrativos com o fito de autorizar atividades efetivas ou potencialmente causadoras de danos ambientais, divide-se em: licença prévia, licença de instalação e de operação, além dos respectivos estudos preliminares de

EIA/RIMA e as audiências públicas quando assim o exigir (FIORILLO, 2013).

Neste contexto, o Art. 8º da resolução 237/97 do CONAMA afirma que o poder público na sua competência de controlar expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade (CONAMA, 1997).

Observa-se do exposto, a clareza das fases que sucedem a licença ambiental, tem-se, portanto, uma etapa preliminar denominada de licença prévia referindo-se ao planejamento do empreendimento que deve ser informado com detalhes sobre a localização e especificidade inclusas às providências a serem tomadas para a viabilidade ambiental.

Segundo Miralé (2014), licença prévia é a concepção do empreendimento pelo poder público onde se aprova a localização e viabilidade estabelecendo requisitos e condicionantes para serem cumpridos nas fases a *posteriori*.

A licença de instalação, posterior à prévia, ocorre quando já cumpridas as exigências determinadas. Desta feita, autoriza a instalação do empreendimento com as especificações de acordo com os planos e projetos aprovados juntamente com as medidas de controle ambiental (FIORILLO, 2013).

Assim, pode ser entendida essa segunda fase, como uma reestruturação do projeto original com riqueza de detalhes técnicos primordiais para a continuidade do processo de licenciamento ambiental, sendo aprovado é

concedido ao empreendedor autorização para iniciar as obras, em conformidade com os planos e projetos ambientais (THOMÉ, 2015).

A licença de operação compreende a autorização para iniciar o desenvolvimento do empreendimento, uma vez que já foram cumpridas todas as formalidades e medidas cabíveis para o controle ambiental. A licença de operação manifesta a concordância do poder público para a execução da atividade, depois de cumpridas as demandas das licenças anteriores (MIRALÉ, 2014).

Destaca-se que o processo de licenciamento ambiental torna-se complexo dado a importância do bem difuso a proteger, o meio ambiente. E, além das licenças previstas na legislação conforme visto, nada obsta de entre elas necessitar do EIA /RIMA.

Neste enfoque, a CRFB de 1988 determina no Art. 225 § 1º inciso IV o EIA.

**Art. 225 – (...)**

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

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 (BRASIL, 1988).

Destarte, com fulcro na fundamentação em comento, o estudo prévio de impacto ambiental foi elevado ao *status* de norma mandamental de caráter obrigatório, passivo de sofrer controle de constitucionalidade caso seja desobedecida.

Ainda no mesmo prisma, segundo Fiorillo (2013), o estudo prévio de impacto ambiental somente será destinado àquelas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente.

A resolução nº 01 do CONAMA de 23 de janeiro de 1986 define impacto ambiental:

**Art. 1º** Para efeito desta resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986)

Dessa forma, qualquer alteração provocada pela ação humana prejudicial ao meio ambiente no aspecto físico, químico e biológico denomina-se impacto ambiental. E, desse impacto pode ocasionar consequências nocivas à saúde, bem estar e à segurança das pessoas (CONAMA, 1986).

No que concerne à exigência do EIA-RIMA, o art. 2º, da resolução nº 01 do CONAMA disciplina quais as atividades modificadoras do meio ambiente serão submetidos à aprovação do órgão estadual competente e do IBAMA em caráter supletivo, dentre elas destacam-se as descritas no inciso XVII que versa sobre projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 hectares, ou consideradas importantes sob o ponto de vista ambiental. Neste caso, tem-se o agronegócio da soja que se desenvolve atualmente no cerrado amapaense.

## **2.2 Licenciamento ambiental no Amapá**

O Estado do Amapá garantiu pelo advento da Constituição Estadual de 1991 no art. 10, o exercício, dentro do seu território, de toda a competência que não lhe seja vedada pela norma constitucional federal. Assim, também disponibilizou no texto um capítulo exclusivo sobre meio ambiente, com destaque para o resguardo ecologicamente equilibrado e a devida exigência de estudo prévio de impacto ambiental para concessão da licença ambiental Art. 312 §1º e § 2º.

**Art. 312.** A execução de obras, atividades industriais, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo setor privado, será admitida, se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente

equilibrado, ficando proibida a exploração desordenada e predatória das espécies frutíferas nativas do Estado.

§ 1º A liberação de licença ambiental, por órgão ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios fixados por lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público, e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

§ 2º A licença ambiental, renovável na forma da lei, para execução e a exploração mencionada no caput deste artigo, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida da aprovação do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório, a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas (AMAPÁ, 1991).

O artigo acima deixa claro que na norma constitucional estadual do Amapá, qualquer espécie de exploração de recursos naturais seja ela pública ou privada só será admitida se houver o cuidado devido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E que a liberação da licença ambiental pelos órgãos competentes será feita depois de cumpridos os critérios dispostos em lei, onde o poder público estadual disporá de órgãos da administração direta a execução de políticas públicas do meio ambiente.

De acordo com o artigo 313 da Constituição do Estado do Amapá (CE) mediante lei, criará condições administrativas para proteger, organizar, coordenar e integrar ações do meio ambiente e o uso adequado dos recursos naturais com a participação da coletividade.

Neste diapasão com o advento da lei complementar nº 005 de 1994, foi criado o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá, com a finalidade de orientar as ações governamentais para utilização racional dos recursos naturais, preservar e melhorar a qualidade ambiental no Estado e oferecer condições de desenvolvimento socioeconômico. Menciona os processos de avaliação de impacto ambiental conforme disposto no Art. 7º, para instalação de empreendimento causador de degradação ambiental, o que deverá ser acompanhado de EIA-RIMA. Seguindo, portanto, a norma federal inclusive com a previsão da publicidade dos atos e realização das audiências públicas.

O Art. 11 do referido código estadual reforça a necessidade da aprovação dos estudos de impacto e relatório de impacto para a concessão da licença ambiental às atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores.

Observa-se o Art. 12, inciso I, II, III e IV cujo teor é claro quanto ao exercício da competência do Estado do Amapá em expedir a licença de autorização ambiental aqui já referenciada sobre as fases a serem cumpridas.

I - LICENÇA PRÉVIA (LP), é expedida na fase inicial do planejamento da atividade ou empreendimento, contendo os requisitos básicos a serem atendidos para sua viabilidade, instalação e operação. Sua concessão implica em compromisso de manter o projeto final compatível com as condições do deferimento;

II - LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI), é expedida autorizando o início da instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações do projeto executivo;

III - LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO), é expedida após as verificações necessárias, autorizando o início do empreendimento ou atividade e, quando couber, funcionamento dos equipamentos de controle ambiental, de acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação, bem como no respectivo EIA/RIMA, se houver, ou no monitoramento.

IV - AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL, será expedida para atividades artesanais ou empreendimento de pequeno porte de acordo com critérios fixados em regulamento (AMAPÁ, 1994).

A norma estatual copilou o Art. 8º da resolução 237/97 do CONAMA e incluiu o inciso IV que dispõe sobre atividades artesanais e atividades de pequeno porte. Todavia, observa-se que não faz referência à LAU.

Ainda neste contexto de criação de leis pelos entes federados, foi editada e publicada no âmbito do Estado do Amapá a lei nº 0165, de 18 de agosto de 1994, a qual criou o Sistema Estadual do Meio Ambiente – SIEMA, que trata da organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA. Este sistema tem a finalidade de cumprir os objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente com ações integradas com a coletividade.

O COEMA, órgão colegiado, deliberativo, normativo e recursal do SIEMA conforme dispõe a própria lei nº 0165/94, tem competência descrita no Art. 5º, incisos I e IV, de estabelecer as diretrizes da política de defesa, preservação e

melhoria do meio ambiente, assim como, de emitir previamente parecer sobre projetos públicos ou privados, que apresentem aspectos potencialmente poluidores ou causadores de significativa degradação do meio ambiente.

A resolução nº 001/99 instituída pelo COEMA para caracterizar os empreendimentos causadores de degradação ambiental, em seu artigo nº 10 disciplinou várias atividades que dependerão de elaboração do EIA e do respectivo RIMA para licenciamento. Dentre elas o disposto no inciso XVIII que se refere à atividade agropecuária em áreas acima de quinhentos hectares.

### **2.3 Limites e competências para legislar em matéria ambiental**

No que concerne à organização política administrativa da República Federativa do Brasil estão inseridos a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Conforme disposto o Art. 18 da CRFB de 1988, todos com autonomia, o que implica em dizer que possuem auto-organização dentro dos limites constitucionais com poder político administrativo próprio. E, para que essa autonomia se concretize são necessárias competências que se realizam com a existência de atribuições repartidas (MACHADO, 2016).

Neste pensamento, o legislador faz a repartição das competências no âmbito de cada ente federado, no caso da União, no Art. 21 da CRFB de 1988 está disposto a competência exclusiva. Já no Art. 23, a competência é comum a ambos para a proteção do meio ambiente, a fim de se combater a poluição em qualquer de suas formas e preservação da fauna.

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

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

**Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Entende-se com base no disposto do Art. 23 e incisos III, VI e VIII da norma constitucional de 1988, que a competência será concorrente ou comum a todos os entes federados inclusive para o município nas quais se busca uma cooperação de caráter geral cuja responsabilidade de proteger o meio ambiente recai sobre todos eles.

Para Machado (2014), trata-se de uma competência material comum de repartição de competência, que privilegia a ideia de cooperação de peso fundamental ao colocar todos os membros da federação responsáveis pelas políticas públicas nacionais.

Neste entendimento, afirma Machado (2014), que as normas de colaboração devem ter em vista o desenvolvimento e bem estar no âmbito nacional, pois são objetivos fundamentais da república garantir o desenvolvimento com respeito ao ambiente ecologicamente equilibrado para o bem de todos. Neste contexto cria-se a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, cujo objetivo é disciplinar o Art. 23 e incisos III, VI e VII da CRFB de 1988 para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de forma descentralizada e democrática.

No Art. 8º da Lei Complementar nº 140/2011 são discriminadas as ações administrativas do Estado com intuito de fazer cumprir a PNMA e no que se refere ao licenciamento ambiental destacam-se os incisos IV e XV.

Art. 8º São ações administrativas dos Estados: (...)

IV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; (...)

XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (BRASIL, 2011).

A competência para licenciar é concedida aos Estados com intuito de cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas a União, a fim de proteger o meio ambiente

como um todo. Para Machado (2014), essa competência se estabelece numa comunhão na gestão das matérias que se apresentam no Art. 23 da CRFB de 1988, que é a proteção do meio ambiente e o combate a poluição de todas as formas, ou seja, não quis o constituinte que o meio ambiente fosse administrado de forma separado, o que é razoável dizer que os entes devem agir em conjunto.

O Brasil deu fim ao período monárquico, passando a adotar então a forma de um governo republicano em sistema presidencialista, cujo Estado é unitário federalista, todavia, esclarece o Art. 1º da CRFB de 1988, que a República do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, daí tem-se os entes federados que compõem a República Federativa com repartições de competências que garanta a autonomia e o equilíbrio entre eles (LENZA, 2018).

A respeito dos entes federados, o Art. 25 da CRFB de 1988 destaca que os Estados membros poderão se organizar pela elaboração das suas próprias constituições estaduais,

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

**§ 1º** São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

**§ 2º** Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

**§ 2º** Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

**§ 3º** Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Nota-se logo no § 1º do Art. 25 da CF de 1988 que há uma ressalva quanto à competência dos Estados, ou seja, os Estados possuem competências, todavia devem ser respeitadas as que são vedadas pela CRFB.

Diante deste contexto, entende-se que a responsabilidade para com o meio ambiente não recai apenas ao poder público, mas também à coletividade, entretanto o Estado é o grande regulador das ações humanas com ênfase nas resoluções de conflitos sociais e para tanto dita às normas a serem cumpridas.

Desta feita, vê-se a grande responsabilidade das autorizações expedidas pelo Estado, pois destas podem ocorrer impactos diretos os quais resultem em uma simples relação de causa e efeito. Estes efeitos podem ainda ocasionar impactos locais, quando podem afetar o próprio sítio e suas imediações ou impactos regionais, quando o efeito se propaga por uma área maior e suas imediações.

Tendo em vista a busca pela sustentabilidade ambiental os estados devem buscar maneiras para garantir o melhor uso dos recursos naturais disponíveis e a consequente continuidade em processo produtivo, de modo que seja proposto que os empreendedores busquem formas de reduzir os riscos de seus investimentos bem como a regularização para atender aos mercados que se tornam cada vez mais exigentes quanto aos aspectos ambientais.

### **3 AGRONEGÓCIO DA SOJA NO CERRADO AMAPAENSE**

O Brasil é um dos maiores produtores de soja, com uma produção de 116,996 milhões de toneladas no ano de 2017, alcançando a segunda colocação mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (CONAB, 2018).

Segundo pesquisa para análise da área, produção e produtividade da soja, no Brasil em duas décadas (1997-2016), houve um crescimento na ordem de 3,5 milhões de toneladas, o que significa dizer que a cada ano houve um aporte de 13,4% ao ano, pois saiu de 26 milhões em 1996/1997 para 95 milhões de toneladas no ano de 2016 (EMBRAPA, 2017).

A pesquisa revela que ocorreu um aumento também da área plantada, ou seja, foi necessário mais terras para o plantio e outro dado não menos importante, foi o acesso às linhas de créditos para investimento nesse setor, pois os

estados que aumentaram sua produção, tiveram os seus produtores utilizando rubrica para financiamento.

A produção da soja no cerrado amapaense ganhou força a partir de 2012, tendo seus primeiros registros contabilizados segundo o IBGE, apenas na safra de 2013, com uma produção de 12.906 t. (IBGE, 2019).

Conforme dados fornecidos pela revista EXAME, o Brasil assumirá a liderança na produção de soja no mundo, pois superará os EUA com uma previsão recorde de 123 milhões de toneladas produzidas na temporada 2019/2020 (EXAME, 2019).

Após o ingresso do agronegócio da soja no Amapá, a partir de 2012 surgiram perspectivas de crescimento da economia do Estado, Isto porque o Amapá se configura como uma nova fronteira agrícola de expansão da produção de grãos, em razão de sua localização privilegiada e estratégica para o escoamento e comercialização junto aos mercados internacionais (CHELALA; CHELALA, 2016).

O gráfico 1 revela um aumento significativo da produção de soja no cerrado amapaense, levando em consideração apenas os cinco anos de atividades, no período compreendido de 2013 – 2018, cuja a produção cresceu mais de 300%, o que corresponde a 53.770 t. produzidas em 2018 (IBGE, 2019).

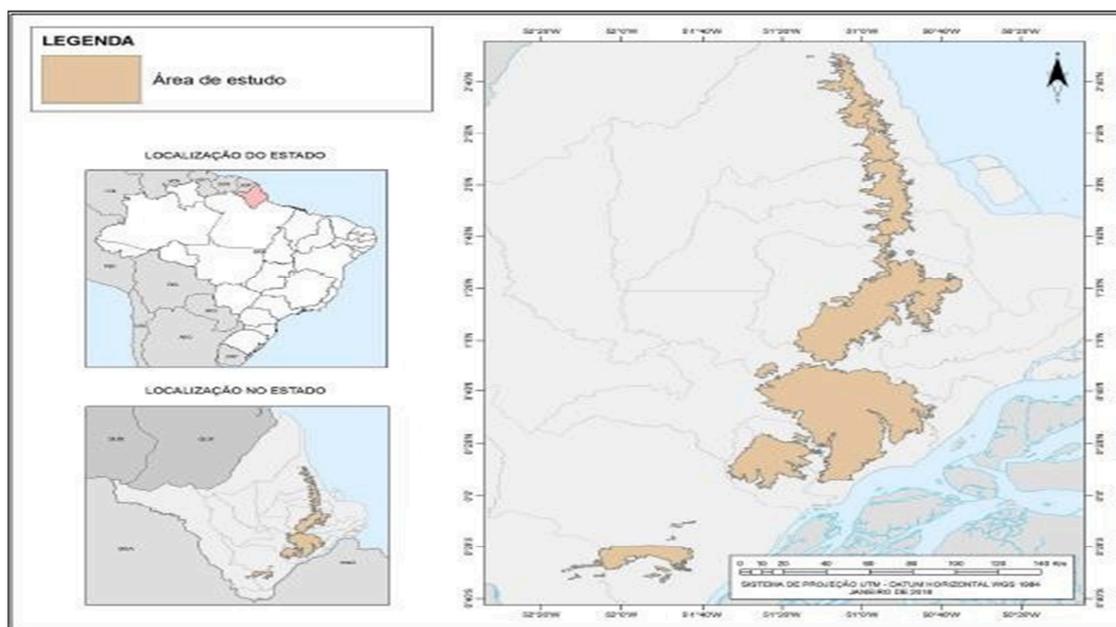
Gráfico 1: Evolução histórica da produção de soja no Amapá – 2013 a 2019.



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

É no cerrado amapaense que essa produção se desenvolve, perfazendo um corredor que vai de Macapá, em uma faixa que varia de 50 km a 150 km de largura até aproximadamente o Município de Calçoene, numa extensão de 374 km, neste trajeto, abrange também os municípios de Porto Grande, Itauba e Tartarugalzinho (EMBRAPA, 2014).

Figura 1- Área do cerrado amapaense.



Fonte: Zoneamento Socioambiental do Cerrado Amapaense. Governo do Amapá e Embrapa, 2016.

O mapa 1 mostra o cerrado amapaense, a área de estudo, que de norte/sul vai até o município de Calçoene, mais ao norte, até o município de Mazagão ao sul do Estado do Amapá, distribuído de forma contínua o que representa 6,87% de toda área do Estado com mais de 986 mil hectares (IBGE, 2013).

Existe a disponibilidade de terras para o plantio da soja, ao se levar em consideração os 278 mil hectares pertencentes a Amapá Florestal e Celulose S.A (AMCEL)<sup>1</sup> empresa de manejo florestal sustentável, que processa e exporta cavacos de eucalipto para abastecer a indústria de celulose de papel no mercado internacional. Segundo o estudo do Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Amapá – ZSC<sup>2</sup>, que teve o intuito de reconhecer de forma estratégica o cerrado amapaense e contribuir para a implementação de ferramentas econômicas para expansão da agricultura, notou-se que a AMCEL detém 26% da área do cerrado, o que corresponde à 249.300ha.

Ocorre que no ano de 2017, vislumbrando novas oportunidades a AMCEL, iniciou o desenvolvimento da soja nas suas áreas, como obteve sucesso no experimento do plantio, pretende manejar mais de 20 mil hectares para esta atividade nos próximos anos ( AMCEL, 2017).

Tabela 1. Produtividade de soja em sacas no ano de 2017 na área da AMCEL

Produtividade de soja 2017- AMCEL				
Variedade	Tracajá		Paragominas	
	BC 01	JP 01	BC 01	JP 01
Gleba	BC 01	JP 01	BC 01	JP 01
Peso total	77.088kg	101.830kg	89.340kg	95.630kg
Área total	21,55ha	29,57ha	26,86ha	24,24ha
Produtividade	59,6 sacas/ha	57,4 sacas/ha	55,4 sacas/ha	65, sacas/ha
Produtividade média	58,3 sacas/há		60,3 sacas/ha	
Produtividade final	59,3 sacas/há			

Fonte: AMCEL 2017.

Dos 249.300 ha de área de cerrado pertencentes a AMCEL, foram destinados 100 ha para o plantio da soja em 2017, esse número dobrou para 200 ha no ano de 2018, uma vez, que a produtividade obtida logo no primeiro ano de cultivo mostrou-se satisfatória, tendo em vista o bom manejo e áreas férteis

<sup>1</sup> AMCEL - Amapá Florestal e Celulose S.A. foi criada em agosto de 1976 como subsidiária do Grupo CAEMI, iniciando os plantios de Pinus em 1977. Em 1996, a Champion Papel e Celulose adquiriu os direitos acionários da AMCEL e em 2000 a International Paper do Brasil Ltda., assumiu o grupo Champion. Em 2004 a empresa optou pela substituição dos plantios de Pinus spp. por Eucalyptus spp. Atualmente, o controle acionários da AMCEL pertence aos Grupos Japoneses, Nippon Paper Industries e NYK – Nippon Yusen Kabushiki Kaisha.

<sup>2</sup> Zoneamento Socioambiental do Cerrado - ZS, instrumento técnico e político direcionado ao ordenamento do espaço geográfico e ao disciplinamento do uso dos recursos naturais, visando um desenvolvimento de bases sustentáveis, traduzido pela sustentabilidade ecológica (estabilidade do ambiente e dos recursos naturais), sustentabilidade econômica (internalização dos benefícios econômicos e rentabilidade ao longo do tempo) e sustentabilidade social (equidade de custos e benefícios distribuídos entre os diversos atores sociais) (IEPA, 2016).

onde anteriormente se plantava eucalipto, o que despertou a possibilidade de alternar plantio de árvores de eucaliptos e grãos (AMCEL, 2017).

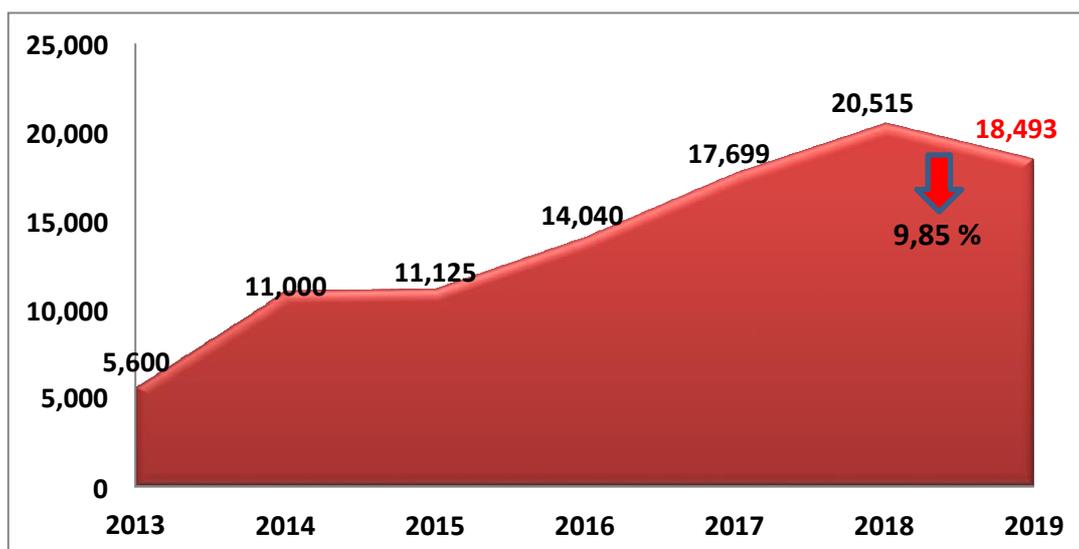
Observa-se, um grande potencial para o desenvolvimento do agronegócio da soja nesta área, por compreender uma localização privilegiada e estratégica, na foz do rio Amazonas e com possibilidades de comercialização junto aos mercados internacionais, o que representa significativa redução no custo de transporte.

Estimativas dão conta de que a expansão do agronegócio da soja no cerrado amapaense pode vir a ser capaz de gerar dois empregos diretos, para cada 100 ha de grãos plantados e a possível expansão do cultivo para utilização de mais 300 mil ha, acarretará uma perspectiva de geração de aproximadamente 15 mil empregos, sem levar em consideração os postos de trabalhos abertos de forma indireta, o que poderia chegar a 90 mil postos de trabalho (CHELALA; CHELALA 2019).

O crescimento de aproximadamente 15% de área plantada na safra 2018 poderia até ser maior se não tivessem ocorrido problemas com as liberações das licenças ambientais devido aos embargos de algumas áreas, todavia, existem vários produtores que até o momento aguardam regularização dos órgãos responsáveis (RURAP, 2019).

Por seguinte, dados da APROSOJA revelam que na safra de 2019 havia uma previsibilidade de aproximadamente 19.76 ha de área plantada, porém esses números não se confirmaram, como pode ser observado no gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2. Demonstra a evolução da área plantada no Estado no Amapá, em hectares, no período de 2013 à 2019.

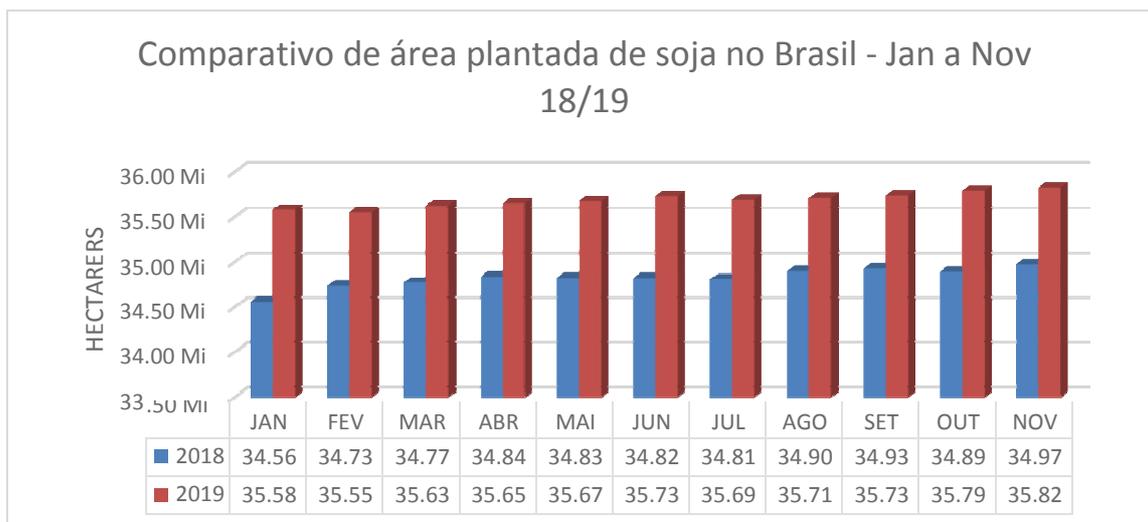


Fonte: EMBRAPA e APROSOJA, 2019

Do exposto no gráfico 2 acima, nota-se que houve uma diminuição da área plantada no ano de 2019, com 18.493 ha. Muito provavelmente essa queda no plantio, foi em função do aumento da precipitação pluviométrica na região produtora, o que comprometeu os tratos culturais, além de alagar áreas que não puderam ser plantadas, ocasionando uma redução de aproximadamente 10% se comparado ao ano de 2018 (APROSOJA, 2019).

No Brasil, conforme gráfico 3 a área plantada em hectares nos 11 primeiros meses do ano de 2019, ficou em média em 35,69 milhões de hectares, média essa 2,48% superior à média atingida no ano anterior no mesmo período. No mês de novembro do ano de 2019 no Brasil se chegou a marca de 35,82 milhões de hectares plantados.

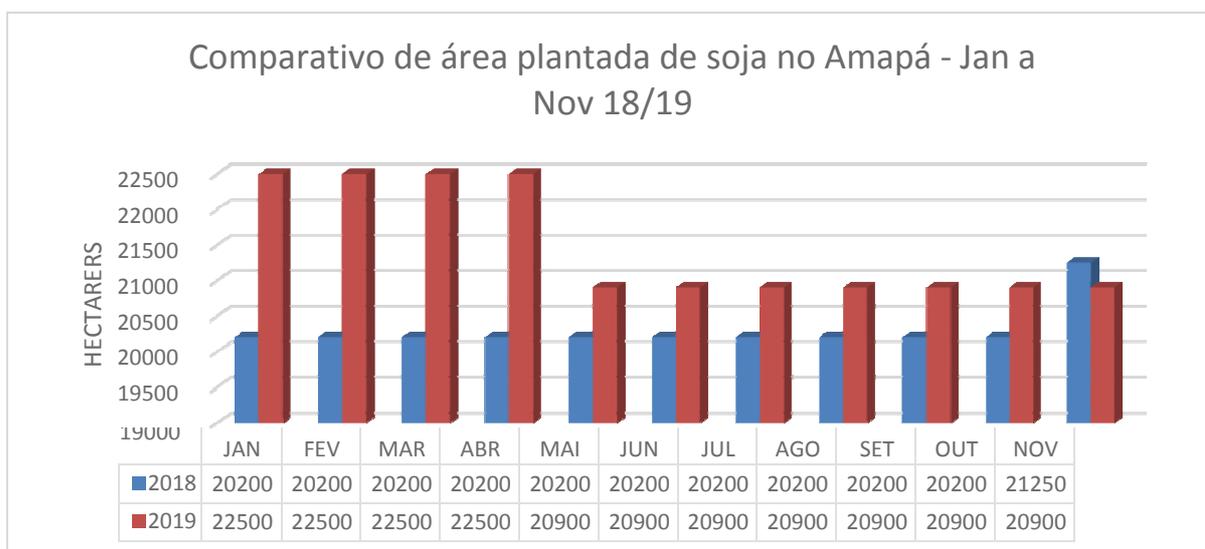
Gráfico 3 – Comparativo de área plantada de Soja no Brasil – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

No Amapá, no período de janeiro a novembro de 2019, foi registrado uma média de 21.481,82 hectares de plantio de soja, um acréscimo de 5,85% em relação ao mesmo período do ano anterior. Os quatro primeiros meses do ano de 2019 registraram os maiores índices de plantio, chegando a casa de 22.500 hectares de plantio no estado conforme gráfico 4.

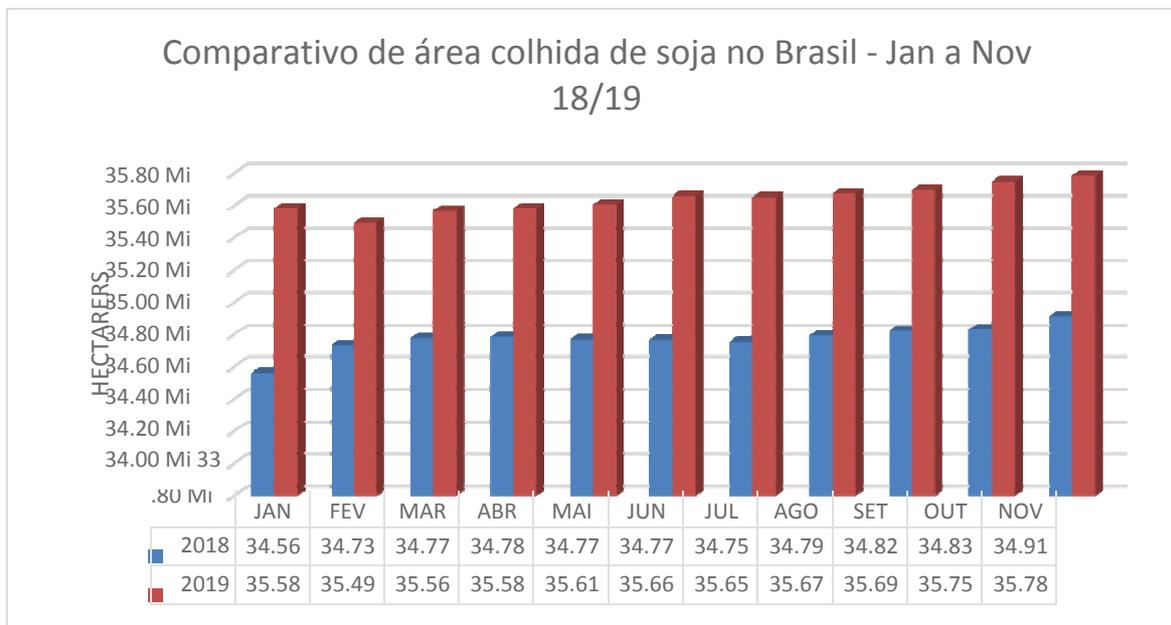
Gráfico 4 – Comparativo de área plantada de Soja no Amapá – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

No gráfico 5, explica-se que no Brasil ao longo de janeiro a novembro dos anos de 2018 e 2019 a área colhida em relação a área plantada ficou na casa dos 99% de aproveitamento.

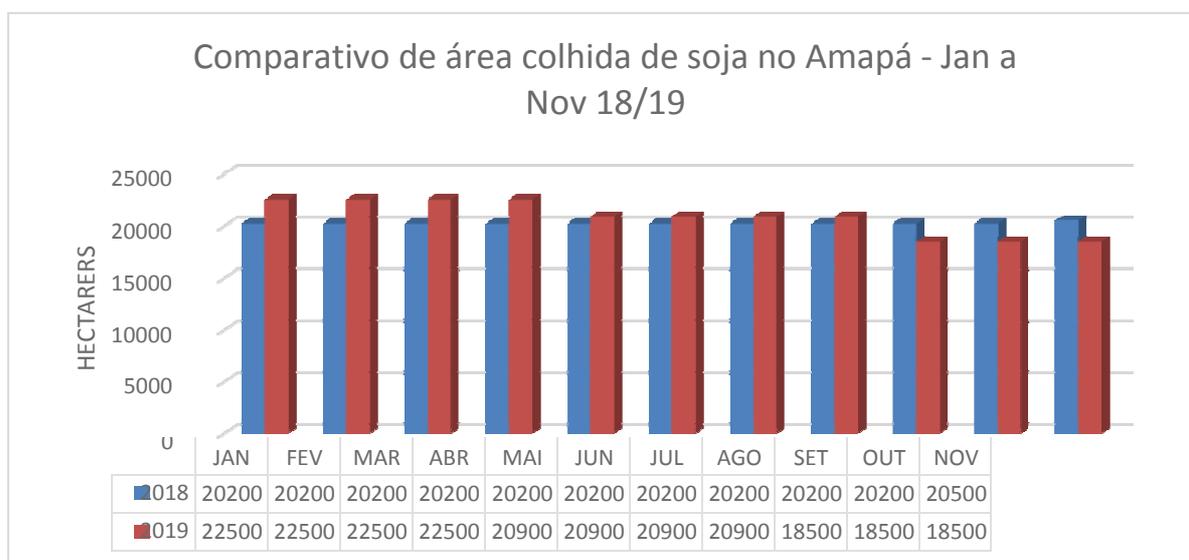
Gráfico 5 – Comparativo de área colhida de Soja no Brasil – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

O aproveitamento também ficou acima dos 99% no Estado do Amapá conforme gráfico 6 pois, a área colhida, assim como a área plantada representou 0,06% da área total em todo o Brasil.

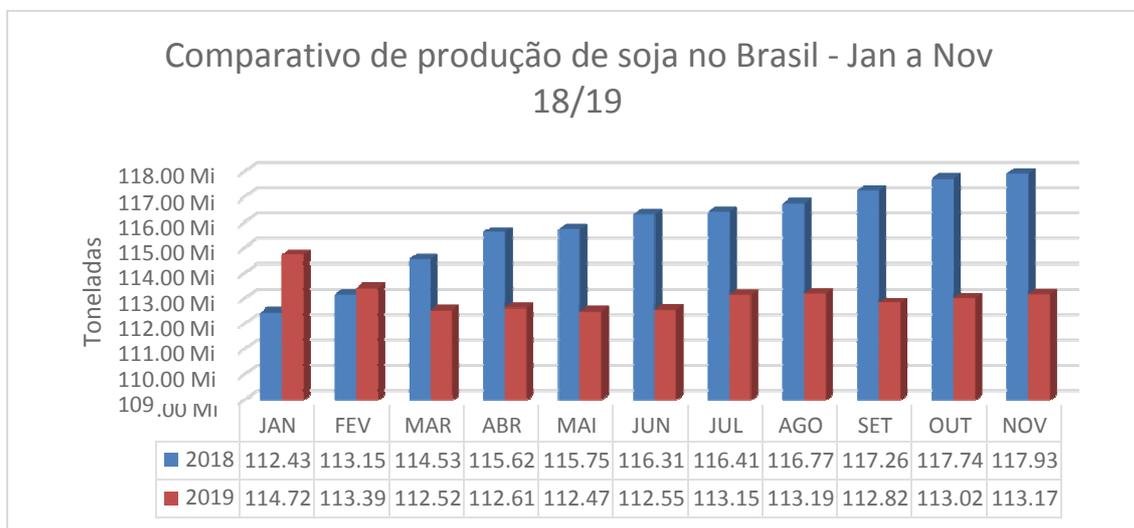
Gráfico 6 – Comparativo de área colhida de Soja no Amapá – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

Mesmo com uma área de plantio maior em relação ao ano anterior a produção de soja passou a registrar queda a partir de jan/2019, apresentando um valor de 113,17 milhões de toneladas em novembro de 2019, um valor 4,04% menor em relação ao mesmo mês no ano anterior conforme gráfico 7.

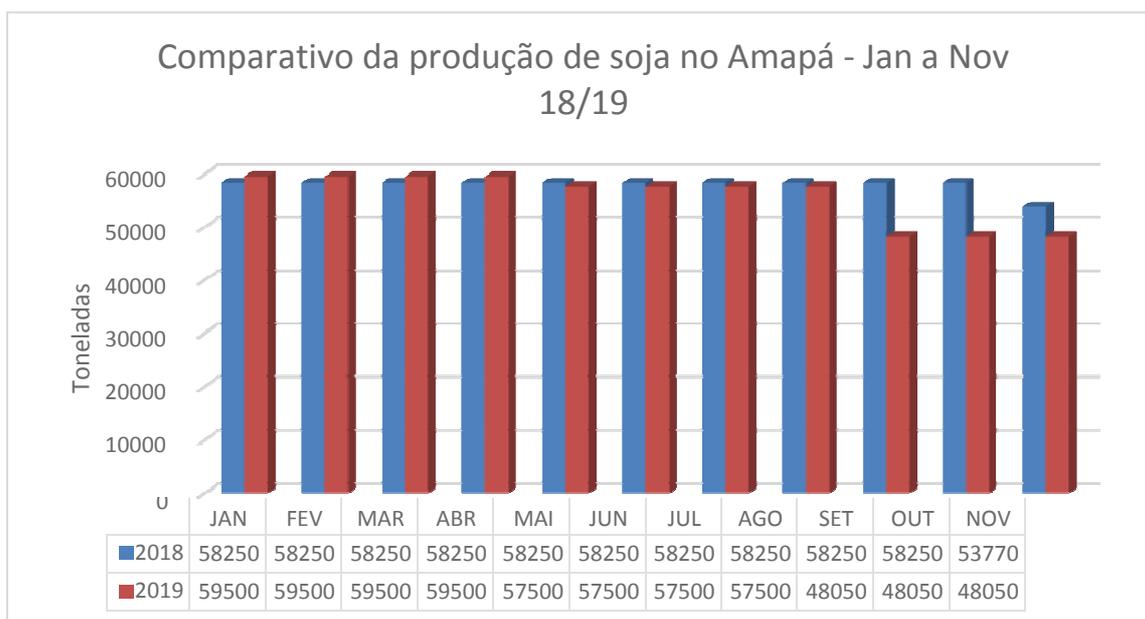
Gráfico 7 – Comparativo de produção de Soja no Brasil – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

Como mostra o gráfico 8, no Amapá foi um pouco diferente do cenário nacional, a queda na produção se deu a partir do mês de maio de 2019, todavia, no mês de novembro registrou um índice 10,64% abaixo do registrado no ano anterior no mesmo período.

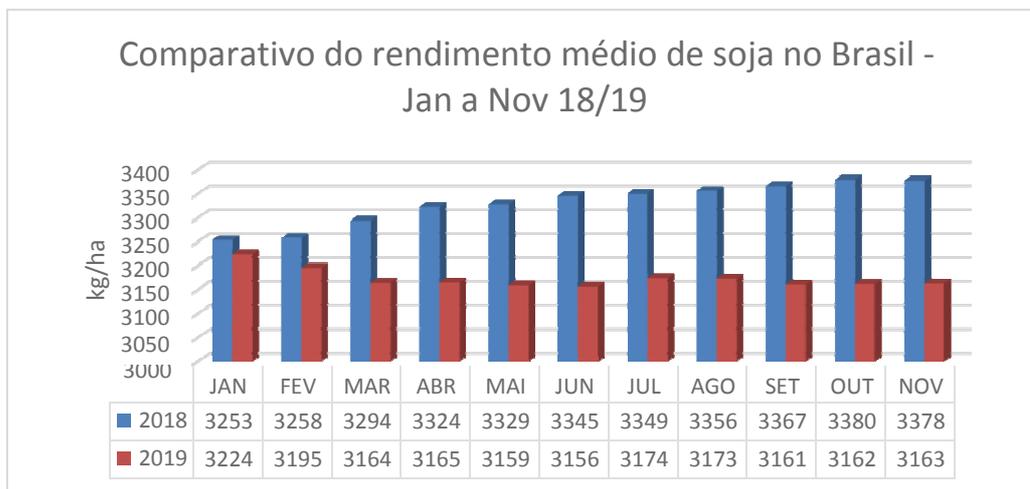
Gráfico 8 – Comparativo de produção de Soja no Amapá – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

O rendimento médio da soja ficou na média de 3.172,36 kg/ha nos 11 primeiros meses do ano de 2019. Devido a queda na produção o rendimento médio nacional chegou a defasar em relação ao ano anterior 6,45%, índice atingido no mês de outubro de 2019 conforme gráfico 9.

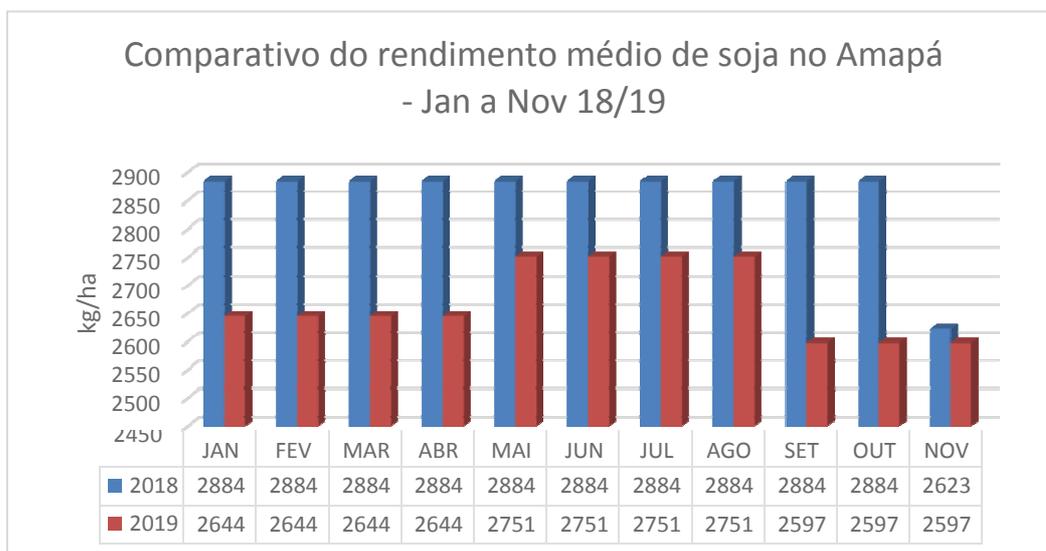
Gráfico 9 – Comparativo de rendimento médio de Soja no Brasil – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

No Amapá o rendimento médio ficou 15,83% abaixo do apresentado a nível nacional, com uma média nos 11 primeiros meses de 2019 de 2.670,09 kg/ha. No mês de novembro de 2019 a variação em relação ao mesmo período atingiu o menor patamar com 0,99% abaixo do rendimento em novembro de 2018 conforme gráfico 10.

Gráfico10 – Comparativo de rendimento médio de Soja no Amapá – JAN 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

### 3.1 Fatores Econômicos do Amapá e a perspectiva da produção de soja

O Estado amapaense tem uma área de 142.828,521 km<sup>2</sup> com uma população estimada em 2019 de 854.731 pessoas, que correspondem a 1,35% do contingente populacional do Brasil, possui 16 municípios e densidade demográfica de 4,69 hab/km<sup>2</sup> onde a grande maioria da população mora na área urbana, cerca de 600 mil (IBGE, 2019).

Situa-se na região Norte do Brasil, faz fronteira com a Guiana Francesa ao norte, com o Suriname a noroeste, ao sul divisa com o Estado do Pará e ao leste com o Oceano Atlântico. Vem apresentando um dos maiores crescimentos demográficos do país, com expectativa de até 2030 a população ultrapassar a casa de 1 milhão de pessoas, devido ao crescimento vegetativo e fluxo migratório. Apresenta uma das maiores taxas de desemprego do Brasil, são aproximadamente 19,6% da população do Amapá desempregada, o que segundo a pesquisa nacional por amostra de domicílios, corresponde a 73 mil desempregados (IBGE, 2018).

No que concerne à economia, é um Estado frágil, pois tem mínima participação no PIB de (0,23%), apesar dessa situação o Amapá possui portos bem localizados que podem dinamizar a economia (RURAP, 2019).

O Amapá possui baixa relevância em termos econômicos no conjunto nacional, mas tem um grande potencial hídrico, dispondo de variadas possibilidades na integração econômica por meio deste. O Amapá possui portos em localizações estratégicas com enormes possibilidades de dinamização da economia regional (RURAP, 2019).

Nota-se do exposto, que o estado amapaense, ainda não desponta no cenário nacional, porém apresenta um grande potencial devido suas características naturais e localização geográfica (RURAP, 2019).

Acerca da economia do Amapá, faz-se necessário, citar um ponto importante, principalmente no que se refere a crise econômica vivenciada pelo Brasil entre os anos de 2015 a 2019, que culminou, segundo (JUNIOR, 2019, no prelo) numa estagnação econômica fruto da inércia do Governo Federal de não proceder às reformas necessárias, o autor afirma que:

Durante a recessão e a estagnação da economia entre os anos de 2015 e 2019, os efeitos da crise seriam sentidos fortemente nos estados, na medida em que a União não conseguia avançar nas reformas institucionais a situação tornava-se ainda mais grave, cenário que se repete até a atualidade. Dos quatro maiores estados brasileiros em termos de Produto Interno Bruto - PIB, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, apenas o primeiro não entrou em insolvência em certa medida graças à uma liminar obtida junto ao STF em 2016 que garantiu a suspensão do pagamento da dívida pública junto a União. A marca desse processo foi o atraso de salários de servidores públicos e a paralisação de serviços públicos obrigatórios na saúde, educação e segurança (JUNIOR, 2019, no prelo).

Da recessão e estagnação entre os anos de 2015 a 2019, verifica-se que dos efeitos da crise, os estados são obviamente atingidos, e no Amapá a crise é sentida de forma mais contundente por se tratar de um dos estados da federação com maior dependência dos repasses da união, ou seja, se a economia nacional diminui por consequência da crise, o nível de arrecadação que ocorre automaticamente também cai, havendo assim a diminuição das transferências constitucionais aos Estados e Municípios. Neste sentido, pode-se citar o Fundo de Participação dos Estados – FPE em que o Estado do Amapá depende grande parte da sua receita dessas transferências.

Esta característica é especialmente preocupante em períodos de prolongada instabilidade econômica nacional, com conseqüente queda das receitas tributárias e redução das transferências constitucionais e voluntárias da União aos entes federativos, o que acaba gerando um impacto muito maior em estados dependentes como o Amapá. Isso pode explicar, dentre outras mazelas, o fato de o estado apresentar o mais alto índice de desemprego do país (...) (CHELALA, 2019, no prelo).

Com a criação do Estado do Amapá por intermédio da CFRB de 1988, mostrou-se uma consolidação da autonomia política. Entretanto, com o passar do tempo esta não foi acompanhada de autonomia econômica, isso posto, pelas diminutas condições necessárias para o crescimento econômico imposto à época, pois não estavam presentes fatores indispensáveis como a estrutura produtiva local. O que limita até hoje o desenvolvimento, tornando-o cada vez mais dependente das transferências obrigatórias da União (JUNIOR, 2019, no prelo).

Com essa limitação, o Amapá ainda não conseguiu seu desenvolvimento do ponto de vista fiscal, uma vez, que 23% são receitas públicas do próprio Estado, esse índice tornou-se ainda mais preocupante, pois com a recessão econômica, houve uma arrecadação menor por parte do Estado do Amapá e conseqüentemente mais dependência dos repasses da União (JUNIOR, 2019, no prelo).

O regramento da disciplina fiscal no Amapá, tem de ser combinado com uma política agressiva de atração de investimentos privados, pois existe complementariedade entre ambas. Na medida em que a economia local cresce, o Estado passa a reduzir sua dependência de recursos da União e melhora suas condições de financiamento. Todavia a atração de investimentos não pode se reduzir unicamente à promoção da renúncia fiscal, até porque não seria viável do ponto de vista econômico. Enfim, para atrair investimentos e investidores é necessária a construção de ferramentas institucionais, tais como marcos regulatórios estáveis, simplificados e transparentes (JUNIOR, 2019, no prelo).

Neste contexto, existem questões históricas que inibem o crescimento econômico do Amapá, como por exemplo, o problema fundiário. Todavia, este vem sendo superado com os repasses das terras da União em definitivo para o Amapá por intermédio do decreto regulamentador assinado pelo então Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, quando assumiu o cargo de Presidente do Brasil em exercício, este feito poderá trazer uma maior segurança jurídica para os proprietários e produtores que desenvolvem atividades econômicas, sobretudo os empreendedores do agronegócio da soja no cerrado amapaense. Além de melhorar a eficiência institucional no que diz respeito à gestão de controle e licenciamento ambiental.

Destaca-se aqui alguns vetores que desenvolvem o crescimento da economia local, além das tradicionais, como o extrativismo, pecuária e pesca, entre outras, pode-se apontar o agronegócio da produção de grãos, principalmente da soja, com perspectiva de ser um dos caminhos para o desenvolvimento econômico do Amapá.

Apesar das inúmeras polêmicas envolvendo o agronegócio de grãos, esse setor tende a ser o caminho da exploração econômica das áreas de cerrado amapaenses. Entretanto, há de se notar que a atividade vem sofrendo forte pressão dos movimentos ambientalistas. Da expansão do agronegócio depende a agroindústria do Amapá, especialmente aqueles projetos vinculados aos incentivos da Zona Franca Verde – ZFV de grãos. [...] Esses incentivos podem permitir a

agregação de valor às matérias primas da Amazônia e permitir ao Estado a implantação do seu primeiro ciclo de expansão industrial. Nesse ponto, o reflexo pode ser de curto prazo pela possibilidade de substituição de importação, ou seja, substituir produtos industriais que tem origem em outros estados (JUNIOR, 2019, no prelo).

Neste plano, percebe-se que existe divergência para a exploração da soja no cerrado do Amapá, por diversas questões, que vai desde a segurança jurídica, já que se tem em andamento uma ADI no STF, onde se questiona a inconstitucionalidade de lei estadual amapaense, quando da emissão de LAU efalta de credibilidade dos órgãos responsáveis pela fiscalização, controle e emissão de licenças ambientais.

Outro impasse são os movimentos ambientalistas, que impõem pressão quanto à degradação do bioma do cerrado quando da exploração da atividade econômica do agronegócio da soja. No entanto, observa-se que dessa atividade é possível incrementar a agroindústria do Amapá, com fortes possibilidades de agregar valores à matéria prima, produzir seus próprios insumos e produtos, sem a necessidade de importá-los de outros estados e assim fomentar a economia e permitir a expansão industrial.

No que diz respeito ao setor produtivo da economia amapaense, verifica-se uma carência de investimentos da iniciativa privada, aliado a uma tímida cultura de empreendedorismo. Que segundo Chelala (2019, no prelo), é reduzido o aproveitamento econômico dos recursos e potencialidades do Estado do Amapá, que pela própria trajetória histórica da formação econômica a iniciativa privada é incipiente, tornando-se mais um desafio a ser superado. Ou seja, podem-se criar melhores condições para o fortalecimento do agronegócio da soja inclusive com a inserção de outras cadeias produtivas que verticalize o produto.

[...] O Estado do Amapá foi inserido no cenário competitivo do agronegócio da soja brasileiro, ainda que tardiamente, ao considerar suas limitações na integração com o restante do país e a precariedade nas condições de infraestrutura logística. No entanto, a localização estratégica do Amapá em relação aos grandes mercados mundiais, tem despertado o interesse de produtores não apenas em cultivar a soja no cerrado amapaense como também em escoar a partir do Porto de Santana a produção de outras regiões do país (ABRANTES E CASTRO, 2019, no prelo).

Mesmo apresentando uma logística modesta a localização do Estado, geograficamente falando, se mostra sob o ponto de vista estratégico um fator positivo, não apenas para o escoamento da soja no cerrado amapaense, mas também para escoar produtos oriundos de outras regiões do Brasil.

Neste entendimento, pode-se citar o Arco Norte, que segundo Chelala (2019), o governo federal nos anos 1990, preocupou-se em resolver o problema da logística dando maior atenção à infraestrutura, ao ampliar a competitividade e reduzir os custos do país.

Daí surgiu o estudo que viabilizava o desenvolvimento regional. O intuito era incentivar o desenvolvimento com ênfase no fluxo de mercadorias e serviços de forma a ignorar os limites das regiões brasileiras, mas com observância da vocação geoeconômica de cada região. A partir de estudos, percebeu-se que seria mais econômico escoar os grãos pela região norte do que pelos portos de Santos-SP e Paranaguá-PR.

Diante disso, nasce uma nova rota logística para o escoamento dos grãos, que sai do município de Sinop-MT pela BR 163, até o porto de Miritituba no Pará, que por meio de barcaças percorrem o rio Tapajós até o porto de Barcarena e Santana no Amapá.

O trajeto do Arco Norte, por transporte multimodal pelo rio Amazonas, influencia na expansão da soja. Para Azevedo (2014), a rota pelo rio Amazonas tem uma redução na ordem de 34% nos custos do frete sendo um atrativo para os produtores de soja do MT. Conforme figura 2.

Figura 2 - Rota Arco Norte / escoamento de grãos



Fonte: Movimento Pró-logística (2014)

O Estado do Mato Grosso possivelmente terá benefícios, pois com a mudança de rota do escoamento da produção, a soja seguirá via região norte e não mais para os portos do Sul e Sudeste. Já que serão praticados o modal hidroviário com exploração da bacia amazônica que se apresenta como um meio de transporte feito sobre as águas de grandes rios e lagos, com baixo custo de manutenção e poluição.

Dados revelam que houve um aumento considerável na exportação de grãos pelo Arco Norte, a participação no escoamento da soja e do milho dobrou em oito anos, saindo de 14% do total, em 2010, para 28%, em 2018. Os Estados localizados no Arco Norte responderam por 52% da produção brasileira de soja e milho 103,7 milhões de toneladas (ANTAG, 2019).

Figura 3 – Portos do Arco Norte



Fonte: Movimento Pró-logística (2014)

Segundo a CONAB (2018), os Portos do Arco Norte mais utilizados são: Porto Velho, Itacoatiara, Miritituba, Santarém, Marabá, Santana, Vila do Conde, Outeiro, Barcarena, Itaquí. Particularmente o Porto de Santana-AP, com capacidade de embarque de cinco milhões de toneladas.

A figura 4 mostra a capacidade de embarque dos portos da região Norte do país em milhões de toneladas: com destaque para Porto de Outeiro – com capacidade de 15 milhões de toneladas, seguido pelo Vila do Conde – 1,5 milhões de toneladas, podendo chegar até 21 milhões de toneladas; Itaquí – 3,8 milhões de toneladas Porto Velho – 4 milhões de toneladas, podendo triplicar para 12 milhões de toneladas; Itacoatiara – 2,8 milhões de toneladas, com capacidade de 5 milhões de toneladas; Miritituba – 1,4 milhões de toneladas, com capacidade chegando aos 30 milhões de tonelada; Porto de Santarém – 2,2 milhões de toneladas, com capacidade máxima de 9 milhões de toneladas; Santana – com capacidade de 5 milhões de toneladas, com capacidade de 15 milhões de toneladas com característica marítima, e Marabá – com capacidade máxima de 10 milhões de toneladas (MOVIMENTO PRÓ LOGÍSTICA, 2014).

Figura 4- Capacidade de embarque dos Portos do Arco Norte



Na logística rodovia, a BR 163, como já mencionado, é o grande corredor do escoamento dos grãos do Arco Norte, que saindo do Mato Grosso na cidade de Sinop, até Miritituba-PA recentemente o Ministério da Infra-estrutura comemora, a conclusão da obra de asfaltamento, iniciada na década de 1970. Essa rodovia longitudinal do Brasil possui 3.579 km de extensão.

Os mapas dispostos na figura 5, mostram as distancias em quilômetros comparadas entre os Portos de Miritituba e Santos, no trajeto indo pela BR 163 até Miritituba são percorridos 1.231 km, de cerca de 632 km a menos em comparação ao escoamento feito via Porto de Santos, sendo um fator preponderante dada a economia que se pratica no valor final do frete. Desta feita, o Arco Norte influencia na logística do transporte de grãos com impacto para a economia do Amapá, sobre tudo na modernização do Porto de Santana.

Figura 5. Diferença em km dos Portos de Miritituba - PA e Porto de Santos -SP



Fonte: Google, 2019. adaptado pelo Autor

Neste limiar, segundo dados da Agência Nacional de Transporte Aquaviários (ANTAQ) até o mês de Agosto de 2019, o porto de Santana havia embarcado aproximadamente 240 mil toneladas de soja, número bastante superior se comparado ao ano de 2018 com cerca de 40 mil toneladas.

Figura 6: Porto de Santana - AP



Fonte: Companhia Docas de Santana/Divulgação, 2019

### 3.2 Limitadores da Economia da soja no Amapá

Dentre os limitadores da economia da soja no Estado amapaense, figura-se como um dos maiores problemas, a questão fundiária. E, para se compreender melhor essa situação é coerente fazer um breve resgate histórico sobre a temática.

As terras no Brasil só foram registradas ainda no período colonial em 1534, com as sesmarias, instituto jurídico de Portugal, que regularizava a distribuição das terras para a produção agrícola, os registros públicos eram realizados junto às paróquias locais pois nesse período, a igreja se encontrava unida com o Estado, esse modelo só terminou quando da independência do Brasil em 1822 (MOURA, 2014).

Neste período, não havia regulamentação fundiária, a distribuição das terras se dava pela “Lei dos mais fortes”, os trabalhadores rurais não faziam parte do processo, pois a grande maioria eram escravos, diferentemente dos grandes fazendeiros que tinham apoio do império e contavam com grupos armados.

Esta época foi marcada devido à violência oriunda da disputa pela terra o que gerou a necessidade de um diploma legal que tratasse acerca da reestruturação fundiária no Brasil.

Em 1850 foi instituído o Primeiro Código de Terras do País, com a função de estreitar a relação do estado com os proprietários de terras, sob o ponto de vista social, político e econômico. Ou seja, a terra se apresentava como um fator preponderante na geração de lucros para o império e com o advento dessa norma passa o estado a regulamentar e controlar todas as terras por meio dos registros públicos (MEDEIROS, 2003).

A Lei de terras de 1850, editada por D. Pedro II, trouxe em seu bojo normas de manutenção e comercialização e estabeleceu a compra como única forma de obtenção de terras públicas no Brasil. O que possibilitou mais impostos, isso devido a criação de taxas para o registro e demarcação, culminando no aumento dos preços das terras. Apresentava-se, portanto, dificuldades para os pequenos produtores, e à partir daí os grandes proprietários passavam a ser os únicos detentores da produção agrícola (FORSTER, 2003).

No Brasil República, a primeira Constituição Federal de 1891, determinava a transferência de todas as terras devolutas para os estados membros, sendo resguardadas somente as terras em poder dos particulares que detinham justos títulos repassados pela coroa portuguesa, pelo império e própria república. Porém, os estados federados passaram a vivenciar problemas para ordenar suas terras herdadas (MDA/INCRA, 2006).

As terras do Estado do Amapá são oriundas de várias transformações históricas, sociais e econômicas, e teve seu início do período imperial, passando pelo Brasil colônia, até os dias atuais. Em 1943, com a criação do Território Federal do Amapá as competências gerenciais e administrativas de todas as instituições foram repassadas do Estado do Pará para a União, ou seja, a ação de regularização fundiária passou ao domínio Federal, e neste período foram expedidos cerca de 2.223 Instrumentos de Titulação entre os quais tinham Títulos, Licença de Ocupações e Registros de Posses (IMAP, 2018).

Para Chelala (2019), dois objetivos básicos foram apontados para criação do Território Federal do Amapá, a defesa nacional e o preenchimento do “vazio demográfico”. Pois no primeiro é levando em conta que o território amapaense já havia sido alvo de disputas entre países vizinhos, enquanto o segundo objetivo, pela necessidade de desenvolver as áreas longínquas diminuindo assim as discrepâncias inter-regionais pela ocupação.

A Constituição Federal de 1946 aduzia em seu Art. 156 §. 2º, que não poderia haver alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 10 mil ha sem prévia autorização do Senado Federal, conforme se lê a seguir:

**Art. 156** - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

**§ 2º** - Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares (BRASIL, 1946)

O texto constitucional da época deixa clara a nítida intenção do estado de fixar o homem no campo, com utilização das terras, porém essas terras públicas eram limitadas de forma que não passassem de 10 mil ha, salvo com permissão prévia do Senado Federal.

Em 1964, cria-se uma nova legislação fundiária federal, o Estatuto da Terra, o qual passou a dispor sobre o acesso às terras públicas, pois só tinham direito às terras os agricultores que trabalhassem e morassem, assim como da mesma tirassem seu sustento (CPI/ALAP, 2004).

Por seguinte, com a criação do projeto fundiário do Amapá no ano de 1973, este com vinculação direta ao INCRA, na época situado em Belém do Pará, o qual passou a jurisdicionar as terras do então Território Federal do Amapá, deram-se a partir daí, as primeiras ações fundiárias federais das terras do Território Federal do Amapá como: discriminatórias administrativas, arrecadações sumárias visando à regularização das posses de terras no Amapá. Apesar destas ações, cerca de 89% das terras do Amapá foram registradas em nome da União (IMAP, 2018).

Após ganhar status de Estado, o Amapá passou a enfrentar problemas concernentes à legalização de suas terras, houve vários conflitos de interesses entre o Estado e União acerca da posse e propriedade definitiva das terras. O que careceu melhorar a gestão, sendo criado então no ano de 1989 a Coordenadoria Estadual de Terras do Amapá - COTERRA. (Decreto Estadual nº 30 de 17/07/1989) cuja missão era de fazer todo o levantamento das áreas de competência do estado nos municípios (IMAP, 2018).

Neste diapasão, considera-se importante os mecanismos políticos e administrativos de governança de terras para a sua regulação, é preciso regulamentar a propriedade pública e privada de forma que incentivem seu uso, explorem seu potencial e promovam a sua correta destinação (FAO/SEAD, 2017).

Em 1991 é criado o Instituto de Terras do Amapá - TERRAP (Decreto Estadual nº 214 de 31/10/1991), sendo esta uma autarquia Estadual vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca, Floresta e Abastecimento - SEAF com objetivo específico de formular política fundiária, planejar, executar projetos de regularização das terras de domínio federal para o estado. Começava neste período a se desenvolver trabalhos fundiários, que visavam a regularização das ocupações fundiárias em glebas de abrangência nos municípios de jurisdição do Estado (IMAP, 2018).

Todavia, como as terras não passaram automaticamente para o domínio do novo Estado, precisava de um diploma legal que legalizasse a transferência dessas terras. E, por intermédio do Decreto 6.291 de 07 de setembro de 2007, foi repassado cerca 3,8 milhões de hectares ao Estado do Amapá para as concessões florestais, exploração de produtos, assentamentos e extrativismo, além de uma área aproximada de 1,4 milhões de hectares para o setor agrícola.

Contudo, apenas em 18 de abril de 2016, pelo Decreto Presidencial nº 8713, é que Foram transferidas ao domínio do Estado do Amapá as terras (glebas) arrecadadas e matriculadas em nome da União, excluindo-se as áreas inseridas nos limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, às

destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento, de unidades de conservação já instituídas pela União, afetadas de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial, as destinadas a uso especial do Ministério da Defesa e territórios quilombolas. Tudo isso com fulcro no Art. 1º e seus parágrafos e incisos do Decreto presidencial em comento.

Importa dizer que o decreto exige que a transferência das terras somente possam se concretizar em definitivo para o Estado do Amapá após a sua prévia identificação, georreferenciamento e registro no cartório de imóveis, a cargo do próprio Estado e depois de feito isso, é obrigatória a homologação pelo INCRA. Senão veja-se o Art. 1º, §2º do Decreto Presidencial nº 8713 de 18 de abril de 2016.

Art. 1º Ficam transferidas ao domínio do Estado do Amapá as terras (glebas) arrecadadas e matriculadas em nome da União discriminadas no Anexo I.

§ 2º A efetivação dos registros em cartório da transferência de que trata o caput será feita por gleba, com apresentação de seu georreferenciamento certificado pelo Incra (BRASIL, 2016).

Frisa-se, que após estudos preliminares, verificou-se que o Estado do Amapá não cumpriu a contento os dispostos estabelecidos pelo Decreto Presidencial nº 8713/2016, sendo um dos possíveis fatos geradores da atual insegurança jurídica para a produção de soja no cerrado amapaense, objeto da presente pesquisa.

Essas questões históricas inibem o crescimento econômico do estado, porém esse gargalo vem sendo superado com os repasses das terras da União em definitivo para o Amapá por intermédio do Decreto regulamentador nº 10.081 de 25 de Outubro de 2019<sup>5</sup>, assinado pelo Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, quando Presidente da República em exercício, este feito poderá trazer uma maior segurança jurídica para os proprietários e produtores que desenvolvem atividades econômicas, sobretudo os empreendedores do agronegócio da soja no cerrado amapaense, além de melhorar a eficiência institucional no que diz respeito à gestão de controle e licenciamento ambiental.

<sup>5</sup> Decreto 10.081 de 25 de Outubro de 2019, altera o Decreto nº 8.713, de 15 de Abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 10.034 de 5 de Novembro de 2001, no que se refere a transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes a União (BRASIL, 2019).

Sobre a questão fundiária, observa-se que o Estado foi criado sem a expertise da gestão do seu território, o que atrapalhou a regularização fundiária, pois segundo Chelala (2019), é praticamente impossível conseguir um título fundiário definitivo. E para o desenvolvimento do agronegócio em uma escala maior pode depender de financiamentos bancários, tendo como garantia as terras devidamente legalizadas.

[..] Durante anos, foi recorrente no Amapá, devolução do Banco da Amazônia – BASA de recursos destinados a agricultura e indústria no estado<sup>6</sup>. A restrição fundiária retardou o crescimento da agricultura comercial, com apenas 20.000 hectares plantados que corresponde a apenas 10% do seu potencial em área de cerrado em 2018. Outros setores da economia também foram afetados: o imobiliário, a indústria e a infraestrutura. Este último devido a indisponibilidade de áreas para o Estado e Municípios realizarem investimentos e captação de recursos (JUNIOR, 2019, no prelo).

Neste entendimento, resta claro que esta problemática fundiária, retarda o agronegócio da soja no Estado, pois a ausência da documentação comprobatória da propriedade impedem os produtores de aderirem aos programas de financiamento que oferecem juros mais baixos no mercado e as terras legalizadas servem de garantia para os empréstimos juntos às instituições financeiras.

Tendo em vista que a maioria dos produtores não possuem os títulos das terras, isto pode guardar relação no custo da produção, pois apenas áreas tituladas podem servir de garantias reais, a fim de buscar financiamento juntos aos órgãos financeiros, e observou-se que segundo a RURAP (2019) 48% dos produtores de soja no Amapá tem financiamento próprio, 34% de outros financiamentos, 12% oriundo do Banco do Brasil, enquanto 6% do Basa.

O cerrado amapaense apresenta uma área que corresponde a 6,87% de todo o percentual do Estado do Amapá, região que vem desenvolvendo crescente atividade econômica na produção de grãos. A tabela abaixo mostra as áreas de domínio florístico do Amapá.

---

<sup>6</sup> Fundo Constitucional do Financiamento do Norte – FNO é o principal produto ofertado pelo Banco da Amazônia - BASA.

Tabela 2. Área total dos principais domínios florísticos do Amapá.

Domínio florístico	Área ( há)	% Estado
Floresta densa de terra firme	10.308.158	71,86
Campo de várzea aluvial	1.606.535	11,20
Cerado	986,189	6,87
Floresta de várzea aluvial	695,925	4,85
Floresta de transição	390.592	2,72
Mangue	278,497	1,94
Águas superficiais	79,474	0,1
Total	14.345.370	100

Fonte: IEPA, 2008.

Pela tabela exposta, entende-se que apenas 6,87% da área territorial do estado, é formado pelo bioma do cerrado, o que corresponde a 986.189 ha de terras, todavia, levando em consideração a quantidade de hectares de área plantada de soja no cerrado, que desde os anos de 2013 à 2019, não ultrapassaram de 21 ha, revela-se que a produção da soja poderia ser bem maior se aumentasse a quantidade de área plantada.

Sob o ponto de vista da observação do espaço territorial, o Estado do Amapá, possui uma característica diferenciada de outros Estados da federação brasileira, no que concerne a distribuição das terras e áreas protegidas com índices bem abaixo da média mundial, pois também abriga uma das maiores unidades de conservação do país. Observe-se:

(...) o Estado possui um mosaico de áreas especialmente protegidas, destacadamente Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Terras Quilombolas que perfazem 72% do território do Estado. O Amapá abriga o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, que possui 38.874 km<sup>2</sup>, uma das maiores Unidades de Conservação de proteção integral do país. É a unidade da federação que possui o maior percentual de suas áreas com algum tipo de proteção legal, com um dos menores índices de desmatamento do mundo (...) (CHELALA, 2019).

No entanto, apresenta uma profunda incipiência nas atividades produtivas, que segundo Chelala, 2019, o setor de serviços representa mais de 80% da composição do PIB amapaense, o que significa dizer que se está diante da economia “contra-cheque”, já que a administração pública se insere no setor de

serviços. O que é visível a dependência da economia local, ou seja, 46% equivale a contribuição pública do valor bruto do PIB amapaense.

Outro ponto limitador que se observa, são de caráter Institucional, ou seja, os órgãos públicos responsáveis pela expedição das licenças ambientais apresentam-se de forma vulneráveis frente aos recentes acontecimentos que culminaram com diversas operações da Polícia Federal e do IBAMA, pela autorização de atividades do agronegócio da soja no Estado do Amapá sem a Autorização de Supressão Vegetal-ASV<sup>7</sup>.

Das ações da Polícia Federal (PF), foi deflagrada em 14 de fevereiro de 2017 a operação denominada, “*Shoyu*” na qual investigou servidores do antigo IMAP que simulavam autuações à produtores pela ausência de ASV, a fim de excluir as notificações dadas pelo IBAMA anteriormente com os valores das multas bem abaixo das médias instituídas pelo órgão. Em relação ao IBAMA por intermédio da operação Nova Fronteira foram aplicadas multas na ordem de 57, 65 milhões aos responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente, além do bloqueio de 10.234 há de terras (ISTOÉ, 2019).

Referente às multas aplicadas pelo IBAMA aos produtores de soja, pois, durante a fiscalização nas áreas com plantio de soja, verificou-se que nenhum empreendedor apresentou a ASV, exigência do órgão federal em comento, cuja previsão percebe-se no Art. 26 da Lei nº 12.652 de 2012.

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão.

§ 4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;

II - a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4º do art. 33;

---

<sup>7</sup> Autorização de Supressão Vegetal - ASV- é um procedimento administrativo que disciplina a supressão vegetal nativa por empreendimentos de interesse público e também de cunho social que se submetem ao licenciamento ambiental pelo IBAMA.

III - a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas; IV - o uso alternativo da área a ser desmatada (BRASIL, 2012).

A Lei nº 12.652 de 2012, estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente, assim como as áreas de Reserva Legal, ou seja, é a lei que institui as regras gerais sobre onde e de que forma a vegetação nativa do território brasileiro pode ser explorada.

Neste contexto o Art. 26 desta lei, trata exclusivamente da supressão de vegetação para uso alternativo do solo, a este respeito, de acordo com as definições da legislação ambiental, o IBAMA cobrou desses empreendimentos a comprovação da ASV.

Acerca desta celeuma, Chelala (2019), alerta sobre vários obstáculos que acometem a máquina pública e atrapalham o desempenho do sistema econômico, sendo que o Amapá não difere do restante do país, pois apresenta as mesmas mazelas institucionais, que por vezes se apresentam contraditórias, injustas, dispendiosas e morosas.

Ainda aduz, sobre a relação de causalidade entre as instituições e o desempenho econômico.

[...] a estrutura institucional, são indutores ou inibidores das atividades, sob este prisma, a relação entre instituições e desempenho econômico é de causalidade, posto que, são as regras que elevam ou reduzem os níveis de incerteza no ambiente de negócio. Quanto mais estáveis são as instituições, menores serão os custos de transação. Já que as regras estão pré-estabelecidas e as possíveis mudanças não alterarão significativamente as relações entre agentes econômicos (CHELALA, 2019).

Neste viés, se observa uma vulnerabilidade e descrédito dos órgãos públicos frente à temática em razão dos inúmeros casos de corrupção nas diversas esferas do poder, bem como na iniciativa privada que se instalam no aparelho estatal, a fim de tirar vantagens econômicas o que cria de certa forma insegurança e descrédito nas ações do poder público, gerando assim posturas mais incertas em todo o processo de desenvolvimento do agronegócio da soja.

No tocante a infraestrutura, o Arco Norte, trouxe uma nova rota para a logística e escoamento de grãos para a região norte do Brasil, com o atrativo para os grandes produtores de uma economia de 34% no preço total do frete. Por outro lado, no que se refere a infraestrutura de logística dentro do Estado do Amapá, para escoamento dos grãos produzidos em solo amapaense, sobretudo da soja, observa-se dificuldades, e segundo Abrantes (2019, no prelo) a infraestrutura de transporte ainda não atende as necessidades do setor, pois existem péssimas estradas de terras, de difícil acesso sendo desafiador para o crescimento do agronegócio da soja.

[...] Em relação à logística, no Amapá os entraves não são diferentes daqueles do restante do país tais como, em especial, a infraestrutura de transporte, que ainda não atende às expectativas do setor, com a eficiência necessária, apesar da existência de aspectos positivos, como a proximidade das rodovias principais e do Porto de Santana. Todavia, a existência de algumas estradas de terra, ainda em condições deficientes e pioradas nos períodos de maior intensidade de chuvas, detrechos dos eixos de transporte passando pelo perímetro urbano (o que causa transtornos no trânsito, além de insegurança aos pedestres e veículos menores), representam os desafios para os avanços e maior competitividade do setor do agronegócio (ABRANTES, 2019, no prelo).

Destaca-se que, mesmo com as vantagens das rodovias estarem próximas do porto de Santana, as estradas do Amapá não se apresentam de forma satisfatória, com trechos deficientes, tornando-se ainda pior no período chuvoso, pois grande parte dessas rodovias não são totalmente asfaltadas. O que sem dúvida passa a ser um fator complicador para o escoamento dos produtos.

## **4 DAS LICENÇAS**

### **4.1 Licenciamento Ambiental Simplificado.**

O CONAMA por intermédio da resolução nº 237/97, revisou os procedimentos e critérios do licenciamento ambiental, com ênfase a caracterizar as peculiaridades de cada atividade, com a possibilidade de se estabelecer procedimentos simplificados de pequeno potencial de impacto ambiental. Observe-se o art. 12 desta resolução.

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental (CONAMA, 1997).

Verifica-se, que o licenciamento simplificado reduz etapas e trâmites, além de dispensar a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, e conseqüentemente o EIA e respectivo RIMA, todavia essa simplificação poderá causar diminuição do grau de precaução, ou de medidas preventivas por falta de documentos informativos sobre a atividade a ser licenciada, já por outro lado leva-se em conta a diminuição de custos do processo ao agilizar a concessão.

Por intermédio do § 1º da própria resolução nº 237/97 do CONAMA, permite que os conselhos de meio ambiente estabeleçam procedimentos simplificados para atividades de menor potencial de impacto ambiental, o que permite flexibilizar todo o processo de licenciamento ambiental na modalidade simplificada como alternativa, o que pode deixar de se ter, mais informações sobre o empreendimento e menos participação do poder público no que diz respeito a fiscalização e controle da potencialidade lesiva ao meio ambiente .

#### **4.2 Licença Ambiental Única – LAU**

A LAU foi instituída no âmbito do Estado do Amapá, após alteração da Lei nº 05/94 dada pela Lei Complementar nº 070 de 2012 que deu nova redação ao Artigo 12, IV e § 7º, assim, o poder executivo, de acordo com sua competência, expedirá a licença ambiental com dispensa das demais, exclusivamente para atividades e empreendimentos do agronegócio.

Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

IV – LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 [...] a 6 [...] anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

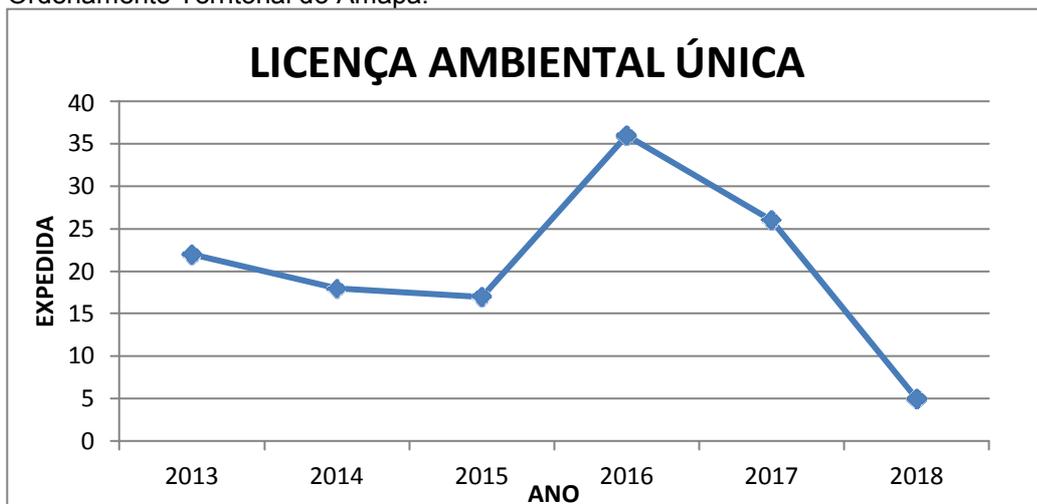
§7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V (BRASIL, 2012).

Com essa mudança descrita na redação inclusa pela lei nova, passa o Estado do Amapá a conceder LAU exclusiva para as atividades do agronegócio, sem a necessidade das demais licenças, o que vem sendo questionado no STF pela ADI nº 5475 de 2016 a qual se encontra aguardando decisão.

A PGR sustenta que a LAU, emitida no Estado do Amapá, substitui outras licenças e etapas de todo o processo de liberação de obras e empreendimentos, e portanto, não poderia dispensar às licenças ambientais exigidas pela legislação federal nem afastar exigência de estudo prévio de impacto ambiental previsto na CRFB de 1988.

Desde o advento da Lei complementar nº 070 de 2012, foram expedidas em 2013, 22 licenças, esse número decresceu nos anos de 2014 – 2015 com 19 e 16, emitidas respectivamente, porém obteve um aumento considerável em 2016 passando para 36 e no ano de 2018 o gráfico a seguir ilustra um decréscimo considerável de apenas cinco licenças expedidas.

Gráfico 11: Licença Ambiental Única expedida pelo Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá.



Fonte: IMAP (2018).

O gráfico acima mostra que no ano de 2017, houve uma diminuição na expedição da LAU, por possíveis consequências das multas e embargos das áreas de plantio da soja aplicados pelo IBAMA por questionar a ausência da Autorização de Supressão Vegetal- ASV. Ocorre que o IMAP expedia a LAU sem a cobrança da ASV, o que culminou na operação denominada, Nova Fronteira, do próprio IBAMA com consequência de milhares de hectares de terras bloqueadas e de punição aos produtores com pagamento de multas milionárias (ISTOÉ, 2017).

A diminuição dos números de LAU expedidas no ano de 2018 pode guardar relação com a ordem judicial de 08 de março de 2018 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região da 6ª Vara Macapá, a qual determinou a paralisação de todos os processos de licenciamento ambiental pelo IMAP, inclusive a competente liminar que exige a obrigação de não fazer, ou seja, consiste em determinar o órgão em comento de se abster da concessão ou renovação da LAU para projetos agropecuários com área superiores a 500 ha.

Na defesa da LAU, a Assembleia Legislativa do Amapá - ALAP alega que a norma é válida, com base na competência concorrente existente entre Estado e União, pois, segundo ALAP a União dita normas gerais enquanto o Estado federado adequa seu ordenamento jurídico com interesses e peculiaridades

regionais e de forma suplementar, isso com fulcro no Art. 24, §§ 2º e 3º da CRFB de 1988.

Portanto, com essa mudança da redação inclusa pela lei nova, o Estado do Amapá passou a conceder licença ambiental exclusiva para as atividades do agronegócio, sem a necessidade das demais licenças, o que demonstra assim uma tentativa do Estado de acelerar os trâmites do processo de licenciamento ambiental ultrapassando todas as etapas anteriormente descritas.

Nessa esteira, o COEMA editou a resolução 046 de 14 de novembro de 2018, que dispõe sobre impacto local e tipificação das atividades e empreendimentos de competência do município para promover o LA. Essa normativa também autoriza ao município a licenciar com base nas ações administrativas de competência comum disposta no art. 23, incisos, III, VI e VII da CRFB de 1988 desde que em seus quadros detenha pessoal técnico qualificado para as demandas administrativas.

#### *4.2.1 Procedimento Administrativo para concessão da LAU*

Ressalta-se que o órgão responsável pela emissão da LAU no âmbito do Estado do Amapá, era o IMAP<sup>8</sup> que tinha como propósito, coordenar as políticas fundiárias de ordenamento territorial e executar as políticas de meio ambiente. E, dentre as várias atribuições que possuía, destacava-se o licenciamento, monitoramento e fiscalização das áreas de uso sócio-econômico-ambiental (IMAP, 2018).

O procedimento administrativo adotado para a concretude do processo de licenciamento ambiental, não tinha um padrão definido, pois estava em fase de aprovação pelo IMAP. Existia um *check list* para abertura do processo com a exigência de documentação básica dos empreendedores que iniciava com o preenchimento de um formulário com dados do Registro Geral (RG), Cadastro

---

<sup>8</sup> Em 15 de julho de 2019 foi editada a lei estadual nº 2.425, publicada no Diário Oficial do Estado do Amapá nº 6959, a qual criou o Instituto de Terras do Estado do Amapá - AMAPÁ TERRAS, que tem por finalidade a execução de política fundiária do Estado e a gestão do espaço territorial. No artigo 7º observa-se a extinção oIMAP.

de Pessoa Física (CPF), comprovante de endereço, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), certidão da junta comercial, até os mais específicos tais como: Alvará da Vigilância Sanitária Municipal ou Estadual ou Federal, Cadastro Técnico Federal do IBAMA, comprovante de pagamento da taxa para o licenciamento, dentre outros (IMAP, 2018).

A tramitação do processo de licenciamento ambiental percorria um fluxograma complexo e confuso, ensejando em mais dificuldades para a finalização, pois segundo o próprio IMAP, o lapso temporal ultrapassava seis meses, desde abertura do processo após protocolo no referido órgão e, dependendo do caso, podia chegar há mais de um ano (IMAP, 2018).

No que concerne à expedição da LAU desde o advento da Lei Complementar nº 070 do Estado do Amapá, segundo o IMAP à época, foram expedidas 124 licenças a partir do ano de 2013, e no ano de 2019, apenas 01 LAU expedida.

O Estado do Amapá também alterou a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA por meio da Lei nº 2.426/2019, passando a assumir as atribuições que até então eram do IMAP.

**Art. 6º** A Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA sub-roga-se em todos os direitos e obrigações, bem como nas relações jurídicas já entabuladas pelo Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP (AMAPÁ, 2019).

Portanto, como advento das recentes leis a SEMA responsável pela execução da política ambiental no Amapá assumiu parte da competência que era do extinto IMAP, como o do licenciamento ambiental e outras atividades correlatas.

## 5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O legislador criou mecanismo pelos quais se controlam as leis e atos normativos, tendo como parâmetro a lei maior, que é a CRFB, esta Constituição é rígida por ter um processo de alteração de leis mais difícil e solene. Atribui a um órgão do poder judiciário a competência para controlar os problemas de constitucionalidade, parte do pressuposto de um escalonamento de normas, onde a CRFB ocupa o grau máximo da hierarquia servindo de base para as demais. Todavia, trata-se do princípio<sup>3</sup> da supremacia da constituição, o fundamento se dá pelo qual todos os atos jurídicos devem estar em conformidade com a Constituição Federal numa concepção jurídica de norma superior de caráter obrigatório (LENZA, 2018).

A ADI de lei ou ato normativo faz parte do chamado controle concentrado de constitucionalidade, que tem por base o modelo Austríaco-Alemão idealizado por Hans Kelsen, filósofo e um dos renomados juristas do século XIX (LENZA, 2018).

A ADI foi inserida no Direito pátrio com a Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, Nesta emenda havia somente um legitimado para a propositura da ADI, que seria o Procurador Geral da República - PGR, a ampliação do rol de legitimados se deu apenas com a Constituição de 1988 que prevê o cabimento da ADI no STF para questionar lei ou ato normativo federal ou estadual frente a CFRB, sendo esta a finalidade da ADI, seja ela por vício de forma, vício material ou dupla inconstitucionalidade, conforme Akerman (2012), vemos que:

Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência (inconstitucionalidade orgânica) ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico (inconstitucionalidade formal propriamente dita). A inconstitucionalidade será material quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra, seja um princípio (AKERMAN, 2012).

Neste sentido, o positivado na Súmula nº 642 editada pelo STF, somente as leis distritais de natureza estadual poderão ser questionadas no STF por meio de ADI, e que são passíveis de controle de constitucionalidade, aduz:

as emendas constitucionais, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções, todas essas espécies normativas constantes do art. 59 da CF; os regulamentos autônomos; a legislação estadual, aqui incluídos a Constituição do Estado, a legislação ordinária e os regulamentos autônomos produzidos no âmbito de cada uma dessas entidades federativas; a legislação distrital, editada no exercício da competência legislativa estadual; e os tratados internacionais, tenham eles *status* de lei ordinária ou supra-legal, no caso de tratados internacionais sobre direitos humanos (AKERMAN, 2012).

Do exposto, vimos que as Súmulas, mesmo as vinculantes, não podem ser questionadas por meio de ADI, em relação as Súmulas Vinculantes a Constituição prevê um procedimento específico de questionamento, que é o pedido de revisão, que pode ser feito pelos mesmos legitimados para ingressar com ações de controle concentrado.

Em relação aos legitimados, o rol de legitimados para propor a ADI encontra-se limitado conforme o Art. 103 da CFRB de 1988:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:  
I - o Presidente da República;  
II - a Mesa do Senado Federal;  
III - a Mesa da Câmara dos Deputados;  
IV a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;  
V- o Governador de Estado ou do Distrito Federal;  
VI - o Procurador-Geral da República;  
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;  
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;  
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

O Governador de Estado, a Mesa de Assembleia Legislativa, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional são considerados legitimados especiais, ou seja, devem comprovar a pertinência temática, consistente na relação de interesse entre o objeto da ação e a classe profissional, social, econômica ou política por eles representada. Os demais são considerados universais e, portanto, a pertinência temática é dispensada.

No que se refere ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco do Art. 103 da CF em inciso diverso das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada, segundo entendeu o

Pretório Excelso, de modo a permitir a propositura de ADI contra qualquer ato normativo, independentemente do requisito da pertinência temática entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados.

Os partidos políticos devem estar representados por seus diretórios nacionais e ainda ter representação no Congresso Nacional, em pelo menos uma das casas, aferida no momento da propositura. A perda da representação no curso da ação não gera a extinção do feito sem julgamento do mérito, tendo em vista a matéria de ordem pública objeto da ação.

As entidades de classe, por seu turno, devem ter representação em pelo menos nove estados da federação, adotando-se por analogia o Art. 8º da Lei nº 9.096/95, para que se lhes reconheça o caráter nacional.

Ademais, exige-se, ainda no que se refere a essas entidades, que os seus filiados estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional. Com base nesse entendimento, o STF negou legitimidade à União Nacional dos Estudantes.

Por outro lado, o STF tem entendido que a entidade postulante deve representar a integralidade da categoria econômica em questão e não apenas uma parcela setORIZADA dessa.

Da leitura do texto constitucional vimos que a CFRB de 1988 ao falar do procedimento da ADI, não se aprofunda, conforme se vê nos §§ 1º a 3º do Art. 103, desta forma, ao regulamentar a norma constitucional, foi editada a Lei nº 9.868/1999, que é a principal lei do controle concentrado e regula não só a ADI, mas também a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Além disso, ainda é aplicada subsidiariamente à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que conta com regra própria – Lei nº 9.882/1999.

O Advogado-Geral da União (AGU), segundo o Art. 103, § 3º, da Constituição, será citado e “defenderá o ato ou texto impugnado”. Ou seja, pela leitura do texto, não haveria margem para o AGU deixar de fazer a defesa.

A necessidade de defender a norma seria para formar um contraditório, na medida em que se a ADI foi ajuizada, é porque alguém está entendendo que é inconstitucional. Entretanto, o STF entende que o AGU não estará obrigado a defender a norma questionada em algumas hipóteses. São elas:

- se já houver manifestação anterior, proferida pelo STF, declarando a inconstitucionalidade da norma em controle concentrado de constitucionalidade – ADI nº. 1.616, STF;

- se ele assinar, com o Presidente da República, a petição da ação direta de inconstitucionalidade. Cabe lembrar que o AGU não possui legitimidade para o ajuizamento da ADI, porém, quando o Presidente da República seja o autor da ação, é natural que a petição tenha sido redigida pelo AGU. Então, nada impede que ele também assine o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Em tal hipótese, não se poderia exigir um comportamento esdrúxulo, no sentido de, primeiro, assinar a petição dizendo que a norma é inconstitucional e, na sequência, passar a defendê-la;

- se a norma questionada contrariar o interesse da União – ADI nº. 3.916, STF.

Portanto ao se verificar a compatibilidade vertical entre a CRFB e as demais normas infraconstitucionais a ela subordinadas, o legislador atentou para o mecanismo de controle para verificar a adequação aos preceitos da Lei Maior. A ideia tem noção de um escalonamento normativo, onde a CRFB ocupa o ápice na escala hierárquica como norma de validade para as demais leis e atos normativos do complexo sistema jurídico (LENZA, 2018).

Na mesma esteira, Masson (2015), afirma que a CRFB ocupa o topo da estrutura normativa do arcabouço jurídico e todas as demais normas e atos normativos do poder público só podem ser considerados válidos se estiverem ladeados com ela.

Segundo os autores em comento, a CRFB tem papel fundamental para a validação das demais normas infraconstitucionais como suporte para o bom funcionamento de todo o sistema jurídico. Pois é necessário um instrumento de controle para garantir a constitucionalidade das normas e para esse efetivo

controle de constitucionalidade se destaca a ADI, com previsão legal no Art. 102 da CRFB de 1988.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (BRASIL, 1988).

O caput do Art. 102 da CRFB de 1988, que cabe ao órgão máximo do poder judiciário brasileiro, o STF, a missão precípua de proteger a CRFB, além de processar e julgar a ADI de lei ou norma federal ou estadual.

Ademais, a ADI é uma ação de controle concentrado que foi estabelecida no direito brasileiro, com o intuito de tutelar a ordem constitucional por meio de um processo instaurado no STF para análise de compatibilidade com CRFB (MASSON, 2015).

Ressalta-se que a ADI pode ser formal quando se tem um desrespeito a procedimentos previsto na CRFB de 1988 para elaboração de leis, ou seja, o não cumprimento de formalidades que podem acarretar em nulidade da norma.

Também, pode ser material quando apresentar violação ao conteúdo da CRFB, por exemplo, uma lei que, permitisse o trabalho escravo, o que afronta os direitos fundamentais da pessoa humana, seria, portanto materialmente inconstitucional.

A CFRB norma maior do arcabouço jurídico e norteadora das demais leis e constituições estaduais, não poderá ser contrariada, sob pena, de a norma contrária ser considerada inconstitucional passiva de ser excluída do meio jurídico, isso após arguição dos órgãos competentes e declaração do STF após julgamento de uma ADI, visto que cabe a esse órgão máximo da justiça brasileira, processar e julgar acerca da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual com fundamento no Art. 102, I, alínea “a” (CRFB, 1988) que diz:

**Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

A este respeito já são encontradas decisões em que há posicionamento acerca do tema de inconstitucionalidade em situações de licenciamentos ambientais como por exemplo: ADI nº 5180 de 26 de Novembro de 2014, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, no qual o governador do Estado de Santa Catarina questionou a Inconstitucionalidade do Art. 36 da Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CRFB, e institui o Sistema Nacional de Unidades de conservação da natureza e dá outras providências.

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

§ 001º - O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 002º - Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 003º - 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 (BRASIL, 2000).

Caso a lei ou ato normativo seja declarado inconstitucional, será devolvida a segurança jurídica e assim preserva-se a supremacia da CRFB de forma a

obrigar que leis ou atos normativos inferiores guardem a compatibilidade vertical da hierarquia das leis (LENZA, 2018).

### **5.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.475**

A LAU instituída no Estado do Amapá pela lei complementar nº 070 de 2012, trouxe mudanças significativas para o processo de concessão de licença ambiental, a nova regra trata com exclusividade as atividades e empreendimentos do agronegócio da soja no cerrado amapaense, que desde o ano de 2012 surge como uma grande perspectiva de crescimento da economia no Estado.

Ocorre que esta lei vem sendo questionada quanto a sua constitucionalidade, uma vez que a PGR ajuizou a ADI nº 5475 no STF em de 2016, todavia, até o presente momento não foi julgada.

O fato teve início em 7 de Julho de 2014, após envio do ofício nº 2459 do Ministério Público Federal – MPF/AP, para o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, a fim de representar a propositura de uma ADI em face do Art. 12, inciso IV, da lei complementar nº 005 de agosto de 1994, com redação dada pela lei complementar estadual 070/2011. Observa-se:

O art. 12, IV, da lei complementar amapaense nº 005/1994, acrescentado pela Lei complementar nº 070/2011, institui a Licença Ambiental Única- LAU, dispensando o Estudo de Impacto Ambiental prévio para atividades e empreendimentos do agronegócio (AMAPÁ, 2011).

Neste documento, os procuradores, enfatizam a inovação da lei estadual que criou a LAU com dispensa do EIA/RIMA, ou seja, ao invés de complementar a legislação federal, a norma simplifica o processo de licenciamento e ignora etapas já estabelecidas.

Sugere o MPF/AP:

Nesses termos, pleiteia-se a Vossa Excelência a análise do presente caso, com vistas a eventual propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade que tem por objeto expurgar da ordem jurídica o

Art. 12, IV, da Lei complementar Estadual nº 005/1994 (redação dada pela lei complementar nº 070/2011), ou assegurar sua interpretação conforme a Constituição Federal.

A PGR acolheu a representação formulada e peticionou junto ao STF, propondo ADI, com pedido de medida cautelar, em face do Art. 12, IV e § 7º da Lei Complementar 5, de 18 de agosto de 1994, com redação dada pela Lei Complementar 70, de 10 de janeiro de 2012, ambas do Estado do Amapá, o qual dispõe sobre LAU para empreendimentos e atividades de agronegócio.

Em destaque o objeto da ação:

O art. 12, IV e § 7º, da Lei Complementar 5, de 18 de agosto de 1994, na redação dada pela Lei Complementar 70, de 10 de janeiro de 2012, ambas do Estado do Amapá, cria instrumento intitulado “licença ambiental única” para atividades e empreendimentos de agronegócio. Seguem as normas impugnadas, em destaque: Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

I – LICENÇA PRÉVIA (LP) é expedida com validade de 2 ([...]) a 4 ([...]) anos, na fase inicial do planejamento da atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da sua implantação.

II – LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI) é expedida com validade de 2 ([...]) a 5 ([...]) anos, autorizando o início da instalação da atividade ou empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e de mais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

III – LICENÇA DE OPERAÇÃO (LO) é expedida com validade de 3 ([...]) a 6 ([...]) anos, após as verificações necessárias, autorizando o início da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

IV – LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 ([...]) a 6 ([...]) anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

V – AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (AA) é expedida com validade de 3 ([...]) a 6 ([...]) anos para todas as atividades e empreendimentos de baixa impacto, definidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA. [...] § 7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V.

A arguição da PGR é de que a LAU, expedida no Estado do Amapá, substituiu outras licenças e etapas de todo o processo de liberação de obras e empreendimentos, e assim se contrapõe à norma federal e à própria CRFB no que diz respeito à competência material da União. Portanto, segundo a própria PGR uma lei estadual não poderia dispensar as licenças ambientais exigidas pela legislação federal nem afastar exigência de estudo prévio de impacto ambiental previsto na CRFB de 1988, no Art. 225 inciso IV, que dita a obrigatoriedade do poder público de exigir na forma da legislação vigente, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de empreendimentos que explorem atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental (BRASIL, 1988).

No pensamento de ordem constitucional a inicial ajuizada junto ao STF traz à baila direitos fundamentais de terceira geração.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito a ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer. Nesse caminho, determinadas práticas econômicas e culturais, conquanto antigas, cobertas com a poeira do tempo e toleradas através de gerações, podem e devem vir a ser proscritas, em virtude de concepções modernas de proteção digna e apropriada da fauna, da flora e da própria humanidade, em última análise.

Preocupou-se a PGR, no caso em voga em salientar os direitos fundamentais de terceira geração, que são direitos transindividuais, ou melhor, direito que vão além do indivíduo, que pertencem à coletividade de pessoas, com características de proteção ao ser humano que passa a ter direitos de solidariedade, fraternidade no contexto universal (LENZA, 2018).

A relatoria da ADI 5475, coube à Ministra, Carmém Lúcia, que se manifestou com anotação de que a lei em questão já vigora no estado a quase três anos, e portanto solicitou com urgência mais informações ao Governo do Estado do Amapá e a ALAP.

Adoto o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 e determino sejam requisitadas, com urgência e prioridade, informações ao Governador do Amapá e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Amapá a serem prestadas no prazo máximo e improrrogável de dez dias. Na sequência, vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, para manifestação, na forma da legislação vigente, no prazo máximo e prioritário de cinco dias cada qual (art. 12 da Lei n. 9.868/1999).

A advocacia Geral da União- AGU, diante do contexto, argumentou da indivisibilidade do meio ambiente, e ainda ponderou do interesse nacional na definição das normas relacionadas ao meio ambiente. Isto é, leis que disciplinam matéria de preservação e definição de espaços territoriais e componentes a serem protegidos, revestem-se de caráter geral e de âmbito nacional.

[..] Referidas normas somente podem ser suplementadas pelos demais entes com a finalidade de serem ajustadas às situações concretas a que se destinam. Em seus respectivos âmbitos políticos. Em outras palavras, aos Estados, Municípios e Distrito Federal é vedado revogar ou abrandar os instrumentos destinados à proteção ambiental definidos em legislação federal.

Nesta esteira, manifestou-se a AGU pela procedência da declaração da inconstitucionalidade da norma em discussão. Ou seja, considera a LAU inconstitucional.

Por todo o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União pela procedência do pedido formulado pelo requerente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 12, inciso IV e S 7º, da Lei Complementar nº 05, de 18 de agosto de 1994, do Estado do Amapá, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 70, de 1º de janeiro de 2012, do mesmo ente federado. São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, S 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

O GEA permaneceu silente, e na defesa da LAU, a ALAP alegou ser a norma em comento constitucional, pois se trata de competência concorrente entre Estado e União, já que a União dita normas gerais, enquanto o Estado busca adequar seu ordenamento jurídico com interesse e peculiaridades regionais, isso com fulcro no Art. 24, § 3º da CRFB.

[..] solapa a afirmação do requerente de que, a competência para legislar sobre meio ambiente e afim, é privativa da União. Esta

competência é concorrente, com as unidades federativas e Distrito Federal, assim dispõe art. 24, IV da constituição da República. [...] trata-se de repartição de competência entre as entidades que compõem o Estado federal, norteado pelo princípio geral da predominância do interesse. No caso da União, o interesse é geral sobre sua competência. Quanto ao o Estado, o interesse é regional. Compete legislar, concorrentemente, com a União, buscando adequar seu ordenamento jurídico, in casu, com as peculiaridades regionais.

Os argumentos de defesa são no sentido de direcionar a tese jurídica de que a norma questionada atende aos interesses e peculiaridades da região, especificamente para o agronegócio, desenvolvido no Amapá, como visto anteriormente. Além disso, cabe citar, que a degradação ambiental no Amapá, segundo a própria ALAP é quase zero, haja vista a ausência de grandes projetos econômicos ou agro-industriais com vocação voltada para o extrativismo. Portanto, é notória a celeuma jurídica, com indefinições e insegurança de diversas ordens que podem ser considerados desafios para o desenvolvimento do agronegócio da soja no cerrado amapaense.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Segundo o executivo estadual do Amapá, com o intuito de reduzir gastos com pessoal e equipamentos e assim dinamizar a gestão ambiental e gerar economia e eficiência para assistir melhor os produtores rurais. Constatou-se a extinção do IMAP, que até então era o órgão governamental responsável pela expedição da LAU, pois em 15 de julho de 2019 foram editadas duas normas estaduais nº 2.425 e nº 2.426, ambas publicadas no Diário Oficial do Estado do Amapá nº 6959, respectivamente, a primeira criou o Instituto de Terras do Estado do Amapá - AMAPÁ TERRAS, com a finalidade de executar a política fundiária do Estado e a gestão do espaço territorial, extinguido o IMAP por força do disposto do artigo 7º da lei em voga. A segunda fez mudanças na estrutura da SEMA, que passou a assumir as atribuições que eram do IMAP, sub-rogando em todos os direitos e obrigações, as relações jurídicas, principalmente as atividades relacionadas ao licenciamento ambiental. Todavia, observou-se que não se teve nenhuma mudança que viesse a melhorar os processos de LA após a edição das leis estaduais nº 2.425 e 2.426.

Em relação ao ordenamento fundiário do Amapá, segundo o IMAP (2018), aproximadamente 89% das terras do Amapá foram registradas em nome da União, ou seja, as terras não passaram automaticamente para o domínio do Estado do Amapá. E só depois da criação do TERRAP em 1991 que começaram os primeiros trabalhos fundiários, porém apenas em 2016 por força do Decreto presidencial nº 8713 é que foram transferidas ao Estado as glebas arrecadadas e matriculadas em nome da União.

Ocorre que o Decreto em comento determinava a transferência somente depois da identificação, georreferenciamento e registro no cartório de imóveis a ser realizado pelo Estado do Amapá. Constatou-se, todavia, o não cumprimento da normativa por parte do Amapá, o que gerou possivelmente insegurança jurídica.

Em 25 de outubro de 2019, o Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, quando exercia a Presidência da República, repassou às terras da União em definitivo para o Estado do Amapá por meio do Decreto nº 10.081, este feito poderá trazer uma maior segurança jurídica aos produtores que desenvolvem atividades econômicas, sobretudo dos empreendedores do agronegócio da soja que vislumbram títulos fundiários em definitivo e acesso a financiamentos bancários tendo como garantias às terras devidamente legalizadas.

Acerca da importância do tema meio ambiente, por intermédio do PNUMA, onde vários países e organizações aderiram ao programa que segundo Miralé (2019), tem objetivo de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. Traz também à baila, as normas dispostas na CRFB de 1988, que dispõe sobre licenciamento ambiental, mais precisamente no seu art. 255, que para Machado (2014), esta norma mandamental de 1988, além de abarcar matéria de todo o gênero, garante a proteção do meio ambiente, e de forma explícita, apresenta no seu conteúdo um capítulo exclusivo acerca da temática ambiental além de colocar o poder público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora.

A norma legal sobre licenciamento ambiental surgiu bem antes da CRFB de 1988, pois em 31 de Agosto de 1981, tem-se a lei federal nº 6.938 que instituiu a PNMA, com objetivo de possibilitar o desenvolvimento econômico e social ligado à preservação do meio ambiente, neste quesito Thomé (2015) afirma que o poder público tem dever de manter o meio ambiente de forma equilibrado sob o ponto de vista ecológico para o usufruto das presentes e futuras gerações.

Com a política bem definida, adveio o SISNAMA formado por vários órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre esses órgãos destacam-se, o CONAMA, que tem a finalidade de assessorar o poder estatal nas diretrizes e políticas governamentais com edição de várias resoluções em especial a nº 237, a qual define o que é licenciamento ambiental.

Observou-se que os autores referenciados, convergem para o mesmo sentido da conceituação de LA disposta na resolução nº 237 do CONAMA, que é um instrumento, ou procedimentos administrativos da qual o poder público lança mão para licenciar, localizar e instalar, a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

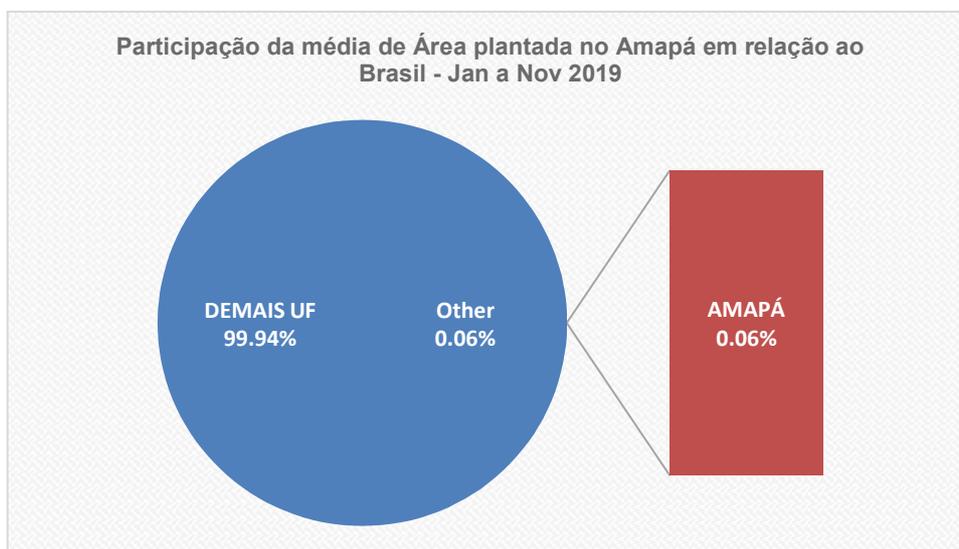
A CE do Amapá disponibilizou também no seu bojo, um capítulo exclusivo sobre meio ambiente, com destaque para o resguardo ecologicamente equilibrado e a devida exigência de estudo prévio de impacto ambiental para concessão da LA. Além de criar normas que mencionam os processos de avaliação de impacto ambiental conforme disposto no art. 7º da lei complementar nº 005 de 1994 (Código Florestal), que para instalação de empreendimento causador de degradação ambiental, deverá ser acompanhado de EIA-RIMA. Ou seja, a legislação ambiental amapaense segue, portanto a norma federal inclusive com a previsão da publicidade dos atos, e realização das audiências públicas, todavia, a CE não faz referência à LAU. Percebe-se diante disso que, o Estado do Amapá inovou em sua forma de proceder à autorização de LA.

Na compreensão da legalidade da LAU, em face de ser questionada a sua constitucionalidade junto ao STF por meio de uma ADI, observou-se que os estados possuem cabedal para licenciar em decorrência da competência comum relativa à União, pois afirma Machado (2014), que se estabeleceu uma comunhão na gestão das matérias que se apresentam no art. 23 da CRFB de 1988, que é a proteção do meio ambiente e o combate a poluição de todas as formas, ou seja, não quis o constituinte que o meio ambiente fosse administrado separadamente, o que é razoável dizer que os entes devem agir em conjunto.

Dos dados estatísticos do agronegócio da soja no cerrado amapaense, observaram-se os números do IBGE, principalmente os relacionados à produção, área plantada e colheita.

O gráfico 12 a seguir mostra o comparativo da área plantada do Amapá com as demais unidades da federação levando em consideração os meses compreendidos de Janeiro a Novembro do ano de 2019.

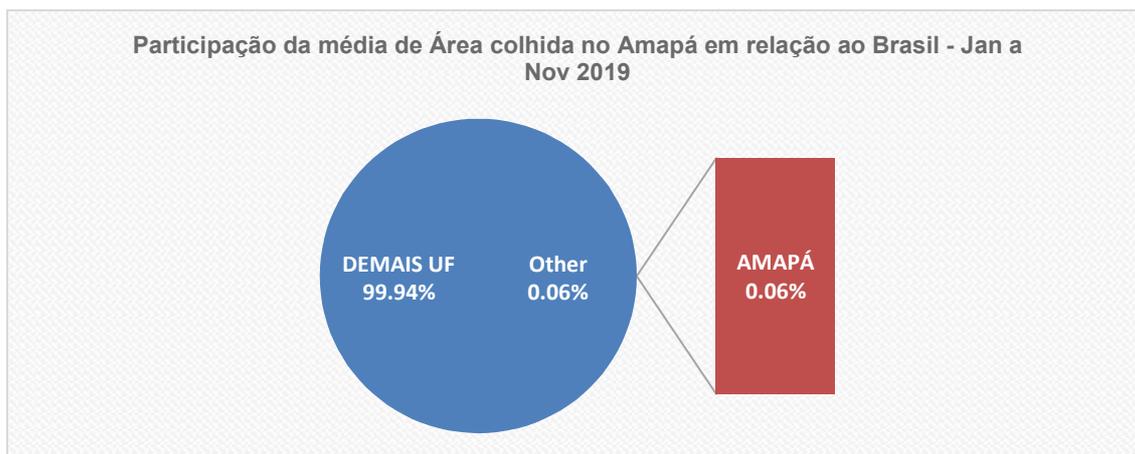
Gráfico 12 – Participação da média de área plantada de Soja no Amapá em relação ao Brasil – JAN a NOV 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

A nível nacional a participação da área plantada no Estado do Amapá no período de Janeiro à Novembro do ano de 2019 foi bem reduzida em relação à média mensal registrada por todos os demais estados da federação. Com pouco mais de 21 mil hectares de plantio, a área representou apenas 0,06% de toda a área plantada no Brasil.

Gráfico 13 – Participação da média de área colhida de Soja no Amapá em relação ao Brasil – JAN à NOV 19

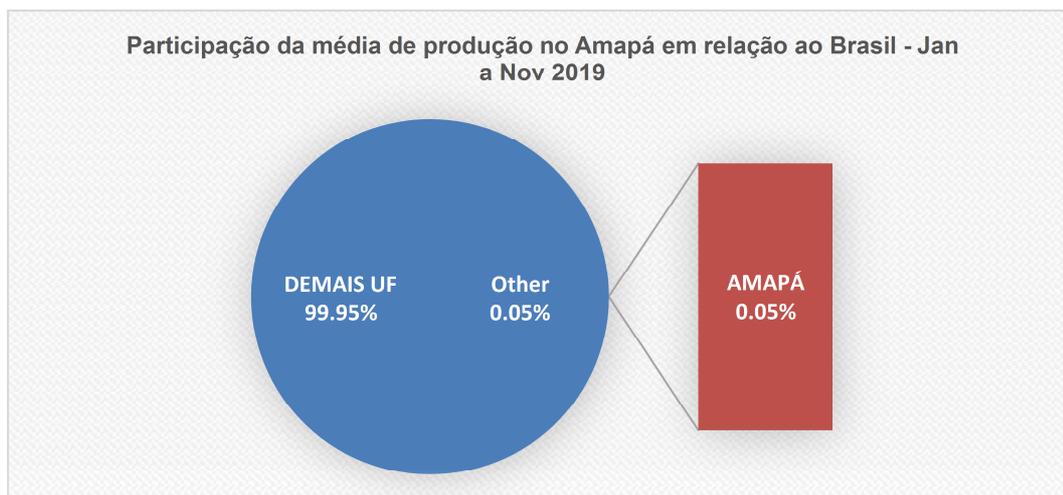


Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.

Apesar de manter um aproveitamento em relação à área plantada em todo o Brasil, que foi superior a 99%, a área colhida no estado se manteve na mesma representatividade da área plantada para todo o Brasil. A média anual de área colhida no estado ficou em torno de 20.827 ha, mantendo a participação de área colhida inferior a 1% de toda a área colhida nacionalmente.

Da análise dos dados coletados quanta a produção da soja no Estado no Amapá, constatou-se que as demais unidades da federação detiveram 99,95% de toda a produção de soja no Brasil, na média dos 11 primeiros meses do ano de 2019. Isso revela que a presença do estado no cenário nacional é recente, e, portanto ainda tem uma participação ínfima, seja, em relação à sua área plantada, área colhida ou produção, conforme gráfico 14.

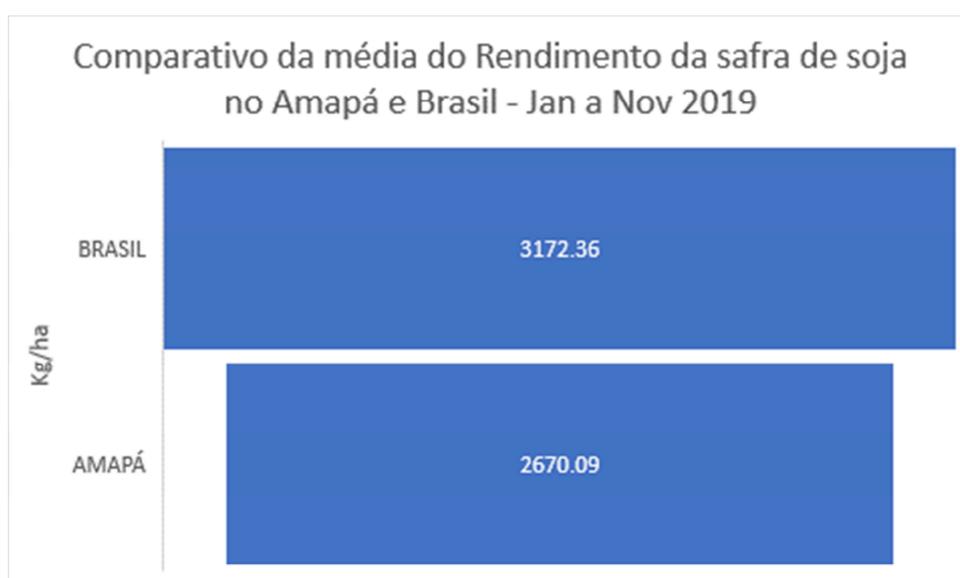
Gráfico 14 – Participação da média da Produção no Amapá em relação ao Brasil – JAN à NOV 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

A participação da produção menor que os índices encontrados na área colhida ou plantada se justificam pelo rendimento médio das unidades do estado que ficaram abaixo da média nacional, sendo que no Amapá registrou-se a média de 2670,09 kg/ha, enquanto, a média nacional ultrapassou os 3,000kg/ha, conforme gráfico 15.

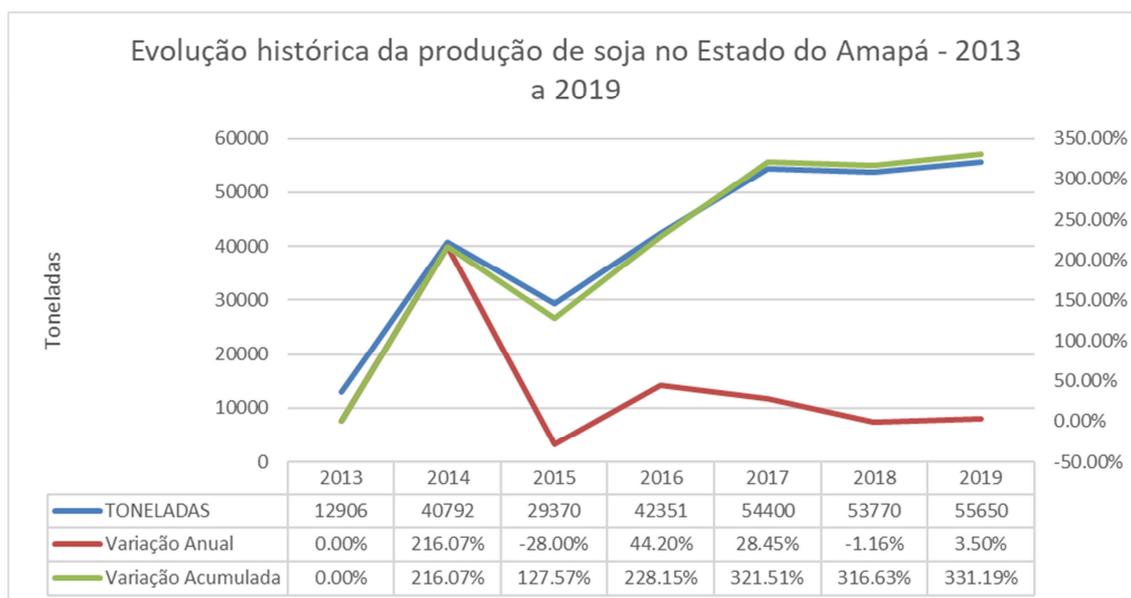
Gráfico 15 – Comparativo da média do rendimento da safra de soja no Amapá e Brasil – JAN à NOV 18/19



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

Ao analisarem-se os dados que se referem aos anos de atividades do agronegócio da soja no cerrado amapaense, verifica-se que a produção do Estado em números absolutos em relação ao país representa 0,05%, todavia, do estudo revelou-se que houve um crescimento da produtividade expressivo nos anos de 2013-2019 no Estado do Amapá, conforme evolução histórica, conforme gráfico 16.

Gráfico 16 – Evolução histórica da produção de soja no Amapá – 2013 à 2019



Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

Nos últimos sete anos, o Estado do Amapá ampliou em mais de quatro vezes a sua produção de soja, saltando de 12.906 toneladas em 2013 para mais de 55.600 toneladas na média em novembro de 2019. O maior crescimento foi verificado entre os anos de 2013 e 2014, sendo que nos últimos dois anos se mantiveram os índices próximos a produção do ano de 2017, com uma leve queda em 2018 e a recuperação de 3,50% em 2019.

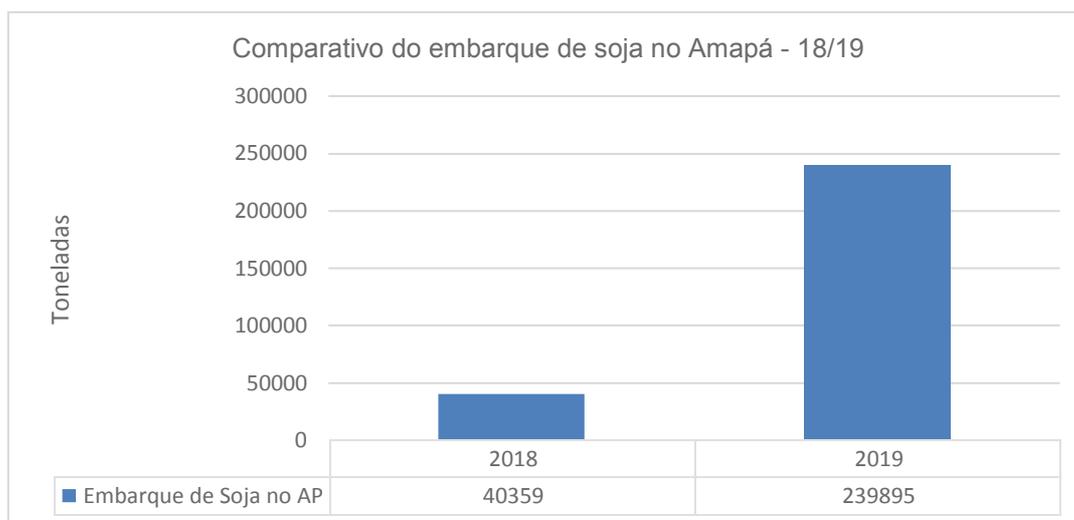
O Amapá possui uma localização geográfica privilegiada, mesmo ainda com uma infraestrutura modesta, a proximidade aos mercados internacionais e a facilidade de escoamento dos grãos produzidos no Estado é ponto favorável para o desenvolvimento do agronegócio da soja.

Pelo fortalecimento do Arco Norte, desenvolveu-se a rota logística para o escoamento dos grãos, que a parti do município de Sinop-MT pela BR 163, até o porto de Miritituba no Pará, que por meio de barcaças percorrem o rio Tapajós até o porto de Barcarena e Santana no Amapá. (CHELALA; CHELALA, 2019).

Nesta rota, com a utilização de transporte multimodal pelo rio Amazonas, pode influenciar diretamente na expansão da soja, que para Azevedo (2014), a rota pelo rio Amazonas tem uma redução na ordem de 34% nos custos do frete sendo um atrativo para os produtores de soja do MT e de outras regiões.

O gráfico a seguir, mostra a importância do fortalecimento do Arco Norte para o escoamento dos grãos produzidos em outras regiões do país, o que poderá trazer impacto para a economia do Amapá, sobretudo na modernização do porto de Santana.

Gráfico 17 – Comparativo do embarque de soja no Amapá – 18/19



Fonte: Anuário Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2019).  
Produção: Autor (2019).

No cenário nacional o Estado Amapá tem o seu principal porto, localizado no município de Santana, como parte integrante do Arco Norte, estratégico pela sua localização próxima a foz do Rio Amazonas, que desafoga o fluxo de exportação pelos portos da região Sudeste do Brasil. Segundo dados mais recentes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ no ano de 2019, com informações até agosto de 2019, o porto de Santana já havia embarcado cerca de 240 mil toneladas de soja. Esse valor é quase seis vezes superior ao volume embarcado em todo o ano de 2018.

Existem fatores que inibem o desenvolvimento do agronegócio da soja tais como: a questão fundiária, posto que o Estado do Amapá desde a sua criação determinada pela CRFB de 1988, não desenvolveu expertise na gestão do seu território, o que atrapalhou o processo de regularização fundiária, pois segundo Chelala (2019), é praticamente impossível conseguir um título fundiário definitivo, uma vez, que sem a documentação legal que comprove a propriedade, os produtores não podem aderir aos programas de financiamentos juntos as instituições financeiras, já que as terras servem de garantia para os empréstimos praticados a juros mais baixos no mercado.

Revelou-se na pesquisa quanto aos processos de LA, são difíceis de serem expedidos frente à insegurança jurídica que se instalou no Estado do Amapá, pelas recorrentes mudanças na legislação ambiental e visível imaturidade dos órgãos governamentais responsáveis pelo LA, aliados a possíveis atos de corrupção praticados por agentes públicos no exercício da função, as quais deram margem para diversas operações do IBAMA, e da PF, aliado a decisão judicial de 08 de março de 2018 do TRF da 1ª Região da 6ª Vara Macapá, que determinou ao antigo IMAP a paralisação de todos os processos de LA, e de se abster a conceder ou renovar a LAU para projetos agropecuários com área superiores a 500 ha.

A LAU, que foi criada pelo Estado do Amapá após alteração da lei nº 05/94 dada pela lei complementar nº 070 de 2012 que deu nova redação ao artigo 12, IV e § 7º, e de acordo com o novo dispositivo legal, passou o Amapá a ter competência para expedir a LAU com dispensa das LP, LI e LO,

exclusivamente para atividades e empreendimentos do agronegócio. O que vem sendo questionado no STF, pois segundo a PGR, este disposto legal fere a CRFB de 1988, e norma federal complementar.

Referente aos procedimentos administrativos para obtenção da LAU, em visitação ao extinto IMAP, verificou-se que não havia um padrão definido, a tramitação do processo de LAU percorria um fluxograma complexo e confuso, aliado a morosidade para a emissão do documento, que seria em torno de seis meses, com possibilidade de chegar a mais de um ano. Portanto esses fatos de certa forma podem contribuir para limitar o avanço da soja no cerrado amapaense, podendo se agravar ou não com a extinção do IMAP em 2019.

Observou-se, quando da visitação em uma propriedade que produz soja no cerrado, com uma área de aproximadamente 1084 ha, a preocupação do produtor em relação a LAU, pois logo no primeiro semestre de 2020 sua licença precisará ser renovada, assim como a ASV e sabedor da morosidade e burocracia para obtenção das licenças, já se prepara para recorrer a justiça do estadual a fim de poder ter o direito de desenvolver seu trabalho no plantio da soja.

Quanto aos aspectos jurídicos da LAU objeto da pesquisa, comentou-se acerca da ADI, que segundo Lenza (2018), trata-se de um mecanismo de controle de leis e atos normativos tendo como base a CRFB, ou seja, existe uma concepção jurídica de uma norma superior ocupar o grau máximo numa escala hierárquica na qual não se admite ser contrariada por nenhuma outra lei, sob pena de controle de constitucionalidade. ADI tem previsão legal no art. 102 da CRFB de 1988, cuja competência para julgar e processar cabe ao STF, órgão máximo do poder judiciário, que segundo Masson (2015), ADI é uma ação de controle concentrado estabelecida no direito pátrio para tutelar a ordem constitucional por intermédio de um processo instaurado no STF a fim de auferir a compatibilidade com a CRFB.

Neste diapasão, com a instituição da LAU, houve mudanças significativas em todo o processo de licenciamento, com regras exclusivamente para atividades

e empreendimentos do agronegócio da soja. O fato é que segue no STF a ADI nº 5475 de 2016 questionando a constitucionalidade da lei amapaense nº 070 de 2012, cuja ação foi ajuizada pela PGR, a pedido do MPF/AP. A celeuma jurídica advém de que os procuradores enfatizam que a inovação da lei estadual que criou a LAU, dispensa o EIA/RIMA, o que não seria possível, pois caberia a norma estadual complementar a federal já existente e não simplificá-la ao desconsiderar etapas já estabelecidas.

A PGR por sua vez, acolheu a representação do MPF/AP e ajuizou a ADI, com pedido de medida cautelar junto ao STF, em face do art. 12, IV e § 7º, da Lei Complementar 5, de 18 de agosto de 1994, com redação dada pela Lei Complementar 70, de 10 de janeiro de 2012. Por entender que a LAU ao substituir etapas do processo de licenciamento afasta a exigência do estudo prévio de impacto ambiental previsto na CRFB de 1988 no art. 225 inciso IV, para empreendimentos que explorem atividades com potencialidade de causar danos ao meio ambiente. A Ministra Carmem Lúcia, relatora da ADI em comento, manifestou-se do lapso tempo temporal de três anos de vigência da lei questionada, e pediu informações em caráter de urgência ao GEA e a ALAP.

O Governo do Estado do Amapá, não prestou informações, acerca do fato, enquanto a ALAP disse ser a lei estadual em epígrafe constitucional, sob o manto do art. 24 da CRFB de 1988, ou seja, trata-se de competência concorrente entre a União e o Estado do Amapá, pois segundo a defesa, a União dita normas gerais, enquanto o Estado busca adequar suas leis com interesse e peculiaridades regionais.

A tese jurídica da defesa recorre ao princípio<sup>9</sup> da predominância do interesse, no caso a União tem interesse geral sobre sua competência, quanto aos Estado-membros cabendo adequação da legislação a peculiaridades locais.

Da análise do art. 24 da CRFB de 1988, que versa sobre a competência concorrente entre União, Estado e Municípios, o argumento jurídico em defesa da LAU, a princípio causa dúvidas, uma vez, que por força do inciso XVI § 3º,

---

<sup>9</sup>Princípio da predominância do interesse é o que norteia a repartição de competência entre os entes da federação.

do art. 24 em comento, o Estado só exercerá a competência legislativa plena se houver ausência de lei federal para atender suas peculiaridades. Portanto, neste plano já existem normas que disciplinam a matéria, descrita no art. 225, § 1º inciso IV da CRFB de 1988 e resolução nº 237 do CONAMA.

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

**I** - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

**[...] VI** - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

**XVI** - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

**§ 1º** No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

**§ 2º** A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

**§ 3º** Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

**§ 4º** A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (BRASIL, 1988).

O cerne da questão é que LAU substitui outras licenças e etapas do processo da LA, para obras e empreendimentos com potencialidades pra causar danos ao meio ambiente, o que de certa forma vai de encontro aos normativos federais e própria CRFB de 1988, que determina o EIA/RIMA.

Percebeu-se também que após a autorização de atividades do agronegócio da soja no Estado do Amapá sem a ASV, dada pelo então IMAP, gerou dúvidas quanto a interesse de grupos, que poderiam ser beneficiados com a LAU, culminando então diversas operações da Polícia Federal e do IBAMA e possível descrédito do órgão estadual, o que pode ter relação com a extinção do IMAP em 2019.

O COEMA editou a resolução 046 de 14 de novembro de 2018, que dispõe sobre impacto local e tipificação das atividades e empreendimentos de competência do município para promover o LA. Essa normativa autoriza ao município também a expedir licenciamento com base nas ações administrativas de competência comum disposta no art. 23, incisos, III, VI e VII da CRFB de

1988 desde que em seus quadros detenha pessoal técnico qualificado para as demandas administrativas.

De todo o exposto, no que se refere à hipótese levantada na presente pesquisa, confirma-se de que a LAU emitida pelo Estado Amapá por intermédio do art. 12, IV e § 7º, da Lei Complementar 5, de 18 de agosto de 1994, com redação dada pela Lei Complementar 70, de 10 de janeiro de 2012, a qual licencia e autoriza atividades exclusiva do agronegócio da soja, afronta competência legislativa material da união, pelos fáticos argumentos de existir legislação federal pertinente que disciplina o processo de licenciamento ambiental, assim como a própria CRFB de 1988 que determina o estudo prévio de impacto ambiental, e observância ao sistema trifásico que o Brasil adotou, disposto na resolução nº 237 do CONAMA.

Destarte, da análise minuciosa do § 1º do art. 25 da CRFB de 1988, verifica-se de plano uma vedação quanto à competência dos Estados, ou seja, só possuem competências desde que respeitadas as que lhe são vedadas pela própria CRFB.

Portanto, vislumbra-se que em matéria ambiental deve-se ter a cautela de assegurar a primazia do texto constitucional e que a união e os estados se atenham aos limites de suas competências, e assim fundamentem seus atos jurídicos com vista ao princípio da supremacia da constituição, que na concepção de Lenza (2018), a CRFB de 1988, é norma de grau máximo de caráter obrigatório.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O licenciamento ambiental trata-se, de um poderoso instrumento de controle que o poder público detém para licenciar empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. E que as etapas desse processo se encontram bem definidas no arcabouço jurídico brasileiro, sobretudo na CRFB de 1988, e nas leis federal e estadual, assim como, nas resoluções do CONAMA concernentes à matéria aqui já explanadas.

O problema da pesquisa se deu sobre os aspectos jurídicos da LAU, quanto a sua constitucionalidade, por ser instituída no meio jurídico, por lei estadual amapaense mesmo tendo norma federal, resolução nº 237 do CONAMA e dispositivo da CRFB de 1988 que disciplinam as regras do licenciamento ambiental no país. O questionamento se deu por intermédio da ADI nº 5.475, requerida pela PGR em face do artigo 12, inciso IV, parágrafo 7º, da Lei Complementar 5/1994, alterada pela Lei Complementar 70/2012, que criou a LAU para atividades e empreendimentos relacionados à agricultura, pecuária, avicultura, além de extrativismo e atividades agroindustriais.

Analisando-se deste ângulo, pode-se afirmar que as ponderações feitas pelo PGR tem fundamento, pois ao invés de legislar de forma suplementar ao que prevê a legislação federal, o dispositivo estadual criou uma norma geral sobre o LA para atividades e empreendimentos do agronegócio estando em desacordo com a previsão legal já disposta sobre o licenciamento ambiental.

A hipótese de que a LAU emitida no Estado do Amapá que autoriza atividade exclusiva do agronegócio da soja, afronta competência legislativa material da União, confirma-se pelo fato de que já existia norma federal disciplinadora do processo de licenciamento ambiental no país, além da própria obrigatoriedade do estudo prévio de impacto disposto na CRFB de 1988. Ou seja, o Estado do Amapá inovou pela criação da lei Complementar 70/2012, o que não caberia neste caso legislar de maneira simplificada, e sem observância inclusive da própria CE que não prevê essa modalidade de LA.

Mudanças significativas na legislação ambiental poderão causar insegurança jurídica, para todos os atores do agronegócio da soja, e características desfavoráveis a investimentos no setor rural, inclusive para quem pretende explorar esta atividade econômica.

A produção de soja no Amapá mesmo estando em um estágio inicial aponta para uma boa perspectiva de crescimento do setor, porém, depois de enfrentadas todas as barreiras que limitam o avanço como os procedimentos de legalização fundiária e de LA.

O cerrado amapaense ocupa 6,87% de área do Estado, o que corresponde a 986.189 hectares, tendo, portanto a disponibilidade de terras para o plantio da soja, pois só se utilizou em média 21.481,82 hectares, levando em consideração os anos de atividade do setor, ou seja, o Amapá tem terras suficientes para o desenvolvimento do agronegócio da soja.

Neste raciocínio, a AMCEL que detém 26% da área de cerrado do Amapá, o que corresponde a 249.330 hectares, iniciou em 2017 a produção de soja, o qual obteve sucesso no experimento com resultados satisfatórios numa produtividade média de 59,3 sacas/ ha. O que despertou a possibilidade de destinar mais de 20 mil hectares para o plantio da soja.

Os objetivos propostos de analisar juridicamente o processo de LA no âmbito do Estado do Amapá para atividade do agronegócio da soja, assim como de avaliar se a LAU aplicada está de acordo com a norma constitucional, foram alcançados, entretanto, no bojo do estudo, não se pretendeu esgotar o tema, dada a sua complexidade, já que envolvem vários atores e entes da União, Estado e município.

Neste limiar, em uma das diversas visitas ao antigo IMAP, verificou-se que em 2019 foi emitida apenas uma LAU, o que pode guardar relação com a nova legislação estadual amapaense, pois por intermédio do COEMA foi editada a resolução 046 de 14 de novembro de 2018, que concedeu autorização aos municípios amapaenses a expedirem também LA com base nas ações administrativas de competência comum disposta no art. 23, incisos, III, VI e VII da CRFB de 1988 desde que em seus quadros detenha pessoal técnico qualificado para as demandas administrativas.

O município, portanto, passa a expedir a LA, sugere-se mais estudo acerca dessa condição municipal, pois já se sabe que o Estado do Amapá tem dificuldades em recursos humanos para desempenho da gestão ambiental e surgem dúvidas acerca da capacidade dos municípios de gerir todo o processo de LA.

No que diz respeito à agricultura de grãos, sobretudo da soja, gera expectativas de crescimento socioeconômico, mesmo em processo de iniciação, restou claro que nos dados apresentados da pesquisa concernente a evolução histórica relacionada aos anos compreendidos de 2013 a 2019, a produção teve um aumento significativo saindo de 12.906 toneladas iniciais, para mais de 55,600 toneladas, ou seja, neste período de seis anos quadruplicou sua produção. Ainda neste diapasão de consolidação do agronegócio, pode se destacar: a posição geográfica e a facilidade de escoamento e comercialização junto aos mercados internacionais dos grãos produzidos.

Ressalta-se que ações pela reestruturação dos Órgãos públicos vêm acontecendo paulatinamente, como visto na extinção do IMAP ocorrida em 2019, porém muito recente para se tirar as primeiras impressões, sugerem-se estudos posteriores, quanto a essa mudança, a fim de investigar se trouxe segurança jurídica e celeridade aos processos de licenciamento ambiental e de regularização fundiária.

Superados os principais gargalos acerca do LA e regularização fundiária, com melhores condições de logísticas com exploração das potencialidades peculiar do Amapá. É formado um cenário propício para a produção de soja em grande escala, além de se criar melhores condições para o fortalecimento do mercado com a inserção de outras cadeias produtivas com a verticalização do produto.

O agronegócio da soja reúne condições positivas para se tornar um dos principais segmentos propulsores da economia do Amapá. Porém, isso em curto e médio prazo, com base nos dados apresentados, já nos seis primeiros anos de atividades de plantio da soja. Nota-se, todavia, a importância de políticas públicas de incentivo e fortalecimento da cadeia produtiva em âmbito local.

Todavia, é no cerrado amapaense que a soja se desenvolve visto que a área em comento está disponível e apresenta boas condições para o plantio. Sugere-se estimular a produção sustentável gerenciado por políticas públicas

que respeitem o meio ambiente e de um arcabouço de leis que permita transparecer aos produtores rurais, uma segurança jurídica e assim agraciar a população do Amapá com o desenvolvimento econômico social.

Nesta discussão, se de um prisma existe a viabilidade financeira de empreendimentos que permitam o crescimento econômico do estado por meio do agronegócio da soja e que se permita a edição de leis que acelerem procedimentos de licenciamento ambiental. Por outro lado, destaca-se o Poder Público com observância para não negligenciar sob pena de pôr em risco o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida da presente e das futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, J. S; CASTRO, B. R. da S. de. **Desenvolvimento Econômico no Amapá: desafios e perspectivas a partir do agronegócio da produção de soja**. No prelo.

AMAPÁ. Constituição 1991. **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá: Assembleia Legislativa, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 005, de 18 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Código de Proteção ao meio ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 0896, de 19/08/1994, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 070, de 01 de janeiro de 2012. Dispõe sobre nova redação ao art. 12 da Lei complementar nº 005 de 18 de agosto de 1994 e das outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 5141, de 09/01/2012, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.425, de 15 de Julho de 2019. Cria o Instituto de Terras do Estado do Amapá - AMAPÁ TERRAS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 6959, de 15/07/2019, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.426, de 15 de Julho de 2019. Altera a Lei nº 0811, de 20 de fevereiro de 2004, e suas posteriores alterações e dispõe sobre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 6959, de 15/07/2019, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0165, de 18 de agosto de 1994. Dispõe sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente e cria fundo especial de recursos para o meio ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 0906, de 02/09/94, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.425, de 15 de Julho de 2019. Dispõe sobre a criação do Instituto de Terras do Estado do Amapá - AMAPÁ TERRAS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 6959, de 15/07/2019, Macapá.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.426, de 15 de Julho de 2019 Altera a Lei nº 0811, de 20 de fevereiro de 2004, dispõe sobre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA e dá outras Providências e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** nº 6959, de 15/07/2019, Macapá.

AMCEL. Amapá Floresta e Celulose S.A. **Plantio de soja AMCEL**, 2017. Disponível em: <<http://www.amcel.com.br/news/plantio-de-soja-amcel>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

ANTAG. **Agência Nacional de Transporte Aquaviário**. 2019. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/2019/02/20/aumenta-a-participacao-do-arco-norte-no-escoamento-da-soja-e-do-milho-para-exportacao/>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

APROSOJA. **Associação Brasileira dos Produtores de Soja**. 2019. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/estatisticas-da-soja/levantamento-de-safra/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

AKERMAM, Willian. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: principais aspectos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20894/acao-direta-de-inconstitucionalidade-principais-aspectos>, 2012>. Acesso em: 06 nov. 2019.

AZEVEDO, L.R.L. **A infraestrutura de escoamento de grãos de Mato Grosso**. 2014. 73 p. Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BRASIL. Constituição Federal (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, decretada pela Assembléia Constituinte. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 11 Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto do Executivo 8.713, de 18 de abril de 2016**. Regulamenta a lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do estado do Amapá de terras pertencentes à união.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.081 de 25 de outubro de 2019**. Altera o Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União.

CLA. **Caderno de Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/ultimo\\_caderno\\_pnc\\_licenciamento\\_caderno\\_de\\_licenciamento\\_ambiental\\_46.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/ultimo_caderno_pnc_licenciamento_caderno_de_licenciamento_ambiental_46.pdf)>. Acesso em: 01 de Nov. 2018.

CHELALA, C. A. **A Evolução da participação do Estado na Economia do Amapá**. No prelo.

CHELALA, Cláudia; CHELALA, Charles. **Amapá, uma Nova Fronteira do Agronegócio de Grãos**. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Maceió: SOBER, 2016.

\_\_\_\_\_. **Soja no Amapá: história, economia e meio ambiente**. Macapá, 2019.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento** – Brasília, 2014.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento - **Acompanhamento da safra brasileira de grãos**. v.9, safra 2017. Novo levantamento, Brasília-DF, 2018.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Soja - Brasil. Série histórica de área plantada**. 2019. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/SojaSerieHist.xls>>. Acesso em: 25 de ago. de 2018.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 01, de 23 de Janeiro de 1986. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 Jan. 1986. Seção 1, p. 2548-2549.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 dez. 1997. Seção 1, p. 30841-30843.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 412, de 13 de Maio de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**; Brasília, 14 Maio. 2009. Seção 1, p. 75-76.

EMBRAPA. **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**. 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>>. Acesso em: 30 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Evolução histórico-jurídica do meio ambiente no Brasil: uma análise interpretativa da sistematização e codificação do Direito Ambiental**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d7c3f8dee9f1ce4c>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

EXAME. **Brasil produção de soja**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/brasil-pode-superar-eua-na-producao-de-soja-em-2019-20/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. 2017. Brasília. 378 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

FORSTER, Germano de Rezende. **A privatização das terras rurais**. Rio de Janeiro: Manole, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileira**, com data de referência em 10 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=publicacoes>>. Acesso em: 20 mar. 2018. Última atualização em 07 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico do Amapá – 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. 2016. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 05 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br/tabela/6588>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IEPA. Instituto de Pesquisa Científica do Amapá. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá**: primeira aproximação do ZEE/ Equipe Técnica do ZEE - AP. 3. ed. rev. ampl. Macapá: IEPA, 2008.

IMAP. Instituto do Meio e Ordenamento Territorial do Amapá. **Diagnóstico da produção de soja no estado do Amapá em 2018**. Disponível em: <<http://www.imap.ap.gov.br/>> Acesso em: 13 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá. **Histórico das Terras no Amapá**. 2018. Disponível em: <<http://www.imap.ap.gov.br/conteudo/gestao/historico-fundiario-do-amapa>>. Acesso em: 25 set. 2018.

JUNIOR, Alvadi Antonio Balbinot [et al.]. **Análise da área, produção e produtividade da soja no Brasil em duas décadas (1997-2016)** [recurso eletrônico] – Londrina: Embrapa Soja, 2017.

JUNIOR, A. P. T. **O Amapá no tempo da crise: A transição do território para o Estado – 1991 a 2019**. No prelo.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação (Coleção esquematizado), 2018.

MACHADO, Antonio Claudio da Costa. **Constituição Federal Interpretada**. 7. ed. São Paulo: Manole, 2016.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros editores, 2014.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MDA/INCRA. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional no Amapá- /Divisão Técnica-DT. **Diagnóstico Fundiário do Estado do Amapá**. Macapá, 2006.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental – Brasília, 2009**.

MOURA, Solange Ferreira de. **Livro didático de História do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2014. 240 p.

MOVIMENTO PRÓ-LOGÍSTICA. **Logística em Mato Grosso**. Cuiabá: Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato). 2014.

PINTO. Tales Dos Santos. **O que é sesmaria?** Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-sesmaria.htm>>. Acesso em: 19 set. 2018.

REVISTA ISTOÉ. São Paulo. 2019. **Amapá apontado em falhas de licenciamento**. Disponível em: <<https://istoe.com.br/agricultores-do-amapa-multados-pelo-ibama-apontam-falhas-em-licenciamento/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RURAP. Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá. PIRES, Max Ataliba Ferreira. (Org). **Diagnóstico da produção da soja do Estado do Amapá**. SOUZA, Adenor de; SILVA, Antônio Nunes da. JUNIOR, Jean Roger Pereira da Silva, FERREIRA. Romildo do Rosário (colaboradores). Macapá: RURAP, 2019.

SÁNCHEZ, L. E. **Development of Environmental Impact Assessment in Brazil**. UVP Report, 27, 193-200, 2013.

SANTOS, C. C. **Sojicultura no Amapá: Desafios e Oportunidades**. Dissertação de Mestrado. Fundação Universidade Federal do Amapá. Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Macapá: UNIFAP, 2019

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <[stf.jusbrasil.com.br/noticias/308591721/stf-recebe-acao-contra-lei-do-amapa-que-cria-licenca-ambiental-única](http://stf.jusbrasil.com.br/noticias/308591721/stf-recebe-acao-contra-lei-do-amapa-que-cria-licenca-ambiental-única)>. Acesso em: 01 out. 2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TRF. Tribunal Regional Federal. **Seção Judiciária do Estado do Amapá**, decisão do processo nº 0010330-44.2016.4.01.3100 da 6ª vara – Macapá de 08 de março de 2018, Macapá-AP.