

À CÂMARA TÉCNICA ESPECIALIZADA DE ATIVIDADES INDUSTRIAIS DO
CONSELHO DE POLÍTICA AMBIENTAL DE MINAS GERAIS – CID/COPAM

Processo Administrativo nº: 02931/2004/005/2014

Referência: Relato de Vista referente ao processo administrativo para exame de Licença de Operação Corretiva do Matadouro Rio Doce Ltda. [Abatedouro de animais de médio e grande porte (suínos, ovinos, caprinos, bovinos, equinos, bubalinos e muares, etc.) e secagem e salga de couros e peles. - Santana do Paraíso/MG].

O presente processo foi pautado para a 15ª Reunião Ordinária da Câmara de Atividades Industriais – CID do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, realizada em 22 de março de 2018, às 14h, quando foi solicitado vista dos autos pelo conselheiro da Secretaria de Estado de Governo do Estado de Minas Gerais - SEGOV.

1) Relatório:

De acordo com o Parecer Único nº 0210473/2018 (SIAM), trata-se de pedido de Licença de Operação Corretiva (LOC) formulado por MATADOURO RIO DOCE para as atividades de abate de animais de médio e grande porte (bovinos e suínos) (DN COPAM n.º 74/04, Cód. D-01-03-1), com uma capacidade instalada de 500 cabeças/dia e secagem e salga de couros e peles (DN COPAM n.º 74/04, Cód. C-03-01-8) em empreendimento localizado no município de Santana do Paraíso/MG.

Após a descrição dos fatos importantes ocorridas no processo administrativo, o Parecer Único conclui ***“que o empreendimento não atende aos requisitos legais que possibilite a regularização das atividades conforme requerido quando da formalização da licença de operação corretiva”*** (sic, f. 932, g.n), amparado nos seguintes *considerandos*:

“CONSIDERANDO que o empreendedor não solicitou renovação da licença de operação anteriormente concedida; **CONSIDERANDO** a ampliação ocorrida no empreendimento, bem como, a ampliação em curso quando da vistoria realizada sem a devida autorização do órgão ambiental

estadual, conforme consta no Relatório de Vistoria n.º 086/2015 lavrado em 29/06/2015;

CONSIDERANDO que as estruturas localizadas em APP como sendo de uso antrópico já havia sido objeto de análise pelo órgão ambiental na antiga Autorização para Exploração Florestal (APEF) para fins de permanência em APP, sendo à época, vedada a expansão da área ocupada, nos termos da legislação vigente – Lei Florestal nº 14.309/2002;

CONSIDERANDO que a atual Lei Florestal Mineira n.º 20.922/2013 ao referir-se a área rural consolidada entende tratar-se ocupação preexistente 22 de julho de 2008;

CONSIDERANDO que no âmbito estadual o empreendedor não obteve o Decreto o qual considera o empreendimento como sendo de interesse social;

CONSIDERANDO o art. 12 § 4º da Lei n.º 20.922/2013 o qual informa que *não haverá direito a regularização de futura intervenção ou supressão de vegetação nativa* além das previstas nesta Lei;

CONSIDERANDO a Declaração emitida pelo consultor ambiental da empresa, o Sr. Cássio Fraga Corrêa, que afirma que *2,7502ha, fruto do somatório das duas últimas áreas, não se tratam de intervenções consolidadas em APP*;

CONSIDERANDO, entretanto, que a Prefeitura de Santana do Paraíso emitiu nova Declaração de Conformidade o qual informa que a atividade desenvolvida e o local de instalação do empreendimento estão em conformidade com as leis e regulamentos administrativos do município;

CONSIDERANDO que o CODEMA de Santana do Paraíso por meio da Declaração de Anuência n.º 035/2017 de 10/11/2017 concedeu ao empreendimento anuência para regularização intervenção realizada em APP, ressalvada a observância da *legislação federal, estadual ou municipal, pertinentes à regularização ambiental em referência*;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar n.º 140/2011 define que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, e que os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante;

CONSIDERANDO que a antiga Resolução CONAMA nº 237/1997 já definia que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, corroborando, também, neste sentido, a Resolução SEMAD nº 390/2005 quanto à integração dos processos de regularização ambiental e intervenção ambiental – antiga APEF;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº 20.922/2013 não tratou sobre a competência municipal de legislar em seu território e que a CR/88 define em seu art. 30, I, a competência dos municípios em legislar sobre assuntos de interesse local;

6

CONSIDERANDO que o COPAM por meio da DN n.º 213/2017 definiu as atividades e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local e que a atividade listada na DN COPAM n.º 74/04, Cód. D-01-03-1, não consta no rol definido no Anexo Único da referida Deliberação Normativa COPAM;

CONSIDERANDO que os limites de definição acerca da competência municipal legislar em matéria ambiental não é tema pacificado;

CONSIDERANDO, a exemplo, o Projeto de Lei nº 368/2012 que visa possibilitar os municípios a compatibilizar as faixas de APP em corpos d'água localizados em áreas urbanas definidas nos planos diretores e leis municipais de uso e ocupação do solo, ouvidos os respectivos Conselhos de Meio Ambiente e também respeitando os planos de defesa civil;

CONSIDERANDO que embora seja área de APP, o Município de Santana do Paraíso criou através da Lei Municipal n.º 836/2016 de 23/03/2016 a Zona de Especial Interesse Econômico – ZEIE e o Centro Industrial Matadouro Rio Doce numa área de 35.488,504m², que possibilita o desenvolvimento das atividades do empreendimento naquela localidade;

CONSIDERANDO que a Administração Pública, através de seus agentes administrativos deverá pautar-se pelo princípio da legalidade" (sic, fl. 931/931v).

No tocante à questão técnica, não há, pela leitura do Parecer Único, particularmente das fls. 932 a 937v, objeções que impeçam a regularização das atividades e a obtenção da licença de operação corretiva. A questão controversa é jurídica.

Pois bem.

2) Fundamentação:

Senhor Presidente do CID/COPAM, e nobres conselheiros, pedi vista dos autos na assentada de 22 de março de 2018, para melhor exame da matéria. Posteriormente ao pedido de vista, recebi petição do empreendimento, que neste ato peço sua juntada aos autos, contendo documento "Declaração de Conformidade", do seguinte teor:

"A Prefeitura Municipal de Santana do Paraíso-MG., declara para fins de formalização de processo ambiental junto ao COPAM-Conselho Estadual de Política Ambiental, que as

atividades de Abate de Animal de Médio e Grande Porte (bovinos e suínos) e secagem e salga de couros e peles desenvolvidas pela empresa MATADOURO RIO DOCE LTDA inscrita no CNPJ 19.862.044/0001-59 situada na Fazenda Vale do Nilo, s/nº, Bairro Ipaba, neste município, encontra-se em conformidades com as Leis e Regulamentos administrativos deste município. Ressalvamos ainda que o local foi inserido em área urbana CENTRO INDUSTRIAL MATADOURO RIO DOCE conforme Lei nº 836 de 23 de março de 2016, sendo que a compensação ambiental foi devidamente realizada pelo Município de Santana do Paraíso/MG.

Santana do Paraíso, 04 de outubro de 2017" (sic).

Na referida petição encaminhada consta que o **"Centro Industrial Matadouro Rio Doce é considerado pelo como Zona de Especial Interesse Econômico (vide Lei Municipal 836/2016), área que abrange o total de 35.488,504 m² conforme reconhecido pela referida lei"** (sic, g.n).

De fato, compulsando os autos (**Processo Administrativo nº: 02931/2004/005/2014**), verifica-se às fls. 278/279, o inteiro teor da Lei Municipal nº 836, de 23 de março de 2016 que criou a Zona de Especial Interesse Econômico – ZEIE e criou o Centro Industrial Matadouro Rio Doce:

"Art. 1º Fica criado o Centro Industrial Matadouro Rio Doce, a ser regularizado na área que integra o imóvel, integrante de Zona de Especial Interesse Econômico – ZEIE, nos termos do art. 13, inciso VI e §2º, da Lei 359/2006 que dispõe sobre o Plano Diretor deste Município, com as seguintes descrições e características:

I – imóvel composto de uma gleba de terra rural, com área de 35.488,504m² (trinta e cinco mil e quatrocentos e oitenta e oito metros quadrados e quinhentos e quatro centímetros quadrados), permanecendo em comum com a área remanescente, situado no Município de Santana do Paraíso, Minas Gerais"

II - [...]

Parágrafo único. O centro industrial a ser regularizado na área que se refere este artigo tem por objetivos:

I – incentivar o processo de expansão e formalização da atividade industrial do Município de Santana do Paraíso;

II – permitir a manutenção e geração de empregos e renda, além de aumento da base tributária de IPTU para o Município;

III – assegurar o crescimento do VAF – Valor Adicionado Fiscal do Município de Santana do Paraíso.

Art. 2º Fica criada a Zona de Especial Interesse Econômico – ZEIE no perímetro do imóvel especificado no artigo 1º desta Lei.

Parágrafo único. Aplicar-se-á as modificações decorrentes do caput deste artigo à Lei Municipal nº 359/2006 e seus anexos.
Art. 3º Será exigido que a empresa que está se regularizando faça o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, conforme exigência do Plano Diretor, Capítulo VI, para se analisar o potencial de risco e/ou a sobrecarga que esse empreendimento possa causar de forma negativa no meio ambiente, no sistema viário e ao entorno" (sic).

Segundo o magistério de JOAQUIM CASTRO AGUIAR consiste o zoneamento *"na divisão do território do Município em áreas (zonas), para fins de disciplina de sua utilização, de modo que se compatibilize o direito de propriedade com a função social que incide sobre ela, assegurando-se a todos melhoria de qualidade de vida. Tem por objetivo regular a destinação do solo, seu uso e as características das construções a serem levantadas nele"*, sendo que a lei municipal *"pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizadas fora da zona urbana"* (Direito da cidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 86 e 88, g.n).

Consta, também, à fl. 280, certidão ("CERTIDÃO – ZONA URBANA") assinada pelo Prefeito Municipal, em 19 de abril de 2016, para os devidos fins junto ao INCRA, constando que o referido imóvel encontra-se situado dentro do Perímetro Urbano do Município, conforme Lei Municipal nº 836 de 23/03/2016, em atendimento ao disposto nos artigos 3º e 53 da Lei nº 6.766/79, à Lei 9.785/99, aos dispositivos do art. 32, parágrafo 1º da Lei 5.172/66 e às disposições da OS.INCRA/DC/Nº 1176.

Com efeito, pela documentação coligida, o imóvel encontra-se dentro do perímetro urbano, portanto, abrangido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79 e suas alterações, como a Lei 9.785/99), atendido o disposto nos artigos 3º e 53 do referido diploma legislativo:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de

urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

É sabido que com fundamento no Plano Diretor pode-se instituir zonas ou áreas de especial interesse econômico (ZEIE ou AEIE), com características destinadas ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego e renda nos municípios brasileiros, sujeitas, portanto, a um regime urbanístico especial. Essas zonas ou áreas deverão ser regulamentadas por meio de lei específica, que estabelecerá as condições de parcelamento e uso e ocupação do solo para cada uma delas, observadas as questões urbanísticas, ambientais, de acessibilidade, mobilidade e de interesse público devidamente justificado.

Importante ressaltar, também, a juntada aos autos da Declaração de Anuência nº 035/2017 (fl. 904), emitida pelo CODEMA de Santana do Paraíso em 10/11/2017, onde consta que se observou (porque foi considerado) a legislação ambiental pertinente para se concluir pela anuência para regularização intervenção realizada em área de preservação permanente (APP):

"CONCEDE à Matadouro Rio Doce Ltda., cadastrada no CNPJ sob nº19.862.044/0001-59, em Reunião Ordinária realizada em 10/11/2017, ANUÊNCIA PARA REGULARIZAÇÃO INTERVENÇÃO REALIZADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP), para fins de regularização ambiental do processo 02931/2004/005/2014 SUPRAM-LM, conforme apresentado no Processo Administrativo Municipal nº3555/2017, mediante condicionantes"

Consta do referido documento do CODEMA de Santana do Paraíso (fls. 904 e 905), com validade até 10/11/2019, que foram considerados ("considerando") para a anuência para regularização/intervenção em área de preservação permanente: (i) a Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, que "Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão

de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP”; (ii) o artigo 12 da Lei Estadual 20.922/2013 “A intervenção em APP poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente em casos de utilidade pública, interesse social ou atividade eventuais ou de baixo impacto ambiental, desde que devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio”; (iii) a Deliberação Normativa COPAM nº 76/2004, que “Dispõe sobre a interferência em áreas consideradas de preservação permanente e dá outras providências”. Portanto, há nos autos prova documental de que foram observados os preceitos legais ambientais aplicáveis à espécie.

Tal manifestação do CODEMA, além de preservar e resguardar o meio ambiente vem de encontro ao Projeto de Lei nº 368/2012 em tramitação no Senado Federal que visa possibilitar os municípios a compatibilizar as faixas de APP em corpos d’água localizados em áreas urbanas definidas nos planos diretores e leis municipais de uso e ocupação do solo, ouvidos os respectivos Conselhos de Meio Ambiente e também respeitando os planos de defesa civil. O próprio Parecer Único reconhece, no particular, “que em matéria ambiental é grande a complexidade em demarcar exatamente as áreas de interesse que de fato correspondem a cada ente público” (f. 930v), tendo em conta a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local atribuída pelo inciso I do art. 30 da Constituição Federal de 1988.

Embora não concluído o devido processo legislativo, convém transcrever o parecer da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, da Senadora Ana Amélia, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas*, que opinou pela sua aprovação:

“O PLS nº 368, de 2012, atribui aos municípios a prerrogativa de definirem a largura das faixas de APP marginais a corpos d’água localizados em áreas urbanas. Trata-se, portanto, de retomar importante discussão empreendida quando da apreciação do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999 (nº 30, de 2011, no Senado Federal), que resultou na promulgação do novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 2012.

Naquela oportunidade, a discussão a respeito de qual ente federado deveria estabelecer as metragens das APP foi acirrada. Resultou vencedora a posição de que essa definição seria disciplinada no texto da lei federal, cabendo aos demais

1

entes suplementarem o estabelecido, no sentido da maior restritividade, em função de suas peculiaridades locais. Ocorre que essa definição trata de maneira uniforme e simplista uma realidade complexa e multidimensional, como é a diversidade de ambientes, urbanos e rurais, que compõem nosso País, de dimensões continentais, formado por centenas de combinações entre tipos vegetacionais e usos do solo. Dessa escolha resulta não apenas ineficácia na proteção do meio ambiente, como também injustiças sociais, por desconsiderar a realidade municipal que, por sua heterogeneidade, não é capaz de ser contemplada por uma única regra nacional.

Ademais, é preciso reconhecer que nenhum ente federado conhece melhor seu contexto ambiental, geográfico, econômico, político e social que o município. Ninguém melhor que o município conhece seu tipo de solo, seu regime de chuvas, seu grau de ocupação, suas tendências de crescimento e, por tudo isso, a distância mais adequada das áreas de preservação permanente associadas a cursos d'água. Além disso, uniformizar, de norte a sul do País, uma faixa de preservação permanente é usurpar do ente municipal a autonomia sobre a gestão de seu território, correção que, em bom tempo, faz o PLS nº 368, de 2012.

Note-se, ainda, que a segurança ambiental da proposição é assegurada pela necessidade de se ouvirem os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente e de se respeitar, no que couber, o plano de defesa civil.

As emendas propostas pela CCJ e pela CRA são oportunas e necessárias, tanto para adequar a proposição à boa técnica legislativa, quanto para assegurar a devida menção a áreas de preservação permanente, expressão olvidada na redação original do PLS nº 368, de 2012. Uma vez que a emenda proposta na CRA contempla, de uma só vez, esses dois aspectos, sugerimos seu acolhimento, em detrimento da emenda da CCJ" (sic).¹

Portanto, *de lege ferenda*, caminha no parlamento federal a tese de que compete aos municípios compatibilizar as faixas de APP em corpos d'água localizados em áreas urbanas definidas nos planos diretores e leis municipais de uso e ocupação do solo, ouvidos os respectivos Conselhos de Meio Ambiente e também respeitando os planos de defesa civil, respeitando-se, assim, a função ambiental das Áreas de Preservação Permanentes (APP).

¹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5336253&disposition=inline>

f

Nessa ordem de ideias, importante considerar a posição do Plenário do Supremo Tribunal Federal na conclusão de julgamento conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 4901, 4902, 4903, 4937) e de ação declaratória de constitucionalidade (ADC-42) em que se discutia diversos dispositivos da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), conforme noticiado nos Informativos 884 e 891, em relação ao artigo 3º: *"ii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, vencidos, em parte, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello"*.

Ora, importante que a Suprema Corte reconheceu, mediante a técnica da interpretação conforme à Constituição, de se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, porquanto, no caso dos autos, não há alternativa técnica, nem locacional, de o empreendimento ser instalado em outro lugar, pois a unidade industrial do Matadouro Rio Doce encontra-se entre o Rio Doce e a Estrada de Ferro Vitória a Minas – EFVM, da Companhia Vale S. A., conforme imagem 01, de f. 933.

Nestes termos, o quadro fático subjacente subsume-se às disposições da Lei Estadual nº 20.922, de 16/10/2013, que *"Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado"*. Vejamos:

Art. 3º – Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – de utilidade pública:

[...]

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, **quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto**, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual;

II – de interesse social:

[...]

h) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, **quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta**, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual;

Art. 12 – A intervenção em APP poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente em casos de utilidade pública, interesse social ou atividades eventuais ou de baixo impacto

f

ambiental, desde que devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio.

§ 1º – É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em APP, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes.

§ 2º – A supressão da vegetação nativa em APP protetora de nascente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública **e desde que constatada a ausência de alternativa técnica e locacional.**

§ 3º – (VETADO)

§ 4º – Não haverá direito a regularização de futura intervenção ou supressão de vegetação nativa além das previstas nesta Lei.

Neste particular, além da questão da ausência de alternativa técnica e locacional para o empreendimento, cuja atividade remonta a 1966 e com licença operacional anterior válida (23/07/2014), o empreendimento enquadra-se como atividade de interesse social (alínea "h" do inciso III do art. 3º da Lei nº 20.922/13), porquanto atende diversos municípios de Minas Gerais com gêneros alimentícios, gerando empregos e contribuindo significativamente com a arrecadação tributária do município de Santana do Paraíso, conforme reconhecido pela SEDCTES.

Nesse sentido, a documentação juntada aos autos, quais sejam, (i) o Decreto nº 613/2016 de 15/04/2016 (f. 276) que reconheceu como sendo de interesse social a atividade econômica desenvolvida pelo empreendimento MATADOURO RIO DOCE LTDA, na zona urbana do Município de Santana do Paraíso, (ii) a Lei Municipal nº 836/2016 de 23/03/2016, que criou a Zona de Especial Interesse Econômico – ZEIE e o Centro Industrial Matadouro Rio Doce, numa área de 35.488,504m², (iii) a Declaração de Anuência nº 035/2017 (fl. 904), emitida pelo CODEMA de Santana do Paraíso em 10/11/2017; (iv) bem como a "Declaração de Conformidade", anotando que a compensação ambiental foi devidamente realizada pelo Município de Santana do Paraíso/MG, corroboram o cumprimento da legislação ambiental.

Tal situação revelada nos autos, coaduna-se com a premissa de que o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente são políticas públicas convergentes (e não antagônicas), conforme teve oportunidade de assentar o STF:

"A capacidade de os indivíduos desestabilizarem o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, as quais se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais são escassos; determinados danos são irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza; alterações climáticas tornaram-se problema real; e a poluição se alastra pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas da crise ambiental. Portanto, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto — e não proprietário — do meio ambiente. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (CF, art. 225), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de "retrocesso ambiental", ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. Não se deve desprezar que a mesma Constituição que protege o meio ambiente também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (CF, artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, e a reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, artigos 3º, III, e 170, VII), a proteger a propriedade (CF, artigos 5º, "caput" e XXII, e 170, II), a buscar o pleno emprego (CF, artigos 170, VIII, e 6º) e a defender o consumidor (CF, artigos 5º, XXXII, e 170, V). O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita, assim, o duelo valorativo entre a proteção ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum e a pessoa humana, num cenário de escassez. Portanto, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas" (Informativo 892, STF, g.n).

Noutro giro, convém mencionar que a Administração Pública, através de seus agentes administrativos, deve se pautar tanto pelo princípio da legalidade, como da juridicidade e da razoabilidade (proporcionalidade). Para

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO, os *"fundamentos constitucionais da proporcionalidade são encontrados na necessidade de convivência e realização dos direitos fundamentais numa sociedade livre e democrática, associada às exigências do Estado democrático de direito de não arbitrariedade e de racionalidade nos processos interventivos e decisórios"* (Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 451).

Tal princípio ou postulado encontra ressonância na jurisprudência:

"APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA NEGADO, DIANTE DA NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DE 30 METROS DO CORPO D'ÁGUA, CONFORME DISPÕE O ART. 2º, 'A', 1, DO CÓDIGO FLORESTAL. INAPLICABILIDADE. IMÓVEL INSERIDO EM ÁREA URBANA INEQUIVOCADAMENTE CONSOLIDADA. INCIDÊNCIA, NO CASO, DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE, PARA DETERMINAR O AFASTAMENTO DE 5 METROS AO LONGO DO CÓRREGO. SENTENÇA QUE CONCEDEU A ORDEM MANTIDA. APELOS E REMESSA DESPROVIDOS. 'Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto' (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. 31-05-2012)."

Sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade e a interpretação e aplicação do Código Florestal, bem pondera a doutrina:

"Este princípio estabelece uma ligação entre o meio e o fim, e por ele somente se justifica uma limitação a um direito fundamental quando for adequada à proteção do bem jurídico. Certamente, a aplicação do Código Florestal não resta desvinculada deste basilar princípio jurídico, na medida em que estão em conflito direitos fundamentais do cidadão, destacando-se o direito ao meio ambiente saudável, a livre iniciativa, a dignidade da pessoa humana e o direito à

propriedade (lembrando que a função social da mesma não se resume ao aspecto ecológico, abarcando também os aspectos sociais e econômicos). Assim, as Áreas de Preservação Permanente, como limitação ao direito de propriedade, com as consequências sociais e econômicas que isto acarreta, somente são justificáveis em prol de um benefício ecológico, tendo em vista sempre o desenvolvimento sustentável" (AZEVEDO DE CARVALHO, Lucas. As áreas de preservação permanente e o meio urbano: a aplicabilidade condicional do novo Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, nº 76, 2014, p. 296).

Sobre a questão da aplicação do Código Florestal às áreas urbanas, anota PAULO DE BESSA ANTUNES:

"Tem sido comum que se postule a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas sem que se leve em conta que a própria Constituição Federal tenha especializado o chamado direito urbanístico, como ramo autônomo do direito, voltado exclusivamente para a construção de cidades sustentáveis e capazes de cumprir sua função social. Com efeito, a Constituição Federal estabelece em diversos artigos que as áreas urbanas devem merecer tratamento legal específico, havendo uma esfera de competência da União (Artigo 21, XX), uma de competência concorrente com os Estados (Artigo 24, I), uma exclusiva dos Estados (Artigo 25, § 3º). Além disso, existem as competências exclusivas dos municípios, vinculadas ao interesse local (Artigo 30, I, II e VIII) que se aperfeiçoam com o poder outorgado aos municípios para suplementar as legislações federal e estadual no que couber. Isso para que não se esqueça de que o planejamento da ocupação do solo urbano é uma atribuição do poder local. E mais: à União foi outorgada a competência específica para estabelecer normas gerais de política urbana (Artigo 182, c/c Art. 21, XX), a qual deve ser executada pelo Município, conforme o disposto em seu Plano Diretor. Como se sabe, o STF já assentou definitivamente que a Constituição deve ser interpretada como um todo harmônico. A Constituição é um todo e deve ser interpretada de forma a assegurar a compatibilidade entre todos os seus comandos, haja vista que a Constituição não pode ser tida como um conjunto caótico de normas: "Mas, é lugar comum que o ordenamento jurídico e a Constituição, sobretudo, não são aglomerados caóticos de normas; presumem-se um conjunto harmônico de regras e de princípios." (BRASIL, 2004). A orientação do STF reflete velha concepção doutrinária que pode ser resumida na opinião de Carlos Maximiliano (1981, p. 128): "O Direito não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas

6

coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma em seu lugar próprio". Podemos afirmar existirem, no caso, pelo menos, dois sistemas de proteção ambiental, distintos, previstos na Constituição e materializados pela legislação ordinária, (i) o primeiro voltado para a generalidade dos ecossistemas e biomas, expresso pelo Novo Código Florestal e outras normas de igual teor e o (ii) segundo especificamente voltado para a proteção ambiental das áreas urbanas, visto que relativo à ocupação do solo urbano e à implantação de políticas urbanas aptas a materializar a chamada função social da cidade. Desnecessário dizer que a hipótese tratada em (ii) indica a existência de direito especial. Como, assentado pelo STF: "A lei, sabemos, não contém palavras inúteis" (BRASIL, 2012i). Com muito mais razão o legislador constituinte não se utiliza de palavras inúteis no Texto Constitucional. De fato, o Constituinte quis estabelecer e estabeleceu regime próprio para a proteção ambiental em áreas urbanas, o qual não se confunde com o regime geral de proteção ambiental estabelecido pelo Código Florestal. (ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas O Novo Código Florestal e o Judiciário. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015, p. 83-102 (90-91).

À luz de todas essas considerações, Senhor Presidente e eminentes conselheiros, e pela leitura atenta dos autos, não vislumbro óbice jurídico, nem ambiental, para a regularização do empreendimento e o deferimento da Licença de Operação Corretiva (LOC).

3) Conclusão:

Diante de todo o exposto, somos favoráveis à regularização do empreendimento e o deferimento da Licença de Operação Corretiva (LOC).

É o Parecer.

Belo Horizonte, 19 de abril de 2018.


Luis Gustavo D'Avila Riani
Representante da SEGOV