

**À UNIDADE REGIONAL COLEGIADA NORTE DE MINAS DO CONSELHO
ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM/MG**

Processo n.º 02347/2004/001/2005

Licença de Operação Corretiva

Empreendedor: Elias de Assis Góis

Empreendimento: Fazenda Berinjela

PARECER

1 - Introdução

Trata-se de requerimento de licença de operação corretiva formulado no bojo de procedimento de licenciamento ambiental em trâmite na Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas (SUPRAM/NM), por meio do qual objetiva o empreendedor regularizar atividade de criação extensiva de bovinos de corte.

Segundo dados do parecer único 47/2011, emitido por equipe técnica da SUPRAM/NM, o empreendimento possui uma área total de 5.934ha, sendo a área explorada de 4.700ha (2.000ha de pastagens). Há na propriedade, ainda, 40ha de áreas de preservação permanente, entre as quais se encontram uma vereda, um córrego e uma nascente. O rebanho é composto de 1.900 animais da raça nelore.

Ainda conforme o mesmo parecer, fizeram-se verificar, por meio da vistoria realizada, impactos referentes à utilização, para a atividade desenvolvida na propriedade, de insumos modernos – sementes, máquinas agrícolas, fertilizantes, agrotóxicos – e de monocultura em grandes extensões de terra, o que aumenta em muito o risco ambiental da atividade. Fez-se menção, ainda, aos impactos referentes à disposição de resíduos sólidos, de efluentes e à poluição sonora, que afeta principalmente os funcionários que operam as máquinas ali existentes.

Oliver
E

Referido documento relata, por fim, a existência de intervenções em área de preservação permanente – edificações –, as quais foram consideradas como ocupação antrópica consolidada, uma vez datarem de momento anterior a junho de 2002.

O parecer único, finalmente, trouxe manifestação favorável à concessão da Licença de Operação Corretiva.

É o relatório.

2 – Análise

2.1. Da dispensa indevida de EIA/RIMA e da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC):

O empreendimento em tela é de significativo impacto ambiental, estando enquadrado na **Classe 4**. Neste compasso, deve haver a apresentação do EIA/RIMA e a incidência da compensação prevista no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do SNUC).

Vejamos:

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, traz a definição de importantes conceitos ambientais, considerando:

- I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
- II - **degradação da qualidade ambiental**, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; (Grifo nosso)

A definição de impacto ambiental, por sua vez, vem expressa no artigo 1º da Resolução nº. 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):

[...] 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. [...]. (Grifo nosso)

Desta forma, pode-se notar a proximidade dos conceitos de *poluição*, *impacto ambiental* e *degradação ambiental*, sendo utilizados quaisquer desses termos para se referir a atividades que alterem de forma negativa a qualidade ambiental.

Importante registrar que a definição de “impacto ambiental” dada pela Resolução CONAMA nº. 001/1986 e também a referência de normas ambientais a “atividades potencialmente poluidoras” devem ser interpretadas em consonância com os novos contornos dados à matéria pelo artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88, que utiliza o termo “significativa degradação do meio ambiente”.

PAULO AFFONSO LEME MACHADO esclarece que “‘significativa’ é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo”¹.

No Estado de Minas Gerais, a definição de “significativo impacto ambiental” foi tratada no Decreto Estadual nº. 44.844/08 e na Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) nº. 74/04, que disciplinam, entre outras coisas, o licenciamento ambiental.

Neste sentido, os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Estadual n.º 44.844/2008,
in verbis:

Art. 3º. Compete ao COPAM estabelecer, por meio de Deliberação Normativa, os critérios para classificação dos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, especificando quais serão passíveis de Licenciamento Ambiental ou de Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF.

Art. 4º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos ou atividades

¹ MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. P. 193.

utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, na forma estabelecida pelo COPAM, nos termos do caput do art. 3º; dependerão de prévio Licenciamento Ambiental ou da AAF.

Art. 5º Os empreendimentos ou atividades considerados de impacto ambiental não significativo ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos à AAF, pelo órgão ambiental estadual competente, na forma e de acordo com os requisitos dispostos pelo COPAM, em Deliberação Normativa específica, sem prejuízo da obtenção de outras licenças ou autorizações cabíveis. (grifo nosso)

A seu turno, preceituam os artigos 1º e 2º da Deliberação Normativa nº 74/2004 do COPAM:

Art. 1º - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6, conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH n.º 07, de 04 de novembro de 2002.

Art. 2º - Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à autorização ambiental de funcionamento pelo órgão ambiental estadual competente, mediante cadastro iniciado através de Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento preenchido pelo requerente, acompanhado de termo de responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável. (grifo nosso)

Evidencia-se, conforme declarado no parecer único da SUPRAM/NM, que as atividades desenvolvidas pelo empreendedor/requerente enquadram-se na **Classe 4**, sendo, portanto, de significativo impacto ambiental e, conseqüentemente, sujeitas ao Licenciamento e à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

A necessidade de apresentação do EIA/RIMA é uma exigência constitucional para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) e personagem principal do modelo de prevenção de danos ao meio ambiente.

Como leciona EDIS MILARÉ²:

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios, necessários para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, bem como as emissões de poluentes e de efluentes a serem monitorados na fase de operação.

Assim, esse relevante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, para cumprir com excelência a sua função, deve ser, em regra, prévio à implantação do empreendimento e ao início da atividade, instruindo o pedido de licença prévia ambiental nos casos de atividades ou empreendimentos que causem significativa degradação ambiental, nos termos do artigo 9º, inciso IV, e artigo 10, ambos da Lei n.º 6.938/1981, nos artigos 17 e 19 do Decreto n.º 99.274/1990 e na Resolução n.º 237/1997 do CONAMA. Isso porque é, nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade ambiental – e locacional – do projeto e se estabelecem os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (art. 8º, I, da Resolução CONAMA n.º 237/97). Daí a importância fundamental dessa fase do licenciamento, que é pressuposto para o desenvolvimento das demais etapas ou para a decisão de inviabilidade do empreendimento pretendido.

Ademais, a avaliação de impactos ambientais abrange não apenas aspectos ecológicos, mas também aspectos sociais e econômicos do projeto em discussão. Inclui, nesses termos, a apreciação quanto à repercussão negativa e positiva da obra ou empreendimento sobre as atividades agrícolas e industriais, o meio urbano e rural, os usos potenciais dos recursos ambientais, a saúde pública e a qualidade de vida em geral da população da área atingida.

Vale a pena trazer à colação a lição de ALVARO LUIZ VALERY MIRRA³:

Tampouco se pode afastar a possibilidade de o Poder Público conceder uma ou mais dessas licenças antes de terminada a fase própria que enseja a sua outorga, sem mesmo saber, muitas vezes, se a obra ou a atividade é viável, se o EIA ainda não tiver sido apresentado, analisado e aprovado. Em quaisquer dessas

² MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. P 315.

³ MIRRA, Alvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira, 4ª Ed. Editora Juarez de Oliveira. P. 49/50.

situações a atividade em questão será ilegal e poderá (deverá) ser impugnada ou embargada.

Ocorre que, como o licenciamento em questão (atividade de criação extensiva de bovinos de corte) iniciou-se com a licença de operação corretiva, restaram suprimidas as fases de licença prévia e de instalação, como já mencionado, e, conseqüentemente, não foi apresentado o EIA/RIMA para implantação do empreendimento, sendo elaborados apenas o Plano de Controle Ambiental e o Relatório de Controle Ambiental (PCA/RCA), a despeito do disposto no artigo 2º, inciso X, da Resolução nº 01/86 do CONAMA, que expressamente prevê a obrigatoriedade do EIA/RIMA para atividades causadoras de impacto ambiental significativo tal como a aqui tratada. Confira-se:

Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetido à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

XVII – projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (grifo nosso)

Vê-se, pois, que a atividade agropecuária objeto do presente processo, que abrange área explorada de **4.000ha**, subsume-se perfeitamente ao disposto na Resolução nº 01/86 do CONAMA, dependendo o seu licenciamento, portanto, ainda que corretivo, da elaboração do devido estudo de impacto ambiental.

Qualquer posicionamento por parte dos órgãos licenciadores regionais e locais no sentido de que não deve ser observada a referida resolução quanto ao limite de 1.000ha para a exigência de EIA/RIMA é manifestamente ilegal, por afronta aos princípios constitucionais da hierarquia das normas jurídicas e da presunção de legalidade dos atos jurídicos administrativos.

O entendimento segundo o qual o órgão licenciador local poderia “escolher” a forma de licenciamento mais adequada ao caso concreto não pode estender-se a ponto de se derogarem normas federais que conferem maior proteção ao meio ambiente. Não pode o órgão licenciador local, portanto, ignorar o *quantum* expresso de 1.000ha e estabelecer limites superiores para a exigência da elaboração de

EIA/RIMA. Com efeito, vários princípios de direito ambiental proíbem essa prática, dentre eles o Princípio da Precaução e o da Proibição do Retrocesso.

Corroborando o explanado, há que se registrar a recente decisão liminar obtida nos autos da Ação Civil Pública nº 0446101.38.2011.8.13.0024, ajuizada pelo Ministério Público em face do Estado de Minas Gerais, em que se determinou que o réu se abstenha, a partir da referida decisão (13.04.2011), de conceder ou renovar quaisquer autorizações ambientais de funcionamento (AAFs) para projetos agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000ha, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 por ato praticado. Na esteira do aqui defendido, a citada decisão fundamenta-se justamente na inconstitucionalidade de DN COPAM 74/2004, que permitia a concessão de meras AAF para empreendimentos com mais de 1.000ha, em flagrante violação da exigência constitucional de elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos de significativo impacto ambiental, da Resolução CONAMA nº 01/86 e do regime de repartição de competências federativas.

Ressalte-se, também, que a falta do estudo de impacto ambiental constitucionalmente exigido, além das conseqüências já mencionadas, também prejudica a mensuração da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC).

A esse respeito, é de se esclarecer que a Constituição da República tratou de modo especial o meio ambiente, consagrando-o como direito fundamental. Também realçou a necessidade do equilíbrio ecológico, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225). Assim sendo, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Inspirada nesses comandos constitucionais e visando a sua efetivação, a Lei nº 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Tal estatuto legal, em seu artigo 36, criou uma forma de compensação *sui generis* para empreendimentos de significativo impacto ambiental, nos termos do dispositivo transcrito:

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.

§ 1º 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.

§ 2º, 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.

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

Com a decisão da ADIN nº 3.378-6, o Supremo Tribunal Federal adotou interpretação conforme a Constituição com redução de texto, declarando inconstitucional a expressão "*não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento*" constante do § 1º, do artigo 36, da Lei nº 9.985/2000. Assim sendo, esse dispositivo passou a permitir a definição do montante de recursos para a compensação precisamente de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Todavia, a norma que determina a obrigatoriedade da compensação (art. 36, LSNUC) continua em plena vigência.

No Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual nº. 44.667/07, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, estabelece como competência da Unidade Regional Colegiada (URC), na qual tramita o processo de licenciamento do empreendimento, decidir sobre os pedidos de concessão de licença ambiental, inclusive as concedidas em caráter corretivo, bem como definir a incidência da compensação ambiental (art. 11, VI, Decreto Estadual nº. 44.667/07), devendo tal compensação ser estabelecida como uma condicionante da licença prévia concedida.

A Unidade Regional Colegiada, no exercício dessa competência, limita-se a estabelecer, genericamente, que o empreendedor deve cumprir a condicionante, firmando com o IEF o termo de compromisso de compensação ambiental.

Ass
EP

A Câmara de Proteção à Biodiversidade e Áreas Protegidas do COPAM – CPB, por sua vez, compete a fixação do valor da compensação, a sua destinação e aplicação, nos termos do artigo 18, inciso IX, do Decreto Estadual n.º 44.667/07.

Como se vê, a compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental é exigência instituída pelo ordenamento jurídico pátrio, em consonância com a proteção constitucional ao meio ambiente, não podendo o seu cumprimento ser dispensado por mera deliberação administrativa do órgão ambiental no curso do procedimento de análise do licenciamento ambiental respectivo.

Não é outro o entendimento da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais que, no tocante a essa questão, entendeu que, em caso de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, não podem ser dispensados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA), tendo em vista ser essa uma exigência prevista constitucionalmente (art. 225, § 1º, IV, da CF/88), além desse estudo servir de base para a mensuração da compensação ambiental do artigo 36 da Lei do SNUC.

Dessa forma, transcreve-se parte do Parecer n.º 15.016/2010 referente ao tema em discussão:

No que se refere à **segunda recomendação**, com a devida vênia, trata-se de uma exigência constitucional – art. 225, § 1º, inciso IV, previsto no art. 36 da Lei Federal n. 9.985/00. O Poder Executivo não está autorizado a dispor, mediante Decreto, sobre outro instrumento que não contenha as mesmas características do EIA, não desenvolva o estudo com a mesma complexidade deste e que não obedeça a conformação do Estudo de Impacto Ambiental conferida pela Resolução CONAMA n. 01/86 para fim de fixação de dever de compensação ambiental.

Além das hipóteses em que o Estudo de Impacto Ambiental é obrigatório e correspondente RIMA, descritas exemplificativamente no art. 2º da Resolução CONAMA n. 01/86, em sendo o caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o estudo prévio de impacto ambiental é obrigatório por força de determinação da Constituição da República.

Desse modo, não há autorização constitucional para dispensar o Estudo de Impacto Ambiental em casos de licenciamento de empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, porque assim o determina o texto constitucional e o art. 36 da Lei Federal n. 9.985/00 para o fim de fixação da compensação ambiental, sob pena de nulidade do procedimento.

Am
EB

Todavia, em distorção ao entendimento explanado nesse parecer, a SUPRAM, ao dispensar o empreendimento em tela, considerado de significativo impacto ambiental, da apresentação do EIA/RIMA – o que, por si só, já é inconstitucional –, acaba por permitir a não incidência da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC em relação a esse mesmo empreendimento, com base na ausência do EIA/RIMA irregularmente dispensado.

Ressalte-se que, apesar da dispensa do EIA/RIMA, a compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 ainda poderia ser exigida de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental com fundamento em outros estudos ambientais e nos pareceres técnicos das SUPRAMs, o que também, s.m.j., não houve no presente feito.

Reafirme-se que o parecer da AGE preconiza a necessidade de suspensão imediata de todos os processos de licenciamento de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental em que foi indevidamente dispensado o EIA/RIMA, determinando-se seu amplo saneamento através da exigência do estudo competente, sob pena de nulidade do procedimento.

Não há dúvidas, portanto, de que o mesmo parecer que opina pela impossibilidade de compensação ambiental sem EIA/RIMA, também entende pela nulidade do licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental sem o referido estudo.

Nessa linha de entendimento, verifica-se a necessidade de suspensão do presente processo de licenciamento ambiental para que seja apresentado EIA/RIMA, visando a demonstração dos *“impactos que, diante do sistema jurídico de regulação do meio ambiente, aliado aos conhecimentos de ambiente, enunciem o alcance da degradação a ensejar o dever de compensação.”*⁴

Ressalte-se, outrossim, que a tão só imposição da compensação ambiental, com o indevido transcurso do processo de licenciamento, não proporcionaria tratamento correto do problema em sua origem.

Convém destacar que em novo parecer da AGE sobre o mesmo tema, foi reafirmado o entendimento anterior, e, ainda, consignado o entendimento de que o EIA/RIMA pôde e deve ser exigido do empreendedor a qualquer tempo, mesmo que em

⁴ Parecer AGE 15.016, de 18 de maio de 2010, P. 11.

caráter corretivo ou em momento de revalidação de licença de operação, se constatado o impacto significativo.

2.2 Da ocupação irregular em área de preservação permanente

A principal norma em matéria ambiental no Brasil tem sede constitucional. Dispõe, portanto, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que:

Artigo 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.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

[...]

VII - proteger a fauna e flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (grifo nosso)

Dentre as tarefas constitucionalmente atribuídas ao Poder Público com vistas à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, insere-se a definição de espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos.

O preceito que estabelece essa atribuição (art. 225, § 1º, III, CF/88) determina, também, que a alteração e a supressão dessas áreas somente serão permitidas mediante lei, vedando, ainda, qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Do dispositivo constitucional acima citado, pode-se extrair que: a) o Poder Público (federal, estadual e municipal) deve definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; b) somente uma lei pode autorizar a alteração ou supressão desses bens protegidos; c) o Poder Público tem o dever de impedir qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos inerentes a esses bens.

Am
P

Observe-se, ainda, que a referência constitucional aos espaços territoriais protegidos abrange inúmeras categorias de proteção legal e limitações administrativas, abarcando, inclusive, as áreas de preservação permanente. Ensina, a propósito, PAULO AFFONSO LEME MACHADO:

Área de preservação permanente é a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º do Código Florestal, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. [...] Há muito começou a ser utilizada a expressão "área de preservação permanente". E o uso tem sua razão, pois é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser plantada. A idéia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). [...] A área de preservação permanente -APP não é um favor da lei, é um ato de inteligência social, e é de fácil adaptação às condições ambientais.⁵

Já EDIS MILARÉ⁶ ensina que as chamadas áreas de preservação permanente consistem em uma faixa de preservação de vegetação estabelecida em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo dos cursos d'água, nascentes, reservatórios e em topos e encostas de morros, destinadas à manutenção da qualidade do solo, das águas e também para funcionar como "corredores de fauna".

A seu turno, o artigo 2º do Código Florestal (Lei Federal nº. 4.771/65) esclarece quais são as áreas consideradas de preservação permanente:

Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª ed. Malheiros Editores. p. 735.

⁶ Edis Milaré; *Direito do Ambiente*, Ed. RT, 2ª ed., 2001, p. 166/167.

- 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (metros);
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;⁷
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou parte destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. [...].

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 3º do mesmo Código prevê:

Art. 3º. Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:
[...]

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. (grifo nosso)

Adverte-se, também, que, em complemento ao dispositivo acima transcrito, o próprio Código Florestal (Lei Federal nº. 4.771/65), em seu artigo 4º, c/c o art. 1º, IV e V, normatiza quais são as obras de utilidade pública ou de interesse social que justificariam a supressão total ou parcial das florestas e demais formações vegetais consideradas de preservação permanente, podendo ser afirmado, de pronto, que edificações para moradia de empregados da fazenda não estão enquadrados no permissivo legal, notadamente em havendo alternativa locacional para tais construções.

Vale esclarecer que as matas ciliares, que são formações vegetais localizadas nas áreas de preservação permanente, são constituídas por essências florestais de ocorrência em áreas restritas que fazem parte da rede de uma bacia hidrográfica. Essas matas desempenham o papel de filtro, prestando-se à preservação do recurso mais importante para o suporte da vida – a água. Tais matas recebem este

⁷ A Resolução do CONAMA Resolução nº 302, de 20 de março de 2002 define as APPs para as áreas de entorno de lagos e reservatórios.

nome porque funcionam como cílios protegendo os corpos hídricos e regulando os fluxos de água superficiais e subterrâneos e contribuindo para a fixação do carbono.

Portanto, para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, imprescindível que nestes locais de preservação permanente seja mantida a vegetação em detrimento de edificações. Conforme visto, a exploração da área de preservação permanente contribui para a diminuição da fauna e da flora e para a redução dos mananciais, proporcionando, assim, a erosão, o assoreamento dos cursos d'água, a alteração negativa das condições climáticas e do regime de chuvas, dentre outras consequências maléficas ao meio ambiente.

Importante frisar que a tutela trazida pelo ordenamento jurídico ao meio ambiente visando a garantir uma melhor qualidade de vida ao Homem engloba o meio urbano e o meio rural – quanto a sua localização geográfica –, bem como o meio natural, artificial, cultural e do trabalho – quanto ao seu conteúdo.

2.1.1 Da inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 14.309/02 (ocupação “antrópica consolidada”)

Dispõe a Constituição Federal que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “*florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (artigo 24, inciso VI, da CF/88), sendo certo que, no âmbito da competência concorrente, a competência da União será para o estabelecimento de normas gerais (artigo 24, §1º, da CF/88), cabendo aos Estados o exercício da competência legislativa plena somente caso inexista lei federal sobre normas gerais (artigo 24, §3º, da CF/88).

Depreende-se daí que a competência do Estado nessas questões (inclusive ambientais) de legislação concorrente limita-se a suplementar a legislação federal no que couber. Destarte, salvo a hipótese de vácuo legislativo, não pode o Estado estabelecer normas gerais sobre aquelas matérias ou, do mesmo modo, contrariá-las, sob pena de violação aos dispositivos constitucionais acima indicados.

Sem prejuízo, foi editada a já multicitada Lei Federal n.º 4.771/65 (Código Florestal), *norma geral federal* recepcionada pela Constituição da República, dispondo que “*consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de*

du
E

qualquer curso d'água" (artigo 2º, alínea a, do Código Florestal), sendo a supressão da vegetação em tais áreas, segundo comando do art. 4º do mesmo diploma, autorizada somente em caso de *utilidade pública* ou *interesse social*, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, *quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto*.

Não obstante a clareza dos dispositivos constitucionais e legais já transcritos no corpo deste parecer, estabelecendo as áreas de preservação permanente ao longo dos rios e excetuando taxativamente as hipóteses de intervenção permitida, foi admitida, no licenciamento ambiental em questão, a ocupação de área de preservação permanente pelo empreendimento em análise, com base no disposto no artigo 11 da Lei Estadual n.º 14.309/2002, *verbis*:

Art. 11. Nas áreas de preservação permanente, será respeitada a ocupação antrópica consolidada, vedada a expansão da área ocupada e atendidas as recomendações técnicas do poder público para a adoção de medidas mitigadoras e de recuperação de áreas degradadas. (grifo nosso).

É de se ressaltar, todavia, que o artigo 11 da Lei Estadual n.º 14.309/02 está em evidente descompasso com a norma geral federal editada sobre o tema – artigo 2º e 4º do Código Florestal – norma geral que não pode ser afrontada pelas normas estaduais, conforme dispõe o já mencionado artigo 24, §§1º e 3º, da Constituição Federal.

MANOEL GONÇALVES⁸, mencionando as normas gerais, a legislação complementar e a supletiva, explica:

Salienta-se que, nesse campo de competências concorrentes, a Constituição estabelece a repartição vertical, dando à União o poder de fixar normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar, sem excluir, todavia a legislação supletiva. Esclarece o texto que inexistência de lei federal confere competência plena aos Estados, e, quando de sua superveniência, a lei estadual perderá eficácia naquilo que lhe for contrário (§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24, CR/88).

⁸ GONÇALVES, Manoel. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 50.

Com efeito, em matéria ambiental, as leis de nível estadual e municipal somente poderão inovar em relação às previsões das normas de nível federal se forem aquelas mais protetivas ao meio ambiente que estas, mas nunca o contrário.

Nesse diapasão, tem-se como apropriadas as lições do Prof. PAULO AFFONSO LEME MACHADO⁹:

A legislação estadual, como a municipal, podem ampliar o conceito de poluição, mas serão de nenhum efeito se restringirem ou diminuïrem o espaço de proteção legal dada pela conceituação Federal.

Nessa mesma direção firmou-se a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

[...] 5. Répartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proïbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila.. [...]. (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.396/MS. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ. 14/12/2001. Trecho do acórdão que examinou o pedido liminar).

⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Ed., Malheiros Editores, pág. 519.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94; DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. 2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.245/RS. Rel. Min. Eros Grau. DJ 26/08/2005).

O E. Tribunal de Justiça de Minas Gerais perfilha do mesmo entendimento:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 17, incisos V, VI e VII e parágrafo 6º da Lei Estadual nº 14.710/2004. Política florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Artigo 19, incisos V e VII, e parágrafo 6º, do Decreto Estadual nº 43.710/04. Regulamento. Reserva legal. Inconstitucionalidade manifesta. Extrapolação de competência suplementar. Disciplina contrária à legislação federal de regência. Ofensa ao artigo 10, inciso V, e parágrafo 1º, I, da Constituição Estadual. Representação acolhida. Vício declarado. - A recomposição da reserva legal em imóveis rurais a ser implementada mediante compensação, consoante a legislação federal de regência, somente é possível se se der por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia. V.V." (TJMG. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.07.456706-6/000. Rel. Des. Roney Oliveira. Data do julgamento: 27.08.2008. Data da publicação: 07/11/2008.

Deve-se realçar, no caso em foco, que o Código Florestal (Lei Federal) não excepciona a chamada "ocupação antrópica consolidada" ao longo dos rios da categoria de preservação permanente.

Logo, resta claro que o Estado de Minas Gerais, ao editar a Lei Estadual n.º 14.309/2002, no ponto que estabeleceu a possibilidade de ocupação "antrópica consolidada" de áreas de preservação permanente (art. 11), excedeu significativamente os limites da competência legislativa que a Carta Política lhe conferiu, padecendo o respectivo dispositivo do vício de **inconstitucionalidade**.

É que, frise-se, existindo norma geral editada pela União, não podem os Entes Federados editar normas inovadoras e contrárias sobre a mesma matéria (art. 24, § 3º).

Essa é a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao classificar a competência legislativa dos Entes Federados quanto à extensão:

(d) **concorrente**, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) **primazia da União no que tange à fixação de normas gerais** (art. 24 e seus parágrafos); (e) **suplementar**, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)". (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros Editores. São Paulo. 2002. 20ª edição. pág. 479). (Grifo nosso)

Portanto, na tarefa de editar normas que desdobram as normas gerais editadas pela União, os Estados-Membros, nos termos do mesmo artigo 24 da Constituição da República, não podem estabelecer disposições normativas inovadoras contrárias às editadas na esfera federal.

Dessa forma, a permissão para ocupação "antrópica consolidada" em áreas de preservação permanente, prevista na Lei Estadual n.º 14.309/2002, é incompatível com o Código Florestal que, conforme visto, não traz qualquer permissivo naquele sentido, revelando-se, desta forma, manifestamente inconstitucional o dispositivo mineiro.

Outro não é o ensinamento de CELSO RIBEIRO BASTOS:

No art. 24 encontramos as matérias que a União pode legislar de forma concorrente com os Estados e o Distrito Federal. Observe-se a exclusão dos Municípios. Os diversos parágrafos deste artigo estabelecem os contornos do que seja a competência concorrente. A União fica adstrita à edição de normas gerais, embora nem sempre seja claro em que se distinguem as normas gerais das não gerais. Essa legislação da União não exclui o poder dos Estados e do Distrito Federal, suplementarmente, de disporem sobre a mesma matéria. Deve-se entender por suplementarmente o seguinte: na inexistência de lei federal os Estados e o Distrito Federal legislarão livremente, sem restrições. A sobrevinda, contudo, ou a preexistência de uma lei federal sobre a matéria só tornam válidas as disposições que não contrariem as normas gerais da União. (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. São Paulo. 2001. 22ª edição. pág. 305 – grifo nosso).

Am
E

Portanto, verifica-se facilmente que o artigo 11 da Lei Estadual n.º 14.309/02, por ser manifestamente inconstitucional, não pode ser aplicado para permitir a ocupação em área de preservação permanente.

Por outro lado, ainda que existisse alguma dúvida sobre qual a norma aplicável ao caso em tela, a celeuma seria facilmente resolvida pela aplicação do princípio "*in dubio pro sanitas et pro natura*", que impõe ao operador do Direito aplicar a norma mais protetiva ao meio ambiente, que, no caso em análise, é aquela esculpida no artigo 2º do Código Florestal, devendo, portanto, ser observada a proibição de intervenção em áreas de preservação permanente.

Sobre o tema, confira-se a lição de ÉDIS MILARÉ:

De certa maneira, mantém o princípio ora em exame estreita vinculação com o princípio geral do Direito Público da primazia do interesse público, e também com o princípio do Direito Administrativo da indisponibilidade do interesse público. É que o interesse na proteção do ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sobre os direitos individuais privados, de sorte que, **sempre que houver dúvida sobre a norma a ser aplicada a um caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade – a dizer, in dubio pro ambiente.** (MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2001. 2ª ed., pág. 113). Grifo nosso.

Vale dizer que, embora a competência para legislar em matéria ambiental seja concorrente à União, Estados-membros e Municípios, a norma Estadual jamais poderá ser menos protetiva ao meio ambiente do que a norma Federal.

Nesse sentido, PAULO DE BESSA ANTUNES:

A Constituição Federal de 1988, portanto, não revogou o artigo 8º, inciso I, da Lei n.º 6.938/81, que atribui ao Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA competência para fixar normas gerais de licenciamento ambiental a serem observadas pelos Estados. A questão que se coloca é a de saber se as normas estaduais poderão estabelecer derogações aos critérios federais de licenciamento que impliquem abrandamento de tais critérios. Em minha opinião, a resposta só pode ser negativa. Vários são os fatores que concorrem para que não se possa chegar a conclusão diversa. Em primeiro lugar, **deve ser considerado que a União, através do Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA, por ser uma entidade distante das realidades locais, deve ter, em sua atividade, uma visão de conjunto dos problemas ambientais do País. Isto implica que as normas**

federais têm por finalidade assegurar um padrão nacional mínimo de proteção ambiental a ser observado pelos Estados. As peculiaridades e os aspectos regionais que restarem desprotegidos pela legislação federal serão complementados pelo órgão estadual, visando ampliar a proteção. (ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 7ª edição. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2004. pág. 307 – grifo nosso).

3- Conclusão


Diante do exposto, manifestam-se o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o IBAMA/MG e a AGRO/NM, por meio de seus conselheiros signatários, pela conversão do julgamento em diligência, para que seja apresentado o EIA/RIMA pelo empreendedor, nos termos da Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV), da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 9º, III) e dos Pareceres AGE nº 15.016/2010 e nº 15.044/2010, à luz da sua correta interpretação, com a conseqüente análise pela equipe técnica da SUPRAM/NM.

Pugnam, ainda, desde já, em caso e quando de eventual concessão da licença pretendida, pela inclusão de condicionante concernente à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei n.º 9.985/00.

Em caso da remota hipótese de não acolhimento, por esta Unidade Regional Colegiada, das proposições acima colocadas – o que somente se considera por amor ao debate –, manifestam-se os conselheiros signatários, subsidiariamente, pela conversão do julgamento em diligência, para que seja apresentada, pelo empreendedor, alternativa locacional para implantação das construções verificadas nas áreas de preservação permanente, com observância de toda a normatização ambiental válida e vigente.

É o parecer.

Montes Claros, 25 de julho de 2011.


Ana Eloísa Marcondes da Silveira
Conselheira
Procuradoria Geral de Justiça

Rafael Macedo Chaves
Conselheiro
IBAMA/MG


Berilo Prates Maia Filho
Conselheiro
AGRO/NM