

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

Objeto: Representação em face da Recomendação PR-SE-00024329/2026 do Ministério Público Federal - Sergipe

UNIÃO BRASILEIRA DA ADVOCACIA AMBIENTAL (UBAA), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 28.374.864/0001-92, reconhecida como entidade da sociedade civil dedicada ao fortalecimento da advocacia ambiental e ao aprimoramento do Direito Ambiental no Brasil, com sede em Porto Alegre/RS, neste ato representada por seu Presidente, vem, com fundamento no artigo 130-A, § 2º, incisos II e III, da Constituição Federal e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, apresentar

REPRESENTAÇÃO

em face da RECOMENDAÇÃO PR-SE-00024329/2026, expedida pela Procuradoria da República do Ministério Público Federal em Sergipe, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. Qualificação da representante e legitimidade

A União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA) é entidade da sociedade civil que tem por finalidade estatutária o fortalecimento da advocacia ambiental e o aprimoramento contínuo do Direito Ambiental no Brasil, com mais de 500 advogados públicos e privados inscritos em seus quadros.

A UBAA acompanha a implementação da Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental) desde sua promulgação, tendo inclusive elaborado nota técnica

sobre o novo marco legal, em que destaca a importância da consolidação normativa promovida pela lei e a necessidade de sua aplicação técnica, responsável e constitucionalmente orientada.

A entidade possui, portanto, pertinência temática e interesse direto na correta aplicação da legislação ambiental pelos órgãos públicos, especialmente quando ato do Ministério Público Federal determina, por via imprópria, o descumprimento de lei vigente, com potencial de desorganizar o sistema de licenciamento ambiental e gerar insegurança jurídica para empreendedores, órgãos ambientais e a sociedade.

A legitimidade para esta representação decorre do artigo 130-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, que assegura ao Conselho Nacional do Ministério Público a competência para receber e conhecer de reclamações contra membros do Ministério Público da União, inclusive a partir de provocação de qualquer interessado. A UBAA, como entidade representativa da advocacia ambiental brasileira e interessada na regular aplicação do ordenamento jurídico-ambiental, insere-se nessa categoria de legitimados.

O representante legal da UBAA, Alexandre Burmann, seu presidente, subscreve esta representação com amparo nos poderes que lhe confere o estatuto social da entidade, junto com os demais membros da diretoria eleita.

2. Identificação do ato impugnado

O ato questionado é a Recomendação PR-SE-00024329/2026, expedida em 2 de junho de 2026 pela Procuradoria da República do 5º Ofício de Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico, Cultural, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais da Procuradoria da República no Estado de Sergipe.

A recomendação, assinada pela Procuradora da República Gisele Dias de Oliveira Bleggi Cunha, foi exarada no âmbito do Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 1.35.000.000635/2026-83 e tem como destinatários o IBAMA (sede, Diretoria de Licenciamento Ambiental, e Superintendência no Estado de Sergipe), a ADEMA

(Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe) e os municípios sergipanos que licenciam atividades.

O ponto central do ato está formulada nos seguintes termos: recomendar aos órgãos ambientais destinatários que não apliquem a Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental) até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie sobre a sua constitucionalidade. A Procuradora oficiante fundamenta esse comando em extensa série de considerações em que formula juízo próprio sobre supostas inconstitucionalidades materiais e formais da lei.

A recomendação ainda fixa o prazo de trinta dias para que os destinatários informem se a acataram e adverte que o descumprimento poderá implicar a adoção de providências administrativas e judiciais contra os responsáveis.

3. Síntese dos fundamentos da recomendação

A recomendação estrutura-se sobre mais de quarenta parágrafos de considerações em que a Procuradora oficiante expõe seu juízo de que a Lei nº 15.190/2025 conteria inconstitucionalidades materiais e formais.

As principais alegações podem ser assim sintetizadas. A Procuradora sustenta que (i) a lei produziria fragmentação federativa do licenciamento ambiental, com risco de guerra regulatória entre os entes federativos; (ii) que a norma dispensaria indevidamente o licenciamento para atividades potencialmente poluidoras; (iii) que a modalidade de Licença por Adesão e Compromisso (LAC) esvaziaria o controle prévio de impactos ambientais; (iv) que a lei limitaria a participação de autoridades envolvidas, com prejuízo aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais; e (v) que o artigo 65 da lei restringiria a atuação supletiva de órgãos ambientais.

Com base nessas considerações, a Procuradora conclui que a lei violaria os artigos 23, 24 e 225 da Constituição Federal, bem como precedentes do Supremo Tribunal Federal que vedam a proteção ambiental insuficiente e a dispensa generalizada de controle prévio.

A recomendação menciona que tramitam no STF três ações diretas de inconstitucionalidade contra a lei sob rito célere e afirma que essas ações deverão ter julgamento conjunto em período próximo – marcado para o dia 12 de agosto do corrente ano. É com base nessa mera expectativa de julgamento que a Procuradora recomenda aos órgãos ambientais a não aplicação da lei.

Ao final, o ato adverte que a recomendação constitui em mora os destinatários e que seu descumprimento poderá implicar a adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis.

4. Cabimento da representação e competência do CNMP

A presente representação é cabível perante o Conselho Nacional do Ministério Público por expressa disposição constitucional.

O artigo 130-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal atribui ao CNMP a competência para zelar pela observância do artigo 37 da Constituição e para apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Trata-se de competência ampla de controle de legalidade, que abrange recomendações, notificações e demais atos administrativos emanados de membros do Ministério Público.

O inciso III do mesmo dispositivo confere ao CNMP a atribuição de receber e conhecer de reclamações contra membros do Ministério Público da União, inclusive a partir de provocação de qualquer interessado. A UBAA, como entidade da sociedade civil juridicamente constituída e interessada na regular aplicação da legislação ambiental, insere-se plenamente nessa condição.

A representação não questiona a independência funcional da Procuradora oficiante, garantida pelo artigo 127, § 1º, da Constituição Federal. A independência funcional assegura ao membro do Ministério Público liberdade de convicção jurídica na análise dos casos sob sua atribuição, mas não o exime do dever de observância da lei e dos limites institucionais de suas prerrogativas. A representação também não adentra no mérito da lei: a UBAA não quer discutir os termos do instrumento normativo aprovado, considerando que este não é o foro adequado. O que se questiona aqui é a legalidade objetiva do ato administrativo, que, como se demonstrará, exorbita os limites do poder recomendatório e viola frontalmente o ordenamento jurídico.

A fiscalização da legalidade do ato pelo CNMP não constitui ingerência na independência funcional da Procuradora, mas exercício legítimo da competência constitucional de controle que o Conselho detém sobre todos os membros do Ministério Público brasileiro. A independência funcional não é salvo-conduto para a prática de atos contrários à lei.

5. Extrapolação dos limites do poder recomendatório

O poder de expedir recomendações conferido ao Ministério Público está delimitado pelo artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, cujo teor é preciso quanto à finalidade e ao alcance do instrumento: *“Art. 6, inciso XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.”*.

O dispositivo fixa três finalidades específicas e vinculadas para a recomendação: (a) a melhoria dos serviços públicos, (b) a melhoria dos serviços de relevância pública e (c) o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa cabe ao Ministério Público promover. Nenhuma dessas finalidades autoriza a determinação de descumprimento de lei vigente.

A recomendação, por sua natureza jurídica, é instrumento de orientação e persuasão, desprovido de caráter vinculante ou coercitivo imediato. Não constitui ordem, não vincula o destinatário e não pode impor obrigação de fazer ou de não fazer que contrarie o ordenamento jurídico. Sua eficácia reside na qualidade da fundamentação e na autoridade institucional do órgão que a expede, não em poder de império.

A Recomendação PR-SE-00024329/2026, ao determinar que os órgãos ambientais não apliquem a Lei nº 15.190/2025, desnatura completamente o instrumento. Em lugar de recomendar providências para o aperfeiçoamento da aplicação da lei, o ato recomenda, sob pena de medidas judiciais drásticas, a paralisia total de sua aplicação. A diferença é de substância, não de grau: recomendar que a lei seja aplicada com determinados cuidados ou interpretações é exercício legítimo do poder recomendatório; recomendar que a lei simplesmente não seja aplicada é usurpação de função que o ordenamento não atribui ao Ministério Público.

O desvio de finalidade torna-se ainda mais evidente quando se considera que a lei cuja não aplicação se recomenda foi regularmente aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e está em pleno vigor desde fevereiro de 2026, nos termos do seu artigo 67, que fixou *vacatio legis* de 180 dias a contar da publicação oficial. A Procuradora, portanto, recomenda que órgãos administrativos descumpram lei vigente, aprovada segundo o processo legislativo constitucional.

A natureza coativa do ato é reforçada pela advertência final de que o descumprimento da recomendação poderá implicar a adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis. Essa advertência transforma o que formalmente se apresenta como recomendação em comando coativo disfarçado: o destinatário que não acatar a recomendação é ameaçado com medidas judiciais futuras. O ato, assim, não orienta, não sugere e não recomenda; ele constrange.

A consequência jurídica dessa extrapolação é a nulidade do ato por desvio de finalidade, pois o instrumento da recomendação foi utilizado para fim diverso daquele para o qual a lei o instituiu. O artigo 6º, XX, da LC 75/93 não confere ao membro do Ministério Público

poder de sustar a eficácia de leis, função reservada ao Supremo Tribunal Federal no exercício do controle concentrado de constitucionalidade.

6. A Resolução CNMP nº 164/2017 e os limites ético-legais do poder recomendatório

A Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, disciplina a expedição de recomendações pelos membros do Ministério Público brasileiro, densificando o comando do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 e estabelecendo balizas éticas e legais para o exercício dessa prerrogativa institucional.

A resolução reafirma, em seu texto, que a recomendação é instrumento de orientação, desprovido de caráter vinculante ou coercitivo, e que deve observar os princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A recomendação não constitui ordem e não pode impor ao destinatário obrigação que contrarie o ordenamento jurídico vigente.

A norma também estabelece que a recomendação deve ser fundamentada e conter indicação precisa das providências que se pretende ver adotadas, sempre respeitando as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público. Não pode a recomendação, sob pretexto de zelar por direitos, determinar o descumprimento de lei em vigor, pois isso excederia a própria competência institucional do órgão e invadiria a esfera de atuação de outros Poderes.

A Recomendação PR-SE-00024329/2026, ao determinar que os órgãos ambientais não apliquem a Lei nº 15.190/2025, viola frontalmente a Resolução CNMP nº 164/2017. Em primeiro lugar, porque transforma o instrumento de orientação em comando coativo, desnaturando-o. Em segundo lugar, porque impõe aos destinatários obrigação contrária ao ordenamento jurídico vigente, em afronta ao princípio da legalidade. Em terceiro lugar, porque exorbita as atribuições constitucionais do Ministério Público, invadindo competência reservada ao Supremo Tribunal Federal. O ato, portanto, não apenas contraria o artigo 6º, XX,

da LC 75/93, como também infringe a própria normativa interna do Conselho Nacional do Ministério Público que regulamenta o exercício do poder recomendatório.

7. O precedente do CNMP no PCA nº 1.00437/2026-17

A questão controvertida nestes autos já foi enfrentada por esse Conselho Nacional do Ministério Público em caso análogo, no julgamento do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 1.00437/2026-17.

Naquele procedimento, esse CNMP consolidou o entendimento de que recomendações que visem impedir ou suspender a aplicação de lei federal vigente e eficaz extrapolam o papel institucional do Ministério Público e invadem a competência do Supremo Tribunal Federal. Esse Conselho reconheceu que, embora o membro do Ministério Público possa formar convicção pessoal sobre a inconstitucionalidade de determinada lei, não lhe é dado, por ato administrativo próprio, determinar a sua não aplicação pelos órgãos públicos. O caminho constitucional para questionar a validade da lei é o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, e não a expedição de recomendação que, na prática, substitui a decisão do STF.

Esse precedente é plenamente aplicável ao caso em exame. A Recomendação PR-SE-00024329/2026 determina exatamente o que o CNMP já considerou vedado: que órgãos administrativos descumpram lei federal em vigor, com base em juízo próprio de inconstitucionalidade formulado por membro do Ministério Público. A identidade de situações é completa, e a solução jurídica deve ser a mesma.

A existência desse precedente consolida a competência desse CNMP para apreciar a matéria e sinaliza o entendimento institucional desse Conselho sobre os limites do poder recomendatório. A presente representação, portanto, encontra respaldo não apenas na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 75/1993, mas também na jurisprudência administrativa desse órgão de controle do Ministério Público brasileiro.

8. Violação da presunção de constitucionalidade das leis, da separação dos poderes e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

8.1 Da presunção de constitucionalidade das leis e da separação dos poderes

No ordenamento jurídico brasileiro, as leis gozam de presunção de constitucionalidade. Essa presunção, embora relativa, impõe que toda lei regularmente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República seja cumprida enquanto o Supremo Tribunal Federal não declare sua inconstitucionalidade em controle concentrado, com efeito vinculante e *erga omnes*, nos termos do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal. O artigo 2º da Constituição, por sua vez, consagra o princípio da separação dos poderes, que impede que um poder ou órgão substitua as funções constitucionais de outro.

A Lei nº 15.190/2025 foi aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e publicada em 8 de agosto de 2025. Nos termos de seu artigo 67, entrou em vigor após 180 dias da publicação oficial, o que ocorreu em fevereiro de 2026. A lei está, portanto, em pleno vigor e produzindo todos os seus efeitos. Contra ela foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade, mas até o momento não há decisão liminar ou de mérito do Supremo Tribunal Federal que suspenda sua eficácia, no todo ou em parte.

A própria recomendação impugnada reconhece essa realidade. Afirma que tramitam no STF três ações diretas de inconstitucionalidade e que estas deverão ter julgamento conjunto em período que se aproxima. A Procuradora oficiante, portanto, tem plena ciência de que a lei está vigente e de que não há pronunciamento do STF suspendendo-a. Apesar disso, determina recomenda aos órgãos ambientais que descumpram a lei com base em mera expectativa de futura declaração de inconstitucionalidade.

Ao recomendar que órgãos administrativos descumpram lei vigente, a recomendação usurpa competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. O controle concentrado de constitucionalidade é atribuição do STF, que detém a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade de leis e, se for o caso, suspender sua eficácia com efeito vinculante.

Nenhum membro do Ministério Público, por ato administrativo unilateral, pode substituir-se ao Plenário da Corte nessa função.

Nesse contexto, vale lembrar que, nos termos do artigo 127 da Constituição da República, ao Ministério Público incumbe “*a defesa da ordem jurídica*”. Ou seja, à instituição ministerial cumpre resguardar a aplicação das normas vigentes, e não afastar instituições e servidores públicos do atendimento ao princípio da legalidade. Ao assim atuar, o Ministério Público deixa de atender sua atribuição originária, e ruma em direção diametralmente oposta, propugnando pela desordem institucional que tem o dever constitucional de afastar.

O próprio Ministério Público Federal, como instituição, não tem atribuição para suspender a eficácia de lei. O artigo 129, IV, da Constituição Federal confere ao MP a legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, submetendo a questão ao crivo do STF. Essa via, aliás, já foi utilizada: as ADIs mencionadas na recomendação mostram que a instituição, no exercício legítimo de suas funções, já provocou o controle concentrado. O que não se admite é que, frustrada a ausência de decisão liminar naquelas ações, a Procuradoria da República determine, por ato próprio, o descumprimento da lei como se a inconstitucionalidade já estivesse declarada.

A recomendação, nesse ponto, opera uma inversão completa do sistema de controle de constitucionalidade: em vez de aguardar a decisão do órgão competente, antecipa-lhe o resultado e impõe aos administrados e aos órgãos públicos o descumprimento da lei antes que o Judiciário se pronuncie. Esse procedimento viola simultaneamente a presunção de constitucionalidade das leis, a separação dos poderes e a competência exclusiva do STF para o controle concentrado.

8.2 Dos princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

A incompatibilidade da Recomendação impugnada não se limita ao plano constitucional. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial após a edição da Lei nº 13.655/2018, incorporou ao ordenamento jurídico mecanismos voltados a assegurar a segurança jurídica, a previsibilidade da atuação estatal e a proteção da confiança legítima dos administrados. O artigo 20 da LINDB determina que, nas esferas administrativa,

controladora e judicial, não se decidirá com fundamento em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O artigo 21 exige que as decisões que invalidem atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas indiquem expressamente suas consequências jurídicas e administrativas. Os artigos 23 e 24 prestigiam a estabilidade das orientações administrativas e a proteção da confiança legítima, desestimulando alterações abruptas de interpretação que comprometam a previsibilidade da atuação estatal. Assim, resta clara a incompatibilidade da Recomendação com os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da estabilidade das relações administrativas.

Embora a Representação não tenha por objeto invalidar ato administrativo em sentido estrito, os princípios positivados nesses dispositivos abrangem toda a atuação administrativa dos órgãos públicos, inclusive o exercício do poder recomendatório pelo Ministério Público, cuja atividade também deve observar os deveres de segurança jurídica, coerência institucional, previsibilidade e consideração das consequências práticas de seus atos.

A Recomendação impugnada revela-se incompatível com esses postulados. Ao recomendar que os órgãos ambientais deixem de aplicar lei federal regularmente aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e plenamente vigente, a Recomendação instaura ambiente de instabilidade institucional, retirando dos administradores públicos o principal parâmetro objetivo que deve orientar sua atuação: a observância da legislação em vigor.

As consequências práticas dessa orientação são evidentes e atingem precisamente os valores tutelados pela LINDB. Os órgãos ambientais passam a enfrentar conflito entre o dever constitucional de aplicar a lei e a orientação para afastá-la; os agentes públicos ficam expostos ao risco de responsabilização qualquer que seja a conduta adotada; os empreendedores perdem a previsibilidade quanto ao regime jurídico aplicável aos processos de licenciamento; e a sociedade convive com cenário de incerteza incompatível com a estabilidade que deve caracterizar a atuação administrativa.

A confiança legítima dos administrados repousa na expectativa de que leis regularmente vigentes serão aplicadas pelos órgãos públicos até que sua eficácia seja eventualmente afastada pelos mecanismos constitucionais próprios, especialmente por decisão do Supremo Tribunal Federal no exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Admitir que uma recomendação administrativa possa produzir efeito contrário significa substituir a estabilidade do sistema jurídico pela variabilidade decorrente da convicção individual de cada agente público, comprometendo a uniformidade e a previsibilidade da atuação estatal.

Não se desconhece que o Ministério Público exerce relevante função constitucional de defesa da ordem jurídica. No entanto, o desempenho dessa atribuição também deve observar as diretrizes estabelecidas pela LINDB, que vinculam toda a atuação administrativa do Estado brasileiro. Recomendações que desconsiderem as consequências concretas de seus comandos, induzam órgãos públicos ao afastamento de lei vigente e comprometam a segurança jurídica mostram-se incompatíveis com o modelo de Administração Pública instituído pela Lei nº 13.655/2018.

Portanto, a Recomendação impugnada afronta os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da estabilidade das relações administrativas e da previsibilidade da atuação estatal, valores que constituem pilares do Estado Democrático de Direito.

9. Consequências jurídicas e institucionais da recomendação

A recomendação, se acatada, produz consequências incompatíveis com o Estado de Direito. Os órgãos ambientais de Sergipe são colocados em posição insustentável: de um lado, têm o dever funcional de aplicar a lei vigente; de outro, recebem de membro do MPF recomendação formal para descumpri-la, sob a advertência de que o descumprimento da recomendação poderá implicar a adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis.

Essa situação gera um paradoxo institucional: o Ministério Público Federal, instituição que tem por função constitucional zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição (artigo 129, II, da Constituição Federal), determina que os Poderes Públicos descumpram lei aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente, em vigor e com presunção de constitucionalidade. O órgão incumbido de velar pela legalidade e pela ordem jurídica ordena a ilegalidade e a desordem.

A recomendação também gera precedente institucional grave. Se cada membro do Ministério Público puder, por ato administrativo próprio, determinar a não aplicação de leis que considere inconstitucionais, instaura-se a anomia: as leis passam a valer segundo o juízo individual dos membros do MPF e dos MPs estaduais, e não segundo a vontade geral expressa pelo Parlamento e controlada pelo STF. O sistema de controle concentrado de constitucionalidade, que concentra no STF a palavra final sobre a validade das leis, é substituído por uma multiplicidade de decisões administrativas individuais e contraditórias.

A lei dispõe de mecanismos próprios e legítimos de controle. As ADIs já ajuizadas constituem o caminho constitucional adequado para questionar a validade da Lei nº 15.190/2025. A tramitação dessas ações deve seguir seu curso natural, com a participação dos legitimados, manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, até o julgamento pelo Plenário do STF. A recomendação impugnada, ao pretender substituir esse processo por ato administrativo unilateral, obstrui o funcionamento regular das instituições e enfraquece a autoridade do controle concentrado de constitucionalidade.

10. Da necessidade de concessão de medida liminar

A gravidade e a urgência do caso impõem a concessão de medida liminar para suspender cautelarmente os efeitos da Recomendação PR-SE-00024329/2026 até o julgamento definitivo desta representação por esse Conselho Nacional do Ministério Público. A presença dos requisitos autorizadores da tutela provisória de urgência é inequívoca, conforme se passa a demonstrar.

10.1. Do “Fumus boni iuris”

A probabilidade do direito invocado decorre de fundamentos já desenvolvidos nesta representação, que podem ser assim sistematizados.

Em primeiro lugar, a recomendação impugnada contém ilegalidade manifesta, por violar frontalmente o artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, que delimita o poder recomendatório a finalidades específicas e vinculadas. A lei não autoriza ao Ministério Público determinar que órgãos administrativos descumpram lei federal vigente e eficaz. Nenhum dispositivo do ordenamento jurídico confere tal prerrogativa a membro do *Parquet*.

Em segundo lugar, a recomendação viola o princípio da legalidade, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, ao impor aos órgãos ambientais destinatários conduta contrária à lei. Os agentes públicos têm o dever funcional de aplicar a lei vigente; a recomendação determina exatamente o oposto, colocando-os em insustentável situação de ilegalidade.

Em terceiro lugar, a recomendação usurpa competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, pois pretende determinar o descumprimento de lei cuja constitucionalidade é questionada em ADIs ainda não julgadas, substituindo-se ao controle concentrado de constitucionalidade previsto no artigo 102 da Constituição Federal. A presunção de constitucionalidade das leis só pode ser afastada pelo STF, no exercício da jurisdição constitucional, e não por ato administrativo unilateral de membro do Ministério Público.

Em quarto lugar, a conduta questionada contraria precedente desse próprio CNMP no julgamento do PCA nº 1.00437/2026-17, em que o Conselho já consolidou o entendimento de que recomendações que visem impedir ou suspender a aplicação de lei federal vigente extrapolam o papel institucional do Ministério Público.

Em quinto lugar, a recomendação infringe a Resolução CNMP nº 164/2017, que disciplina a expedição de recomendações e reforça seu caráter não vinculativo e não coercitivo, ao transformar o instrumento de orientação em comando coativo travestido de recomendação.

A soma desses fundamentos revela probabilidade do direito de tal magnitude que a concessão da medida liminar se impõe como providência inadiável.

10.2. Do “Periculum in mora”

O perigo da demora é igualmente manifesto e decorre de circunstâncias fáticas e jurídicas concretas.

A recomendação impugnada fixa o prazo de trinta dias para que os destinatários se manifestem sobre seu acatamento, com advertência de que o descumprimento poderá implicar a adoção de providências administrativas e judiciais em sua máxima extensão. Esse prazo está em curso, e a proximidade de seu vencimento cria risco real e iminente de que os órgãos ambientais, intimidados pela ameaça de sanções, cedam ao comando coativo e suspendam a aplicação da Lei nº 15.190/2025 no Estado de Sergipe.

Caso a recomendação seja acatada, poderá instalar-se paralisia imediata dos procedimentos de licenciamento ambiental em Sergipe. Empreendimentos em andamento terão suas análises suspensas; novos requerimentos deixarão de ser processados com base na lei vigente; e os órgãos ambientais ficarão sem baliza normativa clara para o exercício de suas competências licenciatórias.

O congelamento do licenciamento ambiental gera grave insegurança jurídica para os empreendedores, que não saberão qual regime normativo seguir, e para os próprios órgãos ambientais, cujos agentes ficarão expostos a responsabilização tanto se cumprirem a recomendação (por descumprirem a lei) quanto se a descumprirem (por desatenderem o MPF). A situação é insustentável e incompatível com o Estado de Direito.

Há ainda o risco concreto de sanções indevidas aos gestores públicos que, no cumprimento de seu dever funcional, continuarem a aplicar a Lei Geral de Licenciamento Ambiental. A advertência contida na recomendação é explícita quanto à adoção de providências contra os responsáveis, o que expõe servidores públicos que agem em conformidade com a lei a ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e outras medidas judiciais.

O “*periculum in mora*” também se manifesta pelo efeito multiplicador do precedente: se a recomendação for mantida, abrir-se-á caminho para que outros membros do Ministério Público, em outras unidades da Federação, expediam recomendações

semelhantes, impondo a não aplicação da Lei nº 15.190/2025 com base em juízos individuais de inconstitucionalidade, paralisando o licenciamento ambiental em escala nacional e substituindo o sistema de controle concentrado de constitucionalidade por uma multiplicidade de decisões administrativas contraditórias. Ainda que a sessão de julgamento esteja aprazada para o dia 12 de agosto de 2026¹, não há garantia de finalização da discussão, considerando o histórico de tramitação em ações declaratórias de constitucionalidade sobre o tema ambiental, como o novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012.²

Diante desse quadro, a suspensão cautelar da recomendação é medida que se impõe com urgência, a fim de preservar a eficácia da lei vigente, a segurança jurídica e a integridade do sistema de controle de constitucionalidade até o julgamento definitivo desta representação por esse CNMP.

11. Dos Requerimentos

Diante do exposto, a União Brasileira da Advocacia Ambiental requer a esse Conselho Nacional do Ministério Público:

- a) o conhecimento da presente representação, com fundamento no artigo 130-A, § 2º, incisos II e III, da Constituição Federal;
- b) a concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, para suspender cautelarmente os efeitos da Recomendação PR-SE-00024329/2026, determinando-se aos órgãos ambientais destinatários que mantenham a plena aplicação da Lei nº 15.190/2025 enquanto vigente e não declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, até o julgamento definitivo desta representação pelo CNMP;
- c) ao final, a declaração definitiva de nulidade e/ou ilegalidade da Recomendação PR-SE-00024329/2026, por exorbitar os limites do poder recomendatório previsto no art. 6º,

¹<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/confira-destaques-da-pauta-do-plenario-para-o-mes-de-agosto/>

²<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508682&ori=1>

inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 e por violar os arts. 2º, 102 e 130-A, § 2º, da Constituição Federal; com a sua anulação e/ou revogação, restabelecendo-se o dever dos órgãos ambientais destinatários de aplicar a Lei nº 15.190/2025 enquanto vigente e não declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal;

d) subsidiariamente, a determinação de retificação da recomendação para adequá-la aos limites constitucionais e legais do poder recomendatório, dela excluindo qualquer comando de não aplicação da lei;

e) a comunicação da decisão ao Ministério Público Federal em Sergipe, ao IBAMA, à ADEMA e aos municípios sergipanos destinatários da recomendação.

Brasília/DF, 28 de julho de 2026.

Alexandre Burmann
Presidente
União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA)

Talden Farias – Vice-presidente
Luciana Gil – Diretora Financeira
Werner Grau - Diretor de Publicações
Luciana Vianna - Diretora de Acomp. Legislativo
Flávia Teixeira - Diretora de Relações Internacionais
Rafael Daudt – Diretor Sudeste
Luis Antônio Monteiro de Brito – Diretor Norte
Márcio Antônio Teixeira Mazzaro – Diretor DF

Cristiane Jaccoud – Secretária-geral
Curt Trennepohl – Diretor de Ass. Institucionais
Lyssandro Norton Siqueira - Diretor de Ensino
Luiz Ugeda - Diretor de Comunicações
Paula Lavratti - Diretora Sul
Tatiana Monteiro – Diretora Centro-Oeste
Tiago Andrade Lima – Diretor Nordeste