

CADERNOS DA EJEF

Curso Jurídico de Direito Ambiental

Realização



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - EJEF

Rua Guajajaras, 40, 22º andar, Centro, Belo Horizonte/MG

CEP 30180-100

Endereço eletrônico: www.ejef.tjmg.jus.br

E-mail: gejur@tjmg.jus.br

Salvo correções linguísticas, as aulas e palestras que compõem esta obra não foram reescritas. Elas conservam seu caráter oral. Ressalvamos eventual equívoco de degravação.

Os conceitos e afirmações emitidos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

C 129 CADERNOS da EJEF : curso jurídico de direito ambiental. - Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2016.

350 p.
ISBN: 978-85-98923-21-5

Aulas e palestras ministradas no Curso de Direito Ambiental da Escola Judicial Des. Edésio Fernandes - EJEF.

1 - Direito ambiental.

CDDir: 341.347

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção
Coordenadora

CADERNOS DA EJEF

Curso Jurídico de Direito Ambiental

Belo Horizonte
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
2016

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Presidente

Desembargador Pedro Carlos Bitencourt Marcondes

1º Vice-Presidente

Desembargador Fernando Caldeira Brant

2º Vice-Presidente e Superintendente da EJEF

Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho

3º Vice-Presidente

Desembargador Wander Paulo Marotta Moreira

Corregedor-Geral

Desembargador Antônio Sérvulo dos Santos

Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - EJEF

Juiz Auxiliar da 2ª Vice-Presidência

Juiz de Direito Luiz Carlos Rezende e Santos

Coordenador Pedagógico da EJEF

Desembargador José Fernandes Filho

Comitê técnico

Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho

Desembargador José Geraldo Saldanha da Fonseca

Desembargadora Heloísa Helena de Ruiz Combat

Desembargadora Maria Beatriz Madureira Pinheiro Costa Caires

Juiz de Direito Genil Anacleto Rodrigues Filho

Diretora Executiva de Desenvolvimento de Pessoas: Mylene Reis Vilela Lisboa

Diretor Executivo de Gestão da Informação Documental: André Borges Ribeiro

Produção editorial

Gerência de Jurisprudência e Publicações Técnicas - GEJUR/DIRGED

Coordenação de Publicação e Divulgação da Informação Técnica - CODIT

Centro de Publicidade e Comunicação Visual - CECOV/ASCOM

Coordenação de Mídia Impressa e Eletrônica - COMID

Projeto gráfico e capa

Cristina Baía Marinho

Diagramação

Valbert Garcia Assumpção

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| <i>APRESENTAÇÃO – Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho</i> | 7 |
| <i>Teoria Geral do Direito Ambiental: conceitos relevantes – Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção</i> | 9 |
| <i>A tutela judicial do meio ambiente: conflitos sensíveis de alta complexidade com o novo horizonte da conciliação socioambiental na Justiça Federal - Bruno Augusto Santos Oliveira</i> | 31 |
| <i>O Poder Judiciário e o Direito Ambiental - Desembargador Luiz Audebert Delage Filho</i> | 41 |
| <i>O meio ambiente e a busca do desenvolvimento econômico sustentável - Patrus Ananias de Sousa</i> | 49 |
| <i>Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa - Dr. André Silvares de Vasconcelos</i> | 59 |
| <i>Aspectos técnicos relevantes: Código Florestal e licenciamento ambiental- Fernanda Lira Santiago e Marcela Cardoso Lisboa Pimenta</i> | 65 |
| <i>Código Florestal: aspectos jurídicos e inconstitucionalidades apontadas nas ADIs ajuizadas pelo Ministério Público Federal - Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção</i> | 103 |
| <i>Unidades de Conservação – Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção</i> | 137 |
| <i>Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: IEF e unidades de conservação – Henri Dubois Collet</i> | 167 |
| <i>Instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade e o desenvolvimento econômico: objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Lyssandro Norton Siqueira</i> | 171 |
| <i>Instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade e o desenvolvimento econômico: objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Carlos Eduardo Ferreira Pinto</i> | 185 |
| <i>A legislação e a gestão de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais – Marília Carvalho de Melo</i> | 193 |
| <i>Direito das águas: concepções e problemáticas jurídicas – Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção</i> | 231 |

| | |
|--|-----|
| <i>Conversando sobre o meio ambiente e a crise hídrica – Desembargador José Afrânio Vilela</i> | 265 |
| <i>Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: funções dos órgãos ambientais ligados à administração hídrica - Breno Esteves Lasmar</i> | 277 |
| <i>Licenciamento ambiental – Germano Luís Gomes Vieira</i> | 285 |
| <i>Estudos e exigências técnicas requeridos no licenciamento ambiental – Pedro Henrique de Dantas Lemos</i> | 331 |
| <i>Breves apontamentos sobre a AAF – Autorização Ambiental de Funcionamento – Rafael Mori</i> | 335 |
| <i>Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM - Germano Luís Gomes Vieira</i> | 339 |
| SOBRE OS AUTORES | 347 |

APRESENTAÇÃO

A evolução histórica do Direito permite-lhe uma visão ampla de si mesmo e, por conseguinte, a busca de aprimoramento por meio de sua autocrítica como ramo de estudo e conhecimento humano. Isso pode ser percebido, por exemplo, quanto à classificação de direitos em primeira, segunda e terceira gerações. Enquanto as duas primeiras se ocuparam com os pilares iluministas da igualdade (formal e material) e da liberdade, os direitos de terceira geração voltaram seu olhar para a coluna que restava, mas que, de maneira alguma, poderia ser esquecida, pois sua tutela se tornava cada vez mais urgente e relevante para a realidade mundial: a fraternidade (a solidariedade).

Assim é que o antigo conceito de *“dar a cada um o que é seu”* deixou de atender ao Direito em toda a sua complexidade e extensão. Em muitos aspectos, aliás, passou a ser necessária justamente a adoção de um raciocínio oposto: cada um atentar não somente para o que é seu, mas, sobretudo, para o que é dos outros ou de todos. Obviamente, não se trata de alguém pretender aquilo que não lhe pertence, aquilo que é do outro, mas sim de considerar que ninguém vive só neste mundo, e, portanto, a existência de cada ser humano e de todos pressupõe a convivência de uns com os outros, que deve ser harmônica e pacífica. E não só a convivência das pessoas entre si, mas também com o próprio planeta e seus recursos naturais.

Portanto, não é mais concebível pensar o Direito sem pensar em solidariedade. O próprio objeto do Direito não mais se restringe às relações entre as pessoas, mas teve sua abrangência bastante estendida, diante da realidade do mundo, que, cada vez mais, demanda a tutela jurídica de outros valores e a proteção de bens que não se limitam às relações sociais propriamente ditas (às relações existentes em uma determinada sociedade e em um determinado tempo), mas pertencem a toda humanidade e também às gerações futuras.

É nesse contexto que se insere o Direito Ambiental, como se extrai, inclusive, diretamente do texto expresso da Constituição de 1988.

E foi justamente essa grande relevância temática que levou a EJEJ a promover mais um curso jurídico sobre Direito Ambiental no ano de 2015 e preparar a presente edição dos Cadernos da EJEJ, que objetiva dar a devida publicidade ao material resultante do rico estudo ocorrido naquela ocasião.

Vale lembrar que esta edição, assim como os Cadernos da EJEJ anteriores, encontra-se também disponível na Biblioteca Digital do TJMG, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tjmg.jus.br/portal/biblioteca/biblioteca-digital>.

Esperamos que este caderno seja bem recebido e conduza o leitor a profundas reflexões sobre o meio ambiente e sua importância, bem como sobre o papel do Direito para sua proteção. Boa leitura!

Belo Horizonte, abril de 2016.

Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho
2º Vice-Presidente do TJMG
e Superintendente da EJEJ



Teoria Geral do Direito Ambiental: conceitos relevantes

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

1 - O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental

A denominação de Teoria Geral do Direito Ambiental é utilizada devido à abordagem principiológica, constitucional e de conceitos e fundamentos básicos de todo o Direito Ambiental.

Meio ambiente é o local em que se está inserido. Tudo que nos cerca. Conforme a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), meio ambiente é “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”.

Em 1981, havia uma concepção mais natural do meio ambiente, de cunho ecológico. Não se pensava de maneira ampla, atingindo também o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. Essa perspectiva foi dimensionada com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 225, 215 e 216.

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Observa-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental inscrito na Constituição Federal.

A primeira observação que se faz é que o meio ambiente é composto por atributos bióticos (a fauna, a flora e o ser humano) e abióticos (ar, água e solo). O ser humano precisa intervir no meio ambiente para sobreviver e para manter a qualidade de vida, e essa intervenção é muito maior que a de qualquer outra espécie de seres vivos. Contudo, a nossa intervenção é lícita. A Constituição garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e não o meio ambiente intocável.



Algumas vezes, verifica-se que há um conceito errado dessa intervenção, e quem a pratica é visto como um vilão, como se qualquer intervenção no meio ambiente pudesse resvalar na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É comum notícias que alegam que a atividade mineradora é responsável pela devastação ambiental, que há “compra” de licença ambiental, que jamais poderia ser consentida tal atividade... Também se constata essa visão negativa do agronegócio e da expansão urbana.

Todos esses tipos de empreendimento, bem como outros causam sim grande impacto ambiental, alterando sua qualidade. Porém é preciso esclarecer que existem normas que regulam o limite dessas alterações. A Resolução CONAMA 357/05, por exemplo, dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluente, funcionando como um limitador às práticas de emissão de poluentes nas águas. Por ela, deve-se observar a classificação das águas, em termos de qualidade (a projeção da melhoria da qualidade, conforme plano de bacia hidrográfica), não podendo ser consentido, pelos órgãos ambientais, o uso da água (outorga hídrica) quando incompatível com a qualidade atual e a que se almeja em planejamento.

O que é o equilíbrio ambiental?

O *status* ambiental é dinâmico e não estático. No meio ambiente, existem espécies que nascem e morrem, entrando em extinção, sem qualquer intervenção do homem. A água e o leito dos rios, em termos de geologia, podem mudar o seu percurso sem a intervenção do homem, por meio de um processo de intervenção geológica na calha do rio que faz com que, em muitos anos, o corpo hídrico possa alterar o seu itinerário.

Assim, é lícito intervir no meio ambiente. Nós somos parte do meio ambiente, e o que a Constituição nos quer garantir é que ele seja equilibrado.

Ocorre que o meio ambiente é desequilibrado por si só, independente da intervenção do homem para causar esse desequilíbrio, tendo em vista o seu dinamismo. Ou seja, espécies nascem, morrem, concentram-se em maior número, e, às vezes, determinada espécie se extingue sem a



intervenção do homem.

O equilíbrio previsto na Constituição é a possibilidade de resiliência (capacidade de recuperação do meio ambiente), tendo em vista a nossa intervenção. Há um limite para essa intervenção, pois, se for feita de maneira muito brusca, ultrapassa os limites do possível e impossibilita a recuperação de um equilíbrio, tendo em vista as características naturais do meio.

Quando só a natureza intervém, com um grau de entropia que lhe é peculiar, o meio ambiente vive em ciclos, se refaz. Quando o ser humano passa a intervir de maneira brusca, ele ultrapassa os limites e passa a impedir o equilíbrio, considerando as características naturais do meio.

A Constituição impõe não só ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, capaz de recompor uma certa qualidade. Há uma corresponsabilidade por esse equilíbrio.

A abrangência do direito ambiental se dá no ambiente natural, cultural e artificial:

a) Meio ambiente natural: composto por atributos bióticos (fauna, flora e ser humano) e abióticos (ar, água e solo) – deve-se buscar o equilíbrio dinâmico.

b) Meio ambiente artificial: organização artificial, realizada por meio de transformações antrópicas. Espaço urbano e suas edificações. Organização e equilíbrio entre o urbano e o rural em uma cidade.

c) Meio ambiente cultural: previsto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, compreendendo bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que trazem referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Hoje, percebe-se um crescimento da tutela do meio ambiente cultural, especialmente pela atuação do Ministério Público de Minas Gerais, que é exemplar e tem contribuído, de maneira substancial, para que o meio ambiente cultural seja efetivamente observado.

A diferença entre impacto – dano – degradação – poluição é determinante para a boa interpretação dos casos concretos e aplicação da lei



a) Degradação: alteração adversa das características da qualidade do ambiente. Lícito. Significa mudança no status, de forma razoável, suportável pelo meio ambiente. Art. 3º, II, da Lei 6.938/81.

b) Poluição: alteração adversa das características do ambiente que acarrete, direta ou indiretamente, prejuízo da saúde, da segurança ou do bem-estar da população, que altere desfavoravelmente a biota, lance matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos ou afete as condições estéticas e sanitárias do ambiente. Artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81. Ilícito. Ultrapassa os limites do direito.

c) Impacto ambiental: relacionado à degradação, é alteração do meio ambiente dentro dos padrões instituídos em regulamentação. São: ambientais, sociais e econômicos, positivos e negativos, devendo ser analisados os da Área Diretamente Afetada e da Área Indiretamente Afetada, em processos de licenciamento ambiental. DN CONAMA 237/97.

d) Dano: resultado do abuso do agente que polui o ambiente, estando em desconformidade com os limites regulamentares, bem como evidenciando um prejuízo real, comprovável. Ilícito.

Os princípios de Direito Ambiental são sempre utilizados em julgados, sendo:

a) Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental: art. 225 da Constituição Federal.

Administrativo. Ambiental. Mandado de segurança preventivo. Cultivares de soja. Variação na cor do hilo. Ausência de norma regulamentadora. Omissão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Não ocorrência. Necessidade de estudos técnico-científicos. Direito líquido e certo não evidenciado. Mandado de segurança denegado. 1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja. 2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção. 3. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.



4. A controvérsia posta em exame no presente *mandamus* envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução. 5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares. 7. Mandado de segurança denegado. (MS 16.074/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 09.11.2011, *DJe* de 21.06.2012).

É importante lembrar: a intervenção do homem no meio ambiente é lícita e possível, o que não deve ocorrer é a intervenção de forma a impossibilitar a resiliência quanto à qualidade do meio ambiente.

b) Princípio do poluidor-pagador: compreende uma penalidade àquele que polui, incutindo-lhe a responsabilidade pela recuperação e impondo-lhe a indenização pelos danos causados.

Reexame necessário. Apelação cível. Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Dano ambiental configurado. Responsabilidade do Município e do empreendedor. Sentença confirmada. - O Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública, como instituição responsável pela defesa dos interesses difusos e coletivos. - O ordenamento jurídico brasileiro adotou a responsabilidade objetiva quanto aos danos ambientais. - Cabe ao poluidor, independentemente de existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. - Evidencia-se que a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, institui deveres para o Poder Público e para o empreendedor, bem como direitos para os consumidores adquirentes dos lotes. - Restando demonstrado o nexo de causalidade entre a ação ou a omissão lesiva ao meio ambiente protegido, o réu da ação civil pública tem responsabilidade pela recuperação dos danos ambientais por ele causados. - Pelo princípio do poluidor-pagador, impõe-se ao causador do dano a obrigação de



recuperar e/ou indenizar os danos causados (TJMG - Apelação Cível nº 1.0625.11.003277-2/002, Relatora: Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade, 1ª Câmara Cível, julgamento em 20.05.2014, publicação da súmula em 28.05.2014).

Trata-se de uma penalidade: se causou prejuízo, terá que recuperar e indenizar, a título de pena, pois não há direito de poluir.

c) Princípio do usuário-pagador: contraprestação paga, tendo em vista o uso privado de um bem ambiental, pertencente à presente e às futuras gerações. Exemplo: pagamento pelo uso da água - Cobrança - Lei nº 9.433/97; Compensação Ambiental - art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

O empreendedor, ao utilizar a água para fins privados, deverá arcar com uma contraprestação pela sua utilização, já que esse bem pertence à coletividade.

A compensação ambiental é um valor monetário que se paga, tendo em vista os empreendimentos de alto impacto e de grande porte. O empreendedor se sujeita ao licenciamento completo (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) e deve fazer o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), considerando os graus 5 e 6, conforme DN74. Assim, o valor monetário pago por esse empreendimento será de até 0,5% do valor referencial, ou seja, do projeto, de acordo com o grau de impacto, e a quantia será destinada ao fundo de compensação ambiental para a implementação e a regularização das unidades de conservação.

Não se pode banalizar o uso do EIA/RIMA, pois deverá ser exigido quando se tratar de impacto ambiental extremamente relevante. Existem outros estudos que acobertam empreendimento com menor impacto, mais fácil de ser fiscalizado pelo próprio Poder Público.

d) Princípio do protetor-recebedor: incentivo à proteção ambiental, com instituição de políticas que beneficiem, com pagamento por serviços ambientais. Exemplo: servidão ambiental. Artigos 9º-A, 9º-B e 9º-C da Lei nº 6.938/81.

O empreendimento recebe pela proteção ambiental que estiver propiciando, por meio de pagamento ambiental.

Assinala-se a importância de sistematizar o mercado verde, não



sobrecarregando o Poder Público, mas propiciando que um empreendedor que degrada parque para outro empreendedor recuperar e manter o meio ambiente. Isto é possível por meio da servidão ambiental, instituto que já existe (artigo 9º da Lei nº 6.938/81, mas não utilizado por não ter um procedimento administrativo para a sua criação. A ideia é que um particular pague ao outro particular o serviço ambiental, não onerando o cofre público.

e) Princípio da prevenção e da precaução: prevenir é tomar providências para que um malefício não ocorra, sendo este previsível e evitável; precaver é tomar providências para que um malefício não ocorra, conforme indícios científicos da possibilidade dos danos que possa causar.

Precaução: não há certeza jurídica dos efeitos, deve ser aplicada quando houver indícios científicos.

Importante lembrar que, na Europa, onde surgiu esse princípio, existe uma cartilha para a sua aplicação. Não pode ser aplicado sem um critério que garanta uma decisão jurídica e tecnicamente fundamentada.

Exemplo: prevenir danos da atividade minerária – conhecidos, tendo em vista o conhecimento histórico dos fatos; precaver danos inerentes à atividade de transgênicos.

f) Princípio da função socioambiental da propriedade: imposição legal de obrigações de fazer e não fazer, de modo a efetivamente preservar o meio ambiente.

g) Princípio da proibição do retrocesso ambiental: conhecido como o princípio que visa garantir que a edição de novas normas não venha a suprimir a proteção ambiental até então existente. É necessário verificar cada caso, tendo em vista que o planejamento e a gestão ambiental são dinâmicos, e não estáticos. É preciso existir um cunho fático para que se mantenha. Deve ser analisada a pertinência fática.

h) Princípio da solidariedade intergeracional: meio ambiente como direito das presentes e futuras gerações. Busca assegurar que a presente geração preserve o ambiente para que as próximas possam também usufruir dos recursos naturais de forma sustentável e tenham a mesma qualidade ambiental.



2 - A tutela jurídica de proteção se dá em três esferas: cível, administrativa e penal

Art. 225, § 3º, da CF/88 - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Incidirá sobre aquele que intervém no meio ambiente:

a) a tutela cível, com a obrigação de recuperar a área e de indenizar, caso ultrapasse os limites da possibilidade da intervenção.

b) a tutela administrativa, o poder de polícia, a necessidade de se licenciar, de ter outorga, constante fiscalização e punições administrativas.

c) a tutela penal (*ultima ratio* - necessária para a proteção dos bens jurídicos mais relevantes, e quando as demais áreas do direito não são eficazes em sua proteção).

Então, quando é que cada tutela vai intervir e em que medida? Todas terão incidência sobre um ato antijurídico. Não há que se falar em *bis in idem*. Aquele que causa prejuízo ambiental arcará com penalidades nas três searas, conforme a ação praticada.

2.1 - A responsabilidade civil por dano ambiental na Lei nº 6.938/81

A Lei nº 6.938/81 é a primeira norma brasileira que sistematiza o direito ambiental, decorrente de um pleito internacional, realizado na conferência mundial de meio ambiente, de 1973, a Conferência de Estocolmo, que tratou da necessidade de todos os Estados-partes internalizarem, em seu ordenamento jurídico, a política ambiental.

Essa conferência foi realizada em decorrência do Relatório do Clube de Roma, denominado de Relatório Meadows. O Clube de Roma contratou o pesquisador Meadows, pois estavam preocupados com a manutenção do fornecimento de matéria-prima para a indústria. Meadows fez uma análise e concluiu que, diante do crescimento dos parques industriais desenvolvidos em todo o mundo, rapidamente encontraríamos dificuldades para o fornecimento da matéria-prima.

Essa conclusão já havia sido exposta anteriormente por George



Perkins Marsh, em 1864 (com as obras *Man and Nature* e *The earth modified by human action*). Na revolução industrial, ele já apontava que, se se continuasse a insistir nesse paradigma da produção em série, em pouco tempo, não teríamos mais matéria-prima. Ele foi considerado louco para o seu tempo.

Em 1981, o Brasil sistematizou a política nacional de meio ambiente, pautada em objetivos, diretrizes e instrumentos, dispondo, também, sobre a responsabilidade.

A classificação da responsabilidade é objetiva, baseando-se no risco integral (inerente à atividade) e não aplicando as excludentes de ilicitude (caso fortuito, força maior, culpa exclusiva de terceiros).

Sendo assim, por exemplo, se uma barragem de rejeito se romper em uma mineradora, e esse rompimento não se der em virtude de erro de projeto, mas, sim, por fortes chuvas, que não estavam previstas, ainda assim a mineradora terá que arcar com todos os prejuízos. Trata-se do risco inerente à atividade que gera a responsabilidade civil. O simples fato de ter escolhido a atividade minerária já gera, por si só, a responsabilização por todos os prejuízos que advêm dela, independentemente de ter havido uma ação ou omissão específica por parte do minerador.

A verificação da responsabilidade se dá pela configuração do ato (determinado pelo exercício da atividade potencialmente causadora de poluição/dano ambiental), pela ocorrência de dano (tendo em vista a existência da atividade do agente) e pelo nexo causal (entre a existência da atividade ou um ato - omissivo ou comissivo - e o dano).

A responsabilidade independe de se verificar uma atuação ilícita ou lícita. Se causou prejuízo, terá que recuperar e indenizar (art. 14 da Lei nº 6.938/81 x entendimento pacificado no STJ).

Não se obtém licença para causar dano, e sim para impactar. O dano ultrapassa as possibilidades juridicamente estabelecidas, causando prejuízos. Nesses casos, prevê-se, inclusive, uma corresponsabilidade entre o ente que forneceu a licença ambiental (União, Estado, Município) e o empreendedor.

É preciso esclarecer que, embora a Lei nº 6.938/81 estabeleça que a tutela civil tenha como objetivo, predominantemente, recuperar ou indenizar



zar caso não seja possível recuperar, esse entendimento foi modificado pelo STJ desde 2006. Hoje, é obrigatório recuperar e indenizar. Se não houvesse a indenização cumulada com a recuperação, o máximo que iria acontecer é que aquele que, injustamente, se utilizou de uma área, em malefício ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, teria apenas que recuperar a área, mas é imprescindível que se considere o período em que o meio ambiente ficou danificado. Esse período tem que ser devidamente ressarcido, não simplesmente com a recuperação, mas também com a indenização.

É importante consignar a inexistência, na jurisprudência, de possibilidade por condenação por dano futuro/hipotético. A doutrina admite o dano hipotético e futuro.

Nos tribunais, é preciso que fique comprovada a existência de dano presente e concreto. Nesse sentido, segue o julgado:

Apelação cível. Ação civil pública. Área de preservação permanente. Edificações. Demolição. Dano efetivo. Prova. Ausência. Ônus do autor. Impossibilidade de condenação. Dano hipotético. - Em ação civil pública, se o autor da demanda pretende a condenação do réu, a obrigação de fazer, consistente na demolição de edificações construídas em APP (Área de Preservação Permanente), bem como o ressarcimento em razão dos danos provados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compete-lhe o ônus probatório eficaz. O dano hipotético não justifica a reparação (TJMG - Apelação Cível nº 1.0702.09.561991-3/002 - Rel. Des. Antônio Sérvulo, 6ª Câmara Cível, julgamento em 05.11.2013).

Nesse caso, o Ministério Público requereu a indenização por dano ambiental, tendo em vista a intervenção em Área de Preservação Permanente (APP). Deveria ter comprovado o dano, sua dimensão, materialidade, etc. O dano existe, mas é necessário vislumbrar a quantificação e a dimensão desse dano para o cumprimento da obrigação de indenizar. O dano deve ser comprovado.

Apelação cível. Ação civil pública. Meio ambiente. Exploração de ouro em leito de rio. Apreensão de equipamentos. Medida administrativa. Periclitamento dos bens. Potencial poluidor. Dano efetivo. Ônus da prova. Reparação. Indenização indevida. - A responsabilidade do proprietário do imóvel pelos danos ambientais é solidária com o agente poluidor, constituindo



situação de litisconsórcio passivo facultativo. - A medida administrativa de apreensão de equipamentos utilizados na exploração clandestina de minerais não corresponde à penalidade de perdimentos de bens, que constitui sanção penal e depende do devido processo legal, sendo indevida sua aplicação em sede de ação civil pública. - *A indenização em ação civil pública para a reparação de danos ambientais tem caráter subsidiário, estando voltada para a recomposição do meio ambiente degradado, exigindo a comprovação de prejuízo concreto, grave e efetivo ao solo, à flora, à fauna ou às águas.* - O potencial lesivo da atividade ou a lesão hipotética não caracterizam o requisito do dano necessário para a configuração do dever de indenizar em ação civil pública. - Recurso provido (Apelação Cível nº 1.0521.10.019098-7/001 - Comarca de Ponte Nova - Apelante: José Carlos Bezerra - Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Relatora: Des.^a Heloísa Combat - 4^a Câmara Cível. Publicação em 19.03.2015) (grifo nosso).

Portanto, é obrigatório recuperar e indenizar, mas a indenização deve decorrer de comprovação fática do dano e do prejuízo, que será quantificado e apurado em perícia ambiental.

O entendimento do STJ está pacificado: quando comprovada a existência e a dimensão do dano, há de se recuperar e indenizar.

Administrativo e processual civil. Recurso especial. Ação civil pública. Dano ambiental. Arts. 458, II, e 535, II, do CPC. Ausência de violação. Arts. 130 e 131 do CPC. Não violação. Princípio da persuasão racional. Livre convencimento do magistrado. Responsabilidade objetiva. Art. 14, § 1º, da Lei nº 6.398/1981. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Multa de que trata o art. 538 do CPC mantida. 1 - Não prospera a alegação de violação dos arts. 458, II, e 535, II, do CPC, uma vez que os arestos recorridos estão devidamente fundamentados. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que o julgador não está adstrito a responder a todos os argumentos das partes, desde que fundamente sua decisão. 2 - Não houve violação dos arts. 130 e 131 do CPC. Isso porque tais artigos consagram o princípio da persuasão racional (livre convencimento), segundo o qual o magistrado fica habilitado a julgar a demanda, conforme seu convencimento, à luz do cenário fático-probatório dos autos, da jurisprudência aplicável ao caso concreto, da legislação adequada e das



circunstâncias particulares da demanda. 3 - A responsabilidade pelos atos que desrespeitam as normas ambientais é objetiva, ou seja, independente da existência de culpa (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), mormente quando comprovado o nexo causal entre a conduta e o dano, como no caso presente. Precedentes: AgRg no AREsp 165.201/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, *DJe* de 22.06.2012; REsp 570.194/RS, Rel.ª Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, *DJ* 12.11.2007. 4 - *A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar.* Precedentes: REsp 1.227.139/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, *DJe* de 13.04.2012; REsp 1.115.555/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, *DJe* de 23.02.2011. 5 - A exigência da comprovação do cumprimento de 'Condicionantes' impostas pelo IBAMA deverá ser realizada na fase do cumprimento de sentença, por demandar considerável lapso temporal. 6 - Não se aplica a Súmula 98 do STJ quando há renovação de embargos declaratórios que apenas repetem os temas elencados nos embargos anteriores. Multa do art. 538 que deve ser mantida. 7 - Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido (REsp 1307938/GO - Recurso Especial 2012/0014346-7. Relator: Ministro Benedito Gonçalves (1142). 1ª Turma. Data do Julgamento: 16.06.2014; *DJe* de 16.09.2014) (grifo nosso).

O julgado do TJMG de 2014, que considera a responsabilidade de indenizar como subsidiária, ou seja, só ocorre se a área não for recuperada, reflete a aplicação gramatical da lei, mas esse entendimento está em desconformidade com o precedente do STJ, pois, quando há o dano e a dimensão do prazo durante o qual perduraram o dano e o prejuízo ecológico, será dever do empreendedor indenizar e recuperar.

Assim, sendo o dano comprovado e o prazo durante o qual perdurou o dano dimensionado, haverá, naturalmente, a obrigação de indenizar, porque toda a coletividade ficou privada de um meio ambiente ecologicamente equilibrado ao longo do tempo em que o empreendedor utilizou esse espaço de forma maléfica.

Quando há o dano e há evidência da dimensão do dano, do tempo durante o qual ele ficou danificado e do prejuízo ecológico, há que se considerar essas questões de maneira cumulativa, e não subsidiária.



Portanto, há obrigação de recuperar e indenizar:

Apelação civil. Ação civil pública. Ambiental. Reexame necessário conhecido de ofício. Danos ambientais em área de preservação permanente. Reparação devida. Indenização por danos morais. Ausência de prova da extensão do prejuízo. Possibilidade de recuperação. Não cabimento. - É cabível o reexame necessário da sentença de improcedência proferida em ação civil pública, por aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965. - Área de Preservação Permanente é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Dicção do art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.651/12. - Comprovada a existência do dano em área de preservação permanente, deve o responsável promover sua recomposição, com a apresentação de projeto de recuperação de área, devidamente aprovado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF). - *O intuito fundamental da ação civil pública é buscar a reparação dos danos ambientais ocasionados pela atuação degradante de seu causador (poluidor direto ou indireto). Em razão da subsidiariedade da condenação ao pagamento de indenização, essa apenas se mostra devida se a obrigação de recomposição não for suficiente à restauração ambiental e se houver prova minuciosa acerca da extensão dos prejuízos.* - Preliminar rejeitada. - Sentença parcialmente reformada no reexame necessário. Prejudicado o recurso voluntário (TJMG - Apelação Cível nº 1.0702.11.043831-5/001, Relatora: Des.ª Ana Paula Caixeta, 4ª Câmara Cível, julgamento em 16.01.2014, publicação da súmula em 22.01.2014) (grifo nosso).

Outra situação a ser observada, a fim de gerar reflexão, é o caso de não penalização quanto à obrigação de indenizar, tendo em vista a falta de provas do *quantum* a ser indenizado:

Apelação cível. Ação civil pública ambiental. Desmatamento comprovado. Sanções aplicáveis ao infrator. Indenização e reparação dos danos causados. Possibilidade de cumulação. Precedentes do STJ. Ausência de demonstração do dano e de sua extensão. Indenização indevida. - A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, sob o nº 6.938/81, lista quais são as penalidades aplicáveis àquele que causar danos ao meio ambiente, dentre as quais se inclui o dever de reparação dos danos e a



indenização, que são cumuláveis. Precedentes do STJ. - *Contudo, não se desincumbindo o autor de demonstrar a ocorrência efetiva do dano, dado o tempo prolongado que existiria, entre o momento do desmatamento e a integral reposição da situação de equilíbrio ecológico anterior, merece ser mantida a decisão que deixou de fixar a indenização.* - Recurso não provido (TJMG - Apelação Cível nº 1.0400.07.023661-9/001, Relator: Des. Luís Carlos Gambogi, 5ª Câmara Cível, julgamento em 07.08.2014, publicação da súmula em 13.08.2014) (grifo nosso).

Como se vê, é preciso comprovar a existência e a dimensão do dano.

2.1.1 - Perícia ambiental - quantificação de dano ambiental: métodos utilizados em perícia ambiental

Como é obrigatório comprovar a existência e a extensão do dano, o perito deverá aplicar uma metodologia ao caso para dimensionar a extensão e a profundidade do dano ambiental, tudo de maneira fundamentada em termos técnicos. Contudo, tecnicamente, tudo vai depender do ponto de vista inicial do perito, para chegar a determinado resultado, que pode variar substancialmente, de perito para perito. Aquilo que pode ser considerado muito grave por determinado perito pode não sê-lo para outro (pessoas diferentes, com formação e valores diversos). Considerando essas nuances entre os profissionais envolvidos, por uma metodologia aplicada, o perito deverá chegar ao montante monetário a ser indenizado naquele caso concreto.

Um exemplo de método utilizado em perícia é o conhecido como “Valor Econômico dos Recursos Ambientais” (VERA), instituído pelo Decreto nº 4.339/2002:

$$\text{VERA} = \text{VUD} + \text{VUI} + \text{VO} + \text{VE}$$

Em que:

VUD = Valor de Uso Direto

VUI = Valor de Uso Indireto

VO = Valor de Opção

VE = Valor de Existência

Cada um dos coeficientes possui uma fórmula específica, criada



pelo perito, tendo em vista o caso concreto.

Exemplos:

1. Valor de Uso Direto (VUD) - Desmatamento. Para alcançar o Valor de Uso Direto (VUD), no caso de desmatamento, o perito precisará analisar quantos estéreis foram retirados e verificar quanto isso vale no mercado. Então deverá considerar o valor de mercado da madeira e o valor de reflorestamento. Esse valor vai equivaler, no primeiro ano, a x , no segundo ano, a $x-2$, e assim por diante, pois a área vai se recuperando.

2. Valor de Uso Indireto (VUI) - Condomínios fechados, na região de Nova Lima, onde há matas maravilhosas que não são de propriedade dos condomínios, mas que agregam valor à propriedade imobiliária. Se uma mineradora resolver minerar na mata, a questão que se impõe é a de se saber se alguém compraria a casa após a abertura da mina, já que o bem perderia completamente o valor econômico após essa empreitada.

3. Valor de Opção (VO) - Valor de determinada mata daqui a 30 anos, caso se opte por não desmatá-la agora, mas daqui a 30 anos. Quanto ela vai ter gerado em termos de prospecção de pesquisa científica para fins de se encontrar a cura de determinada doença grave? Se for desmatada hoje, poderá levar muitas espécies à extinção. É um dos valores mais difíceis de serem calculados.

4. Valor de Existência (VE) - Calculado com base em estatísticas da disposição a pagar (DAP). Programa dos EUA para comprar uma árvore na Amazônia. A pergunta a ser feita é a de quanto se está disposto a pagar pela preservação de determinado parque, por exemplo. Faz-se uma pesquisa de amostragem, soma-se, divide-se e, assim, chega-se a determinado número. O valor, só para aquele parque existir, será de R\$X,00 por mês, de acordo com a disposição a pagar.

A questão da patente e da proteção à biodiversidade brasileira é preocupante. Existe o Protocolo de Nagoya, de 2010. No Brasil, há também a Medida Provisória nº 2.186/16, de 2001, que regulamenta o acesso à nossa biodiversidade, e a recente Lei nº 13.123, de 20 de junho de 2015.

Já o método "Valor de Recuperação do Bem Ambiental Danificado ou Suprimido" é uma fórmula personalizada, conforme a situação fática. Devem ser levantados todos os custos, diretos e indiretos, que farão



com que se chegue a um valor estimado, compatível com o custo de sua recuperação.

Deverá ser analisado, no caso concreto, pois pode ser que seja preciso utilizar diversos nutrientes para a recuperação do solo, para que este volte a ter as características anteriores. O custo dessa recuperação abrange desde os insumos químicos até o replantio de matas nativas. Será necessário, pois, quantificar o valor que se gastaria para recuperar o bioma.

A metodologia conhecida como “Preço Hedônico” busca avaliar o valor perdido, não apenas na área degradada, mas também na área adjacente, que perdeu valor devido à degradação.

Exemplo: Em uma fazenda, os açudes foram secados, por isso a propriedade irá perder valor, uma vez que não tem mais água. Mas a metodologia “Preço Hedônico” considerará a desvalorização do todo, embora a perda seja em parte, já que não adianta indenizar apenas a área que foi diretamente prejudicada (os açudes e seus arredores).

Já a metodologia “Valor Cênico”, utilizada para patrimônio histórico, avalia o acréscimo, em percentual, do valor do bem, devido a seus aspectos cênicos. Partindo desse acréscimo, busca avaliar o dano causado a ele.

Exemplo: Valor de um bem imóvel em Ouro Preto - primeiramente, deverão ser quantificados os aspectos cênicos do bem, tendo em vista o percentual turístico; depois, os danos deverão ser quantificados, tendo em vista o valor do imóvel; somando-se o valor dos danos ao valor cênico do bem, obter-se-á, ao final, a quantificação monetária total.

Muito se critica essa quantificação, pois, em muitos casos, o dano compensa, para o infrator, visto que a indenização (em caso de impossibilidade de recuperação) e a possibilidade de compensar a recuperação de outro local acaba compondo o preço do empreendimento. Para elidir esse tipo de conduta, o Ministério Público do Rio Grande do Sul criou uma metodologia pericial em que se faz uma conversão para perícia fiscal. Entende-se que, se houve dano, a atividade é ilícita, podendo haver o confisco de todo o lucro líquido obtido na atividade.

Ainda, é preciso frisar que não há prescrição quanto à responsabi-



lidade de indenizar e recuperar os danos ambientais na tutela cível.

2.2 - A tutela administrativa

De acordo com o art. 78 do CTN, poder de polícia é a:

[...] atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Aplicam-se os princípios de Direito Administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (implícitos: da lealdade e boa-fé administrativa, razoabilidade e proporcionalidade).

No campo da atuação prática, estão previstos: licenciamento ambiental, fiscalização, obrigação de restauração, em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), punição pelo dano ambiental (infração administrativa). O Poder Público terá que, em um primeiro momento, licenciar a atividade. Posteriormente, fiscalizar; depois, instituir obrigações e limitações das intervenções e, nos casos de existência e/ou permanência do dano, aplicar as punições.

O não exercício do poder de polícia constitui infração administrativa tipificada no art. 70, § 3º, da Lei nº 9.605/98 e improbidade administrativa prevista no art. 11, II, da Lei nº 8.429/92. Haverá, aqui, a aplicação das normas estaduais. Em Minas Gerais, o Decreto nº 44.844/2008, em seu anexo, prevê as tipologias consideradas infrações, já realizando a dosimetria e especificando a penalidade, conforme a gravidade da conduta e o porte do infrator.

Sobre a competência para o exercício do poder de polícia, a Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, estabelecendo a competência para licenciar e, conseqüentemente, para atuar as infrações administrativas.

Nos arts. 7º, 8º e 9º da LC nº 140/2011, é estabelecido quando o



Município, o Estado e a União terão competência para licenciar. O art. 17 da LC nº 140/2011 estabelece que aquele que tem competência para licenciar será o competente para autuar.

Antes de 2011, todos tinham competência para autuar, embora a competência para licenciar já estivesse regulamentada pela Resolução CO-NAMA nº 237/95. O Estado fazia uma notificação, o Município fazia a autuação, e ocorria o *bis in idem*. A lei (LC nº 140/2011) vinculou a competência para autuar ao ente que tem competência para licenciar, mas todos têm que fiscalizar. Assim, todos deverão fiscalizar e enviar o boletim para o ente federativo competente para licenciar, sob pena de sofrer as penalidades cabíveis.

Exemplo: Embora determinado município não possa licenciar a mineradora, tem o dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se ele envia para o ente determinado e este não o faz, ocorrerá a autuação supletiva (do ente da União – IBAMA, por exemplo, se o Estado não autuar após a informação do município).

Discute-se a natureza jurídica da responsabilidade administrativa, em relação à qual há três posicionamentos:

Do ponto de vista da doutrina, ela pode ser subjetiva ou intermediária-subjetiva. No âmbito da subjetiva, deve-se avaliar a gravidade do fato, os motivos da infração, as consequências para a saúde pública e o meio ambiente, além dos antecedentes do infrator e de sua situação econômica – art. 72 da Lei nº 9.605/98. Na esfera da intermediária-subjetiva, resta ao infrator comprovar, por meio da inversão do ônus da prova, que não praticou o ato inscrito na tipicidade administrativa – oponível as excludentes de ilicitude. Cabe, ainda, a aplicação do princípio da insignificância.

Do ponto de vista dos tribunais, a corrente majoritária defende a responsabilidade objetiva, com admissão das excludentes de ilicitude, não admitindo a discussão, por meio da inversão do ônus da prova, da inexistência de culpa ou dolo como fator de eximir a responsabilidade administrativa do infrator, com conseqüente anulação do auto de infração.

Há peculiaridades no Estado de Minas Gerais, conforme o Decreto nº 44.844/2008:

a) Art. 27: apresenta condições a serem analisadas na aplicação da



penalidade; para a dosimetria da pena.

b) Hipóteses de anulação por vício formal do auto de infração: fiscal inabilitado; necessidade de laudo técnico - autuação da PM que demanda, conforme o caso, embargo da atividade ou multa de alto valor; autuação apenas pelo Superintendente da Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM) ou diretores dos órgãos ambientais, em caso de infração gravíssima, com multa superior a R\$20.000.000,00; o fiscal deve ser acompanhado por duas testemunhas, caso o infrator ou responsável legal/preposto não estejam presentes.

c) Anexos do Decreto nº 44.844/2008: especificam tipificações administrativas. O quadro do decreto especifica o porte do empreendimento e a dosimetria da multa, conforme gravidade da conduta – há limitação da discricionariedade do fiscal.

d) No Decreto Federal nº 6.514/2008: as multas vão de R\$50,00 a R\$50.000.000,00, e a discricionariedade referente ao valor caberá ao fiscal, de forma fundamentada, no relatório.

e) Em caso de funcionamento do empreendimento sem licença ambiental, é preciso considerar a hipótese de continuidade da atividade, mediante assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e protocolo de pedido de Licença de Operação Corretiva (LOC). Se houver denúncia espontânea, pelo empreendedor, não haverá penalidades. Se for ao órgão ambiental, não vai incidir a multa. O objetivo é incentivar a regularização.

f) No TAC, haverá condicionantes para cumprir, de imediato, e continuar funcionando, dentre elas, haverá a do início da Licença de Operação Corretiva.

2.3 - A tutela penal

É a *ultima ratio*, devendo intervir apenas quando os demais ramos do direito não bastaram para proteger os valores fundamentais da sociedade.

O entendimento dos tribunais é no sentido de que, havendo recomposição e compensação do dano ambiental, pelas searas cível e administrativa, não há que se falar em punibilidade na esfera penal (entendi-



mento majoritário dos tribunais).

Exemplo: Se o empreendedor desmatar a APP e houver a tipificação na Lei nº 9.615 - Lei de Crimes Ambientais -, se for assinado o TAC, com o MP, com a previsibilidade de recuperar e indenizar, se os termos forem cumpridos, não há que se falar em ação penal, pois o direito, por meio da tutela cível, já atingiu o objetivo de recuperar o meio ambiente.

A crítica que se faz é que, quando não há recuperação e indenização nas demais tutelas, o infrator se beneficia com a aplicação da pena, uma vez que estas são alternativas, ficando mais barato para ele. Desse modo, a tutela penal, na seara ambiental, acaba sendo mais benéfica e leve que a cível e a administrativa.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica é condicionada aos fatos de o ato lesivo ser decorrente de uma decisão de seu representante legal e de o ato ser praticado no interesse da empresa.

Aplica-se a teoria menor da desconsideração da personalidade jurídica, bastando a configuração do menor óbice para o cumprimento e a proteção e restauração ambiental.

Doutrinadores, como Édis Milaré, criticam a existência de tipificações como “funcionar sem licença”, “caçar ou pescar sem licença”. Nesses casos, não haveria a configuração da ultima ratio do direito penal, uma vez que o bem jurídico protegido não é o meio ambiente, mas a mera regularidade formal do empreendimento.

3 - Compensação ambiental - medida compensatória - medida mitigadora

Existem algumas diferenças entre esses institutos:

a) Compensação ambiental: Lei nº 9.985/2000 - art. 36 - aplicável a empreendimentos que gerem alto impacto ambiental, sujeitos à EIA/RIMA. Estarão sujeitos ao custeio compensatório da instalação, implementação e gestão de unidades de conservação. Valor monetário é calculado tendo em vista o Valor Referencial (do projeto) x Grau de Impacto (GI). Esse valor é endereçado às unidades de conservação.

b) Medidas compensatórias: quando há intervenção ambiental em certos bens ambientais, como a Mata Atlântica, há a exigência de com-



penção dessa intervenção, com a manutenção de área equivalente, para recuperação e preservação.

Conforme a Lei da Mata Atlântica, será preciso adquirir uma área de Mata Atlântica para recuperar a área em que se desmatou; o mesmo ocorre com a APP e as árvores imunes a corte.

c) Medidas mitigadoras: existentes nos processos de licenciamento ambiental, exigidas dos empreendedores, tendo como objetivo diminuir os impactos do empreendimento. São propostas ao órgão ambiental, por meio de estudos ambientais. Devem ser aprovadas pelos técnicos do órgão ambiental.

Como se percebe, são medidas para mitigar, diminuir, o impacto que, normalmente, se daria, tendo em vista o empreendimento envolvido.

3.1 - O TAC - Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do direito ambiental

O TAC é considerado uma forma de resolução de conflito socioambiental extrajudicial. Apresenta natureza jurídica controvertida: transação, contrato, ato jurídico em sentido estrito e negócio jurídico.

Deve ter como conteúdo apenas a forma de execução da lei na área ambiental. Ele vai sistematizar a forma de cumprimento, pois as obrigações ambientais são irrenunciáveis.

É preciso verificar, portanto, se a obrigação constante pode ser cumprida somente com a vontade do compromissário, ou se se fazem necessárias outras ações, de outros sujeitos, como o órgão ambiental, o vendedor das terras, para a compensação da reserva legal, etc., a fim de se criar uma sistemática de obrigação cumprível. É possível haver adequações, tendo em vista a análise do caso concreto, com a comprovação da impossibilidade de sua execução.

Tal documento deve ser negociado, mas sempre levando em conta que o cumprimento da norma ambiental é irrenunciável.

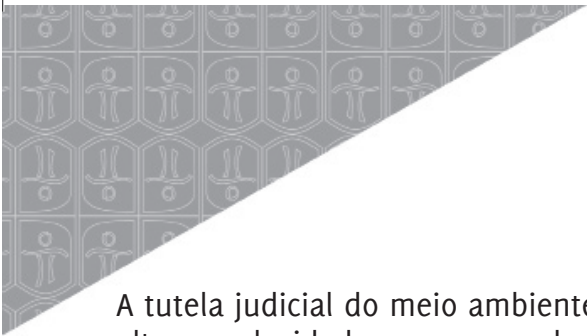
Conclusão

Como se percebe, o direito ambiental é multidisciplinar, estando constantemente ligado à esfera técnica, tendo em vista a análise da reali-



dade fática. Assim, sempre deve considerar os aspectos técnicos e jurídicos, pois, nas questões de cunho ambiental, é notória a necessidade de se analisar cada caso sob os aspectos técnicos e jurídicos.

Um caso emblemático, julgado recentemente pelo TJMG, demonstra essa importância. Trata-se de um caso ocorrido na Comarca de Salinas, em que houve proibição de minerar areia por meio de licenciamento via Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), por ser um procedimento extremamente simplificado, sem qualquer estudo de impacto ambiental. Exigiu-se a realização de EIA/RIMA, o estudo com maior exigência técnica e, por isso, também, o mais caro. Essa decisão inviabilizou, por completo, a atividade. O Judiciário, nesse caso, poderia ter acertado, ao exigir algum estudo ambiental a ser aplicado caso a caso, conforme o porte e o potencial poluidor da atividade. Podem ser exigidos outros tipos de estudos técnicos, que também servem para analisar o impacto a ser causado pela atividade, sem que tenha o grau de complexidade e custo de um EIA/RIMA.



A tutela judicial do meio ambiente: conflitos sensíveis de alta complexidade com o novo horizonte da conciliação socioambiental na Justiça Federal

Bruno Augusto Santos Oliveira

Achei importante trazer para os senhores o que se tem feito na Justiça Federal, em termos de tratamento de conflitos socioambientais. Sob esse aspecto, para quem está na região aqui de São Roque de Minas, o tratamento que é dado à conciliação da Canastra vai ser o ponto de apoio para demonstrarmos como a Justiça Federal tem se preparado para lidar com o que nós entendemos como uma nova onda, que é a emergência desses conflitos de alta complexidade, uma vez que a Justiça Federal tem sido preparada para não ser engolida por essa onda, mas, sim, para surfar nessa onda, que chamamos de conflitos sensíveis de alta complexidade. O projeto denomina-se “Canastra: Justiça e Reconciliação”.

Outro grande projeto, também em curso, é o do reassentamento humanizado no Anel Rodoviário, no qual está sendo conduzido o reassentamento de oito mil famílias, para a posterior liberação do Anel Rodoviário.

Então, hoje, o que tem servido de modelo para o Brasil inteiro, na Justiça Federal, são essas duas conciliações empreendidas em Minas Gerais.

A Serra da Canastra

A) Breve apresentação dos conflitos;

B) Planejamento e estratégia de ação – planejamento da conciliação do conflito, mas também um planejamento voltado para extrair uma tecnologia para que possamos replicar esse tipo de conciliação de alta complexidade por toda a Justiça Federal. Temos muitas causas com esses impactos, por exemplo: Belo Monte e a Transposição do Rio São Francisco. Percebemos que vários juízes vêm abrindo picadas paralelas, sem organização;

C) Resultado da situação atual e próximas fases: direto e indireto;

D) Planejamento estratégico da Justiça Federal para a tutela de conflitos socioambientais de alta complexidade.



A) Breve apresentação dos conflitos

O histórico de conflitos, nessa área, abrange ações já judicializadas há muito tempo. A mais antiga da Justiça Federal é datada de 1946.

Então, tivemos a criação do Parque, em 1972, com a consolidação dos moradores da parte alta, que foram transferidos para a parte baixa. A situação ficou relativamente estabilizada de 1972 a 2002. Nesse meio tempo, começou uma mineração de quartzito, que é a “pedra de São Thomé”, que o pessoal da região chama de “pedra mineira”, as jazidas de diamante e uma exploração de uma agricultura de maior extensão, nessas áreas, e espalhadas por outras áreas.

Eram situações regularizadas, a do quartzito e a do diamante, bem como a do pessoal que morava no sossego do local. Em 2002, houve uma orientação do Governo determinando que o Parque fosse consolidado, passando da área que estava até então, para as áreas que seriam os limites originais. Então, em 2002, começou a cessação gradual de todas as atividades, mas com um problema sério: ninguém recebeu por nada. A partir de então, iniciou-se um problema sério que envolvia o antagonismo da população com a Unidade de Conservação. Começou a ocorrer o problema do trabalho escravo, condição análoga à de escravo, pois, quando passamos de uma mineração formal para uma informal, começa a ocorrer a invasão das terras pelas pessoas que ali já mineravam – o que hoje é um problema bastante sério, que tem sido tratado mais pelo Ministério Público do Trabalho, mas que é importante para a conciliação. Outro problema é o de crime ambiental, com o assoreamento dos rios, porque a mineração autorizada fazia a recuperação, pois tinha as suas licenças; quando passa a ser irregular, começaram a cortar os barrancos e jogar para os rios. E, também, havia outro problema sério de abuso de autoridade na década de 1970.

Quanto à questão ambiental, a preservação é ameaçada pela falta de consolidação do Parque e a animosidade da população em relação aos agentes ambientais. Essa raiz de violência gerou o antagonismo, que é uma questão que vemos bastante nos conflitos ambientais. Nas represas, também existe esse problema, no qual a população não se identifica e se torna até antagonista dos agentes ambientais, por uma falta de compreensão na base e também por uma atuação desproporcional na década de 1970.



Apresentação dos problemas quanto ao assoreamento dos rios pela mineração irregular:

- a) Invasão e mineração irregular;
- b) assoreamento da nascente do São Francisco e de outros rios;
- c) perda de milhares de empregos – problema social grave, pois havia muitas pessoas trabalhando nessas áreas, que nasceram no local, com os familiares trabalhando, e voltam hoje para trabalhar e retirar o quartzito na condição análoga à de escravo;
- d) não indenização aos proprietários;
- e) trabalho análogo ao de escravo. Na última operação, já estava na casa da centena;
- f) extração do “Canastra 1” interrompida;
- g) prospecção do “Canastra 8” interrompida.

De acordo com os estudos existentes sobre o lugar, há uma jazida de cerca de 100 milhões de dólares.

E a outra jazida de diamante possui uma estimativa de um bilhão de dólares, o que, num prazo de 20 a 30 anos, tornaria o Brasil um dos maiores produtores de diamante do mundo. Há controvérsias, se é o diamante industrial, qual a qualidade etc. O fato é que essa jazida existe no local.

- h) perda de divisas.

Quanto aos fazendeiros:

- a) há os fazendeiros da agricultura de grande porte, lesiva à preservação, os quais não receberam indenização, mas sofrem fortes restrições ao uso da propriedade pela fiscalização do Parque;
- b) alegação de desapropriação indireta, pois teria sido anulado o seu direito de propriedade sem a indenização correspondente;
- c) falta de recursos do Poder Público Federal para a indenização, que gira em torno de um bilhão de reais no que tange à questão fundiária. Seria a maior conciliação do Brasil em termos de valores;

Os problemas socioculturais:

- a) Insegurança dos moradores, autodenominados como Canastreiros, com múltiplos relatos de fiscalização truculenta;
- b) risco de desaparecimento do queijo canastra, patrimônio imaterial;



c) falta de autorização para as reformas de estradas, de escolas rurais e igrejas - problema que já se encontra no Judiciário. Eu tive que conceder liminar para a reforma do banheiro de uma igreja, pois a Defensoria Pública trouxe a questão de que havia uma igreja em que ocorriam missas há muito tempo, mas que os idosos estavam tendo que ir no mato, porque não tinham condições de utilizar o banheiro;

d) eventual desafetação/demolição de igrejas centenárias, pois, consolidando-se o Parque nos 200 mil km², sem a desafetação ou de algumas questões referentes a isso, existem igrejas de seis a oito anos que não poderiam continuar funcionando;

e) retirada da estátua de São Francisco e demolição do altar, previstas no Plano de Manejo do Parque. O Plano de Manejo do Parque tem uma previsão no seu segundo anexo, na área da AIE, All, de retirada da estátua de São Francisco, desmonte do altar e doação da imagem à matriz de São Roque, se tiver interesse. O ICMBio e alguns agentes entendem que é só trocar a estátua de lado, mas o Ministério Público e a Defensoria Pública entendem de modo diverso: se há uma doação para a Igreja, a estátua tem que ser retirada.

B) Planejamento e estratégia de ação

Essa conciliação tem sido um ponto de apoio para a conciliação global da Justiça Federal, feita com base no livro: *Designing systems and processes for managing disputes*. Esse livro descreve o *design*, sistema e procedimentos para a gestão de conflitos para a Universidade de Harvard. Esses professores têm bastante *know-how*, e, atualmente, constituem o único laboratório do mundo que se tem notícias de que tratou desses conflitos de alta complexidade.

Esse trabalho se apoia nas experiências da transição do *Apartheid* na África do Sul, de violências urbanas na cidade de Chicago, das escolas religiosas com aculturação no Canadá e algumas outras experiências.

Com base nisso, quando percebi que era necessária uma conciliação complexa como essa, fui ao presidente da AJUFE, e, desde o início, nós temos tido o acompanhamento com esse cuidado de fazer



essa conciliação e caminhar como um aprendizado, para que a Justiça Federal se prepare, uma vez que esses conflitos têm se tornado cada vez mais frequentes na nossa jurisdição. A partir do fluxo sugerido pela obra citada e pela Resolução nº 125 do CNJ, foram os seguintes os passos para o planejamento e estruturação da conciliação:

1º - Iniciativa de Estrutura de Conciliação - deflagrada a partir da constatação da inadequação da via judicial convencional para solucionar um conflito, parte do estudo teórico e prático das questões e da avaliação acerca da necessidade e utilidade da solução negociada.

2º - Planejamento Básico – Consulta dos atores e compreensão de seus objetivos, interesses e contextos.

Procurei o Ministério Público Federal, com o ICMBio, Prefeitos, proprietários das jazidas de diamante, para saber da disposição de entrar de maneira aberta, diante da ética da conciliação.

Assuntos-chave em um engajamento desses: seleção, engajamento e preparação de colaboradores e partes da negociação; compreensão das aspirações por mudança, justiça, responsabilidade, entendimento, segurança e reconciliação.

Quanto à seleção das partes na negociação, foram adotados os critérios dos professores de Harvard – que levam em consideração os seguintes elementos para justificar a escolha das partes na negociação:

- a) são atores-chave;
- b) serão parte de eventual implementação;
- c) poderiam eventualmente bloquear a efetividade da negociação;
- d) têm ideias ou expertise;
- e) outros respeitarão os resultados caso eles participem e apoiem.

A orientação que damos para os juízes que resolvem implementar esse tipo de conciliação é que é preciso acreditar no diálogo e no empoderamento dos agentes para a solução. Se a pessoa tiver algum viés autoritário, é melhor não fazê-lo.

Os integrantes da conciliação são:

- a) Procuradoria-Geral Federal – ICMBio;



- b) Defensoria Pública Federal;
- c) Ministério Público Federal;
- d) Ordem dos Advogados do Brasil;
- e) Associação dos Canasteiros;
- f) Associação dos Mineradores de Quartzito;
- g) Proprietários das jazidas de diamantes;
- h) UFMG e UEMG (colaboradores).

Fase do Mapeamento da Dinâmica do conflito – é muito importante em um conflito como esse. Classificação escalonada dos interesses em:

- a) comuns;
- b) não comuns;
- c) não conflitantes;
- d) potencialmente conflitantes;
- e) claramente conflitantes.

Diante disso, fizemos a ordem de aproximação. O comum é a preservação ambiental. Por diferenças em questões não ambientais, não se preserva, por uma questão de manter posições:

- a) preservação ambiental;
- b) consolidação fundiária de não tradicionais;
- c) moradores tradicionais;
- d) mineração de diamante – como uma questão das mais complexas.

Quanto às negociações:

a) duas rodadas amplas de negociação no interior do Parque Nacional. Segundo a tecnologia desse tipo de conciliação, é necessária a vistoria *in loco*;

b) uma rodada temática de negociação, no interior do Parque Nacional, para refinar detalhes do acordo ambiental assinado;

c) duas audiências públicas no interior do Parque;

d) diversas reuniões teóricas em Passos e Brasília.

Todas as reuniões são filmadas e disponibilizadas na internet. Não existem rodadas fechadas de negociação.



C) Resultado da situação atual e próximas fases: direto e indireto

Até na mensuração de resultados nós temos que evoluir, pois aparecem resultados imprevisíveis.

1) Preservação ambiental

ANTES:

- ambiente conflagrado;
- incêndios de grandes proporções;
- sem colaboração;
- estrada de acesso ao Parque interdita por problemas contratuais.

AGORA:

- assinatura de acordos ambientais de alta eficácia – preservação das nascentes, formação de uma rede de mosaicos que protege contra novas queimadas e, de forma subjacente, esse acordo colocou a questão em horizontalidade;

- colaboração em torno da preservação do ICMBio e comunidade;
- decisão judicial para liberar a reforma da estrada.

2) Consolidação fundiária

ANTES:

- desconfiança total nos critérios de indenização;
- falta de segurança jurídica;
- ICMBio sem recursos para indenizar.

AGORA:

- primeiro acordo sobre parâmetro de preços nivelando as expectativas;

- consenso acerca da necessidade de saída dos grandes fazendeiros, mediante justa indenização;

- precatórios em acordos judiciais como solução para a falta de recursos do ICMBio.

3) Mineração de quartzito

ANTES:

- estereotipização dos ex-proprietários das jazidas, impedindo completamente o diálogo;



- com o abandono das jazidas, proliferação da mineração informal e trabalho análogo ao de escravo.

AGORA:

- audiência pública para a “quebra do estereótipo”;
- catalogação dos proprietários e avaliação das terras;
- nivelamento das expectativas, uma vez que os proprietários requereram danos morais e o Poder Público considerava apenas o valor da terra;
- análise das possibilidades: desafetação ou incorporação.

4) Canastreiros

Muito interessante foi a dinâmica processual com relação aos Canastreiros. Quando começamos esse processo, em janeiro de 2014, tínhamos o ICMBio x Canastreiros, e com o Ministério Público com ações para a retirada dos Canastreiros.

ANTES: ICMBio x Canastreiros

AGORA: ICMBio x DPU, MPF, OAB, Igreja (Canastreiros)

Outras conquistas:

a) Foi criada a Comissão da Verdade e Reconciliação da Serra da Canastra, com base nas Comissões da África do Sul, Chicago e Canadá, com o objetivo de registrar a violação aos direitos humanos no período de criação do Parque e gerar condições psicológicas para a efetiva reconciliação. Objetivo: histórico e catarse;

b) também foi autorizada judicialmente a reforma da Igreja;

c) a Igreja Católica passou a integrar o Conselho Consultivo do Parque;

d) conseguiu-se maior segurança jurídica pela tomada de consciência de seus direitos e pelo contato direto com as instituições por parte dos Canastreiros;

e) perícia produzida pelo MPF concluiu pela existência de populações tradicionais na chamada área não regularizada e que a atividade econômica das populações é plenamente compatível com a Unidade de Proteção Integral. Tendência consistente de mudança nacional de paradigma de moradores tradicionais em unidades de conservação. A UFMG aceitou fazer o levantamento etnográfico. Pela primeira vez, na história, o



Poder Público federal admite expressamente a existência e permanência de moradores tradicionais mediante levantamento.

Diamante

Seguindo a metodologia de escala de conflituosidade, a questão ainda não foi tratada diretamente.

Próximos passos:

- a) Primeira reunião temática com mineradora de quartzito;
- b) exame de acordo de procedimentos para criação de parâmetros para avaliação de terras de fazendeiros não tradicionais;
- c) intimação dos grandes proprietários não tradicionais para iniciar processo de consolidação;
- d) continuação dos trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação;
- e) avaliação técnica da tradicionalidade dos canastreiros.

D) Planejamento estratégico da Justiça Federal para a tutela de conflitos socioambientais de alta complexidade

- UFMG e AJUFE estão em vias de acertar cooperação técnica para estudo e criação de tecnologia para conciliação em conflitos sensíveis de alta complexidade;

- aprovação de normas pragmáticas para a conciliação em conflitos sensíveis de alta complexidade durante o Primeiro Fórum da Justiça Federal. Foram aprovados três enunciados:

1 - O contato interinstitucional é necessário para a efetividade da solução consensual dos conflitos e deverá ser realizado preferencialmente com um interlocutor qualificado – que tenha alçada para decidir.

2 - O contato interinstitucional realizado pelo juiz, como membro de poder, não lhe retira a imparcialidade como órgão julgador.

3 - A efetividade dos centros de solução de conflitos pressupõe a participação das instituições parceiras no planejamento das atividades.

No mesmo encontro, foram aprovadas duas recomendações referentes ao assunto:

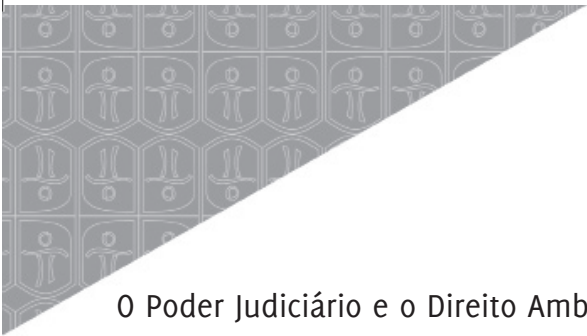
RECOMENDAÇÃO 05 – Recomenda-se a criação, pela AJUFE, de um Grupo de Trabalho (GT) para acompanhamento da conciliação, especial-



mente em conflitos sensíveis de alta complexidade.

RECOMENDAÇÃO 06 – Recomenda-se à gestão da AJUFE dos órgãos de coordenação da conciliação na Justiça Federal, junto à AGU, DPU e MPF, para que constituam grupos de representantes empoderados e com perfil para acompanhamento da conciliação, especialmente em conflitos sensíveis de alta complexidade, em nível nacional.

A Justiça Federal identificou, no seu âmbito de atuação, o problema dos conflitos complexos como uma situação decorrente da sociedade atual, multifacetada, com problemas entrelaçados. Precisamos enfrentar, de maneira coordenada, sendo a problemática republicana.



O Poder Judiciário e o Direito Ambiental

Desembargador Luiz Audebert Delage Filho

Na parte introdutória, nós faremos uma breve retrospectiva sobre o ordenamento ambiental em vigor no Brasil: normas de direito material e processual que podem fundamentar e instrumentalizar a tutela jurisdicional; abordagem quanto à responsabilidade ambiental; e o foco na doutrina e na atuação do Poder Judiciário, inclusive com decisões até o último dia 24 da nossa Corte superior, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O Direito Ambiental de que falamos hoje é bem diferente do Direito Ambiental dos meados do século passado, dos anos 1960, porque nós já temos hoje os princípios clássicos do Direito Ambiental. Hoje eles estão sendo ampliados e o foco agora é diferente, como o da solidariedade.

Passando à evolução histórica da proteção jurídica do ambiente, é bom ressaltar que, historicamente, o Brasil ainda dá os primeiros passos na busca da imprescindível compatibilização entre o crescimento econômico e a proteção ambiental. Esses dois princípios, aparentemente, sempre estiveram em conflito, e há dois grandes artigos na Constituição – o 170, que prestigia a atividade econômica, e o 225, que, em um capítulo nunca antes tratado constitucionalmente, trata do Direito Ambiental, já que hoje o meio ambiente merece um destaque muito maior.

Quando se fala em conflito de princípios constitucionais, certamente haverá de prevalecer um princípio mais importante e mais abrangente, que é o da proteção ambiental, do art. 225. Tanto é que, no art. 225, § 3º, o tratamento dado às empresas mineradoras – que têm uma sobrecarga de débitos para com o meio ambiente – é de cobrança permanente, para que a empresa restabeleça aquilo que é de todos, e não somente aquilo que lhe é privado ou apenas diz respeito ao crescimento econômico. Na linguagem de Herman Benjamim, os 500 anos de crescimento do Brasil foram marcados, literalmente, a ferro, seja do machado ou da motosserra, e a fogo, das queimadas e chaminés. A prática habitual de plantio envolvia a



queimada, pois não havia ainda uma formação e uma preocupação voltada para as gerações futuras, o que hoje é um princípio altamente respeitado e sempre lembrado. A tese era de que era preciso destruir para crescer – destruição que não gerava qualquer drama de consciência, em razão da visão ligada à necessidade, por exemplo, de desmatar, destruir rios, florestas, a costa litorânea; pouco importava a qualidade do ar, a fertilidade do solo e do subsolo, que hoje é o que nos salva, com seus aquíferos, que nos dão a esperança de não nos faltar água, cuja preciosidade é hoje cada vez mais sentida no quadro de crise hídrica, frente ao uso e abuso desse bem. Essa degradação intergeracional – isto é, de geração em geração – era feita de modo que a agressão ambiental perpetrada pela geração seguinte se fizesse por continuidade e adição, num processo ininterrupto de cinco séculos, até os anos 1950 e 1960, quando se começou a pensar holisticamente em meio ambiente, e não apenas utilitariamente.

Internacionalmente, grande destaque se dá à destruição da Floresta Amazônica. Recentemente, a Presidenta Dilma Rousseff se reuniu com o Presidente estadunidense Barack Obama, e, parece, ele lhe fez firmar compromisso de não desmatar a Floresta Amazônica nos próximos 30 anos. No entanto, uma destruição mais intensa e impiedosa existe na Mata Atlântica e no Cerrado, ecossistemas dos mais variados e berço de grande diversidade biológica. O Cerrado é o “Pai das Águas” do Brasil, apesar das paisagens pouco exuberantes, com vegetação mais feia e retorcida e com raízes profundas, em função da incidência solar e do acesso à água no subsolo, menos disponível na superfície. Com exceção das catástrofes, que são ou eram infrequentes, é exatamente a ação humana que causa esse maior impacto e destruição.

Portanto, do descobrimento, em 1500, até a década de 1960, era necessário resguardar o meio ambiente, mas com objetivos mais estreitos, a preservação dos recursos naturais preciosos. Só se preocupava com o meio ambiente quando era proveitoso, especialmente aquele recurso do subsolo. A primeira preocupação foi com o pau-brasil, quando começou a ser dizimada a Mata Atlântica. Temos hoje uma preocupação muito grande com a saúde, mas naquela época não se fazia a proteção ao meio ambiente pela beleza do meio ambiente, mas, sim, por uma questão de saúde públi-



ca, pois se gastava muito menos em saúde se se cuidasse um pouco mais do meio ambiente.

Encerrada essa face do *laissez-faire*, posteriormente, houve a busca de soluções na esfera da ciência e na esfera jurídica, mas havia uma omissão legislativa, pois não era comum legislar em matéria ambiental. A legislação veio após diversos problemas, e agora estamos tendo esse despertar da consciência para a necessidade de divulgação e de implementação de cuidados com o meio ambiente, que é de todos. Então, os conflitos eram resolvidos praticamente com o direito de vizinhança, não havia preocupação direta com o meio ambiente. Já que holisticamente não se tratava de uma identidade própria do meio ambiente, fazia-se apenas o que era possível fazer individualmente.

Nesse período, anos de 1960, tivemos o Código Florestal de 1965, recentemente alterado, outros códigos, como o de pesca, mineração, a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares e outros. E, também, tivemos em 1989 legislações referentes aos agrotóxicos e a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, em 1973. Em seguida, em uma reorientação mais radical, surge a primeira lei de grande importância, tratando holisticamente o nosso meio ambiente: a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938, de 1981, que deu início a essa fase holística em que o Meio Ambiente passa a ser tratado de maneira integral, com o sistema integrado, com autonomia valorativa e com garantias de implementação. Essa lei trouxe uma tutela mais efetiva, adotando princípios, objetivos de política nacional de meio ambiente, e incorporou um importante instrumento, o Estudo de Impacto Ambiental, que antes era feito sem qualquer regularização. Essa preocupação foi importante para também estabelecer a responsabilidade civil objetiva, que não depende de se provar a culpa do poluidor, e também legitimou o Ministério Público, órgão responsável por competência e prerrogativa da própria Constituição.

Julgamos, no dia 24 de junho, no Órgão Superior do Tribunal, uma matéria relacionada ao art. 67 das disposições transitórias, que é o problema da constitucionalidade ou inconstitucionalidade por controle difuso, que pode ser feito por todos os juízes. Ou seja, enquanto no Supremo está em curso uma ADIN, que vai determinar no controle concentrado a cons-



titucionalidade ou inconstitucionalidade, no controle difuso é recomendado que o juiz faça, em sua função individual, o controle difuso. Inclusive declaramos a inconstitucionalidade, para que prevalecesse o princípio da proibição do retrocesso.

Quanto à proteção constitucional do meio ambiente, há diversas críticas, uma vez que a Constituição brasileira “constitucionalizou” tudo. Mas, se pensarmos, foi bom que fossem levadas para o acervo constitucional as questões do Direito Ambiental – um capítulo inteiro é melhor do que não ter nada, como nos meados do século passado. Então, embora vivendo sem um princípio constitucional, foi muito importante para os órgãos ambientais, para os juízes, para o Ministério Público e para as ONGs esse reconhecimento constitucional expresso. E, além disso, essa constitucionalização do meio ambiente é uma tendência mundial.

Não havia praticamente nada nas constituições anteriores à de 1988. Era um conteúdo praticamente cuidando da degradação ambiental, mas como sinônimo da degradação sanitária, com conteúdo economicista e utilitarista. Partindo de um momento eticamente insuficiente, a tutela ambiental veio, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, ou seja, o homem era o centro de tudo, e incorporando uma visão mais ampla, de caráter biocêntrico, e, até mesmo, ecocêntrico, que é o princípio mais evoluído, é a ecologia antes até da vida e do próprio homem. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988 tem um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente e o art. 225, que é cultuado por todos.

O princípio do desenvolvimento sustentável, em conflito com qualquer outro princípio, inclusive com o princípio econômico do art. 170, sempre prevalecerá. O § 3º do art. 225 trata especificamente do poluidor-pagador, ou seja, aquele que se propõe a uma atividade perigosa ou danosa terá que responder independente de culpa pelo dano causado, culpa objetiva.

O detalhamento do art. 225 é muito importante, pois às vezes lemos o texto como um todo, e não atentamos a determinados trechos. “Todos são titulares do direito”. Essa expressão não está colocada de forma clara, qualificando homocentricamente, ou seja, não é só para o homem. Então, necessário entender que é destinada a todos os seres humanos, ou,



em uma perspectiva mais biocêntrica, a toda a vida, e a todos os seres vivos. Essa é a interpretação do art. 225, e o outro detalhe se refere aos sujeitos obrigados. Muitos se esquecem de que o Estado é um dos principais obrigados, todos nós somos obrigados, mas o Estado permanentemente é chamado a responder como obrigado. Então, no tocante aos sujeitos obrigados aos deveres correlatos, o legislador elegeu tanto o Poder Público como ainda toda a coletividade.

Princípios fundamentais ambientais

O Ministro Herman Benjamim defende: “Serve de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação das normas que compõem o sistema jurídico ambiental, sendo condição indispensável para a boa aplicação do direito nessa área”.

Os princípios são os clássicos:

- Princípio da prevenção, que é diferente do princípio da precaução;
- Princípio da informação;
- Princípio da participação – participação popular e coletiva;
- Princípio do poluidor-pagador.

Agora avançamos para os princípios mais evoluídos, bem atuais, deixando para trás mais de 20 anos daqueles princípios, quais sejam:

- Princípio do Desenvolvimento Sustentável – com a sustentabilidade social e a redução das desigualdades sociais. sustentabilidade econômica, ou seja, o aumento da produção industrial sem dependência externa; sustentabilidade ecológica, com a melhoria da qualidade do meio ambiente e a preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações; sustentabilidade espacial e geográfica, de modo a evitar os excessos de aglomerações, a ocupação desordenada; sustentabilidade cultural, com soluções adaptadas a cada ecossistema.

- Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico – é importantíssimo. Com base nesse princípio é que vamos construir uma jurisprudência cada vez mais protetiva ao meio ambiente. Pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo, não pode admitir o recuo para proteção a níveis inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que



as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites a impostos revisionistas da legislação.

- Princípio da Solidariedade – princípio base do moderno Direito Ambiental, pressupõe a ampliação do conceito de proteção da vida como fundamento da constituição de novos direitos. Para tanto, impõe o reconhecimento de que a vida que se protege no texto constitucional não é apenas a vida atual, nem é somente a vida humana; tudo está inserido no contexto global dos interesses e direitos das gerações presentes e futuras de todas as espécies vivas na terra.

- Princípio da Responsabilidade – tem como premissa básica que aquele que causa dano ao meio ambiente deve por ele responder, ficando sujeito às sanções cíveis, penais e administrativas. Um só ato pode gerar a responsabilidade em três níveis. É aplicado como corolário da gestão antecipatória do risco ambiental, já que, sem a possibilidade de reparação do dano, as ações de precaução ou prevenção teriam pouca ou nenhuma utilidade. A responsabilização pressupõe o reconhecimento de uma nova fase da responsabilidade civil em matéria ambiental, com o objetivo de reparação e prevenção.

- Princípio do Mínimo Existencial Ecológico – é importante e também um dos mais recentes que vem sendo estudado. Postula que, por trás da garantia constitucional do mínimo existencial, subjaz a ideia de que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionada à qualidade ambiental. Ao conferir dimensão ecológica ao núcleo normativo, assenta a premissa de que não existe patamar mínimo de bem-estar sem respeito ao direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Sobre a responsabilidade civil sobre o dano ambiental, apenas vamos estabelecer que a degradação ambiental gera repercussão nas esferas administrativas, civil e penal. Isso é tratado na Lei 6.938, a chamada culpa objetiva. Não vamos delongar sobre esse assunto, pois só essa matéria de direito civil e responsabilidade levaria um seminário inteiro.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica gerou diversos problemas, mas existe e está sendo imposta.



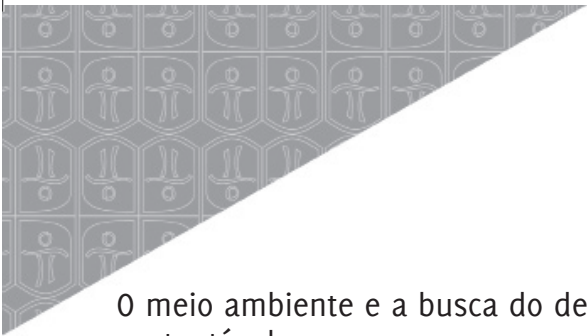
O Código Penal de 1940 falava em apenas um tipo penal quanto à proibição de poluição das águas, enquanto a jurisprudência era no seguinte sentido: se determinado rio já está poluído, não havia que se falar em poluição. Hoje o pensamento é outro, não se aplica ou se pensa nesse artigo e jurisprudência. Como outros falarão, temos que observar o § 3º do art. 225, que rege as condutas consideradas lesivas ao meio ambiente, especialmente a exploração dos recursos minerais, que está no § 2º. Em relação às prioridades no uso da água, temos primeiro a dessedentação humana, depois a dessedentação animal e depois a irrigação, mas com um rigor maior.

Quanto à competência, a comum é muito importante, principalmente quanto aos Municípios.

Quanto às questões controvertidas, temos o problema sobre recomposição de reserva legal desmatada, que será tratada por *expert* posteriormente. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) está sendo gradativamente implantado. É uma medida necessária, mas o Programa de Recuperação Ambiental (PRA) ainda está sendo aplicado. O prazo de recuperação, a questão da inconstitucionalidade do art. 79, isso tudo é muito importante para que possamos debater. A questão relacionada à data 22/07/2008 refere-se a um dispositivo administrativo que marcou essa data como o período a partir do qual se obrigava ou não a recomposição. A questão do módulo fiscal, se não é obrigado ao reflorestamento. Assim, no módulo fiscal de 20.1 hectares, temos que 5 (cinco) módulos fiscais dariam 105 hectares e haveria necessidade de reflorestamento; teríamos então 30 milhões de hectares sem recomposição, tendo em vista o número de pequenas propriedades e sua dimensão em hectares.

A declaração difusa de inconstitucionalidade é importante, e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já julgou que, enquanto pendentes de julgamento as ADINs, é plenamente possível aos magistrados declararem incidentalmente, através do controle difuso de constitucionalidade, a inconstitucionalidade de dispositivo do Código Florestal.





O meio ambiente e a busca do desenvolvimento econômico sustentável

Patrus Ananias de Sousa

Estou realmente, ainda, sob o impacto da leitura da “*Laudato si*”, uma referência expressa ao “Louvado seja” de Francisco de Assis, com o belíssimo subtítulo – “sobre o cuidado da casa comum”. Eu vou me permitir aqui, nessa nossa conversa, fazer algumas reflexões, como alguns desdobramentos dessa *Carta Encíclica do Papa Francisco*.

A primeira coisa que me marcou muito, e que o Desembargador Kildare colocou aqui, é que nós, humanos, muitas vezes, olhamos a natureza como se ela estivesse fora de nós, como se ela fosse um objeto, e nós fôssemos os sujeitos do conhecimento desse objeto. E o Papa nos repõe a nossa condição real: nós somos parte, nós integramos a natureza, o ambiente. Nós dependemos do ar que respiramos. Nós dependemos da terra onde nos erguemos e edificamos as nossas casas, os nossos espaços de convivência, as nossas cidades. Nós dependemos, profundamente, vitalmente, da água. Nós dependemos da vida nas suas múltiplas e misteriosas manifestações. E dependemos também das coisas, que compõem as possibilidades e os cenários da vida. As pedras... Tanta coisa que ajuda a compor o cenário da vida vegetal, da vida animal. E uma coisa fantástica que a *Encíclica* nos repõe, e que o Papa resgata, é que todos os seres vivos (vegetais, animais), além de atenderem às necessidades humanas (nós aprendemos a conviver com os animais numa relação de uso e até de abuso) –, têm um valor em si.

Uma espécie que se extingue – lembra-nos o Papa Francisco – é um mistério, é um milagre que se apaga. Cada espécie, cada manifestação da vida traz uma dignidade, um mistério, que nós precisamos recuperar. Ele nos coloca também que a questão ambiental se desdobra no espaço, onde nós estamos, na nossa relação direta com a terra, com a água, com o ar, e também com o tempo. O nosso ritmo, a nossa sintonia com nós mesmos, a nossa sintonia com nossos semelhantes, com a natureza. Ouvir o murmu-



rar das águas, o cantar dos pássaros, o silêncio murmurante da noite. Sair um pouco desse ritmo ensandecido em que nós estamos vivendo. O Papa pede, ainda que subliminarmente, mas presente no seu texto, para reduzirmos o ritmo e sentirmos um pouco mais as pulsações da vida, em nós, nos nossos semelhantes, nos que partilham conosco a aventura humana, e em todas as manifestações da vida.

Outra dimensão fundamental que me tocou é a dimensão comunitária da pessoa. A questão ambiental nos repõe na relação entre nós. Nós somos dependentes uns dos outros. Não há ser humano sozinho. Aqui, o que se coloca é a superação do individualismo. É o resgate mesmo da dimensão comunitária, que perpassa muito a tradição humanista – que remonta a Aristóteles, na *Política* e na sua *Ética a Nicômaco*, quando ele diz que o homem, fora da comunidade, fora da sociedade, ou é um deus ou é um monstro, e que, no princípio, era a comunidade. Não há ser humano isolado e sozinho.

A tradição aristotélica integra a tradição cristã, especialmente a partir de Santo Tomás de Aquino, e chega ao Brasil via Jacques Maritain, com Alceu Amoroso Lima, com Edgar da Matta Machado, no sentido de que nós somos seres interdependentes – a dimensão da comunidade. Nenhum de nós vale nada sozinho. Nós somos gregários. Gregários como as abelhas, como as formigas. Nós somos misteriosos. O insondável mistério do bem e, também, da iniquidade humana. Porque a mesma força que nos impele a vivermos próximos uns dos outros nas cidades, nos condomínios, nos edifícios, muito próximos, também perpassa as relações humanas no mistério do mal, da violência, da opressão, da dominação, da escravidão, da manipulação.

Então temos que buscar permanentemente a expansão da nossa dimensão comunitária, da nossa solidariedade, como disse aqui muito bem o Desembargador Kildare, o que está muito presente no texto e na tradição cristã, e, ao mesmo tempo, aprendermos, através do Direito, da política a serviço da vida e do bem comum, do exercício dos direitos e deveres da cidadania, a superar esses limites que dificultam, impedem e, às vezes, desumanizam, tiranizam as relações humanas. Da questão do comunitarismo e da superação do individualismo emerge um tema forte na tradição cristã,



na tradição também do humanismo não religioso e de outras tradições religiosas, e que o Papa recupera na sua *Encíclica* com muito vigor – a dimensão do bem comum. Conciliar as possibilidades do desenvolvimento da pessoa humana – o mistério humano – com o desenvolvimento da comunidade, com as possibilidades da convivência. Nós não pretendemos um comunitarismo coletivista, que negue as diferenças, que procure igualar todo mundo à opressão de um Estado onipotente. Daí emerge, superando o individualismo, a pessoa humana. Queremos respeitar o mistério de cada ser humano, estimular as potencialidades e as vocações de cada ser humano. Mas cada ser humano, tendo consciência que está inserido na coletividade e que depende dos outros para construir também a sua realização.

A outra dimensão fundamental, que o Desembargador Kildare bem colocou também, é o encontro da questão ambiental com o clamor dos pobres. E aí o Papa Francisco é muito vigoroso: Não pode ser colocada na conta dos pobres a solução da questão ambiental. Esta tem que ser colocada na conta dos ricos – dos países ricos, dos povos ricos e das pessoas muito ricas, onde quer que estejam, inclusive nos países em desenvolvimento, porque o problema está no uso, no consumismo abusivo. O que os pobres querem é ascender a melhores condições de vida. Aí temos um desafio histórico. Nós temos, segundo dados da FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, 800 milhões de pessoas com fome no mundo.

E aí entra uma reflexão mais profunda da nossa própria sociedade, porque a questão do consumismo está ligada também a uma propaganda agressiva, que desconstitui a dignidade humana, uma propaganda que invade pela televisão, pelas emissoras de rádio, por cartazes, por todos os cantos, inclusive comprometendo a integridade disso que nós chamamos de uma ecologia pessoal, interior das pessoas. Essa propaganda brutal compromete a vida interior, o silêncio, a reflexão, o encontro com o outro, a amizade, o verdadeiro diálogo, a partilha de bens, mas também a partilha de ideias, de valores, de histórias, de experiências. Então ele coloca, além da superação do consumismo, o próprio limite do crescimento. Surpreendentemente, o Papa chega a sugerir, na *Encíclica*, que, talvez, devamos reduzir o nosso limite, até para que outros possam chegar – os mais pobres, os



excluídos, até os que não tiveram acesso à internet, à escola, ao conhecimento –, e repensar os limites desse crescimento. Onde vamos parar?

E chegamos ao tema que me foi proposto para reflexão, aqui, hoje à noite: “O Meio Ambiente e a Busca do Desenvolvimento Econômico Sustentável”. Eu prefiro trabalhar o Desenvolvimento Integral, a superação do desenvolvimento econômico. Nos anos 40 e 50 do século passado, o desenvolvimento econômico emergiu como se fosse a grande salvação, talvez até um pouco antes, como se o desenvolvimento econômico, por si só, fosse capaz de produzir uma sociedade mais justa, mais fraterna, solidária. A História mostrou que não. Nós conseguimos evoluir, então, do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento integral, integrado e sustentável.

Há várias faces do desenvolvimento. O desenvolvimento político, a ética na política, o desenvolvimento das instituições, a expansão da democracia – a democracia representativa articulando-se com outras formas de democracia, como a democracia direta – que, para mim, particularmente, é muito cara – e a democracia participativa (Orçamento Participativo, Planejamento Participativo). Então, há também um desenvolvimento político. O desenvolvimento econômico é fundamental para produzir a riqueza, e não podemos distribuí-la sem tê-la. Também o desenvolvimento social é uma expressão bem cunhada.

Defendo também que nós comecemos a falar de desenvolvimento ambiental, sem ter dessa questão uma visão defensiva, mas uma visão propositiva, construtiva. Eu venho do Norte de Minas, do sofrido Vale do Jequitinhonha. A recuperação do Vale do Jequitinhonha passa pela recuperação, pela revitalização, do Rio Jequitinhonha e dos seus afluentes, da sua bacia e do seu ecossistema. Então, é uma ideia, uma concepção ativa, pró-ativa, da questão ambiental. Não é só o “não”, é também o “sim”.

Devemos falar também do desenvolvimento cultural, articulado com a educação, com a pesquisa, com o conhecimento. E eu ousou dizer, o desenvolvimento ético-espiritual. Não se coloca aqui nenhuma questão religiosa específica, mas não podemos negar a questão dos valores na convivência social.

Um jornalista me perguntava aqui, hoje: “Mas o senhor não acha



que isso é uma intromissão da Igreja nas questões do Estado?”. Eu falei: “Bom, eu defendo o Estado laico, mas estamos em um Estado Democrático de Direito, em que todas as pessoas – todas – possam se colocar com dignidade, maior respeito às diferenças e aos diferentes, ao pluralismo.” Mas nós não podemos negar a dimensão ética. E aí, nós temos que reconhecer, pelo menos, eu reconheço, que as tradições religiosas – não só a tradição cristã, na sua esplêndida riqueza, ou a tradição judaico-cristã, mas também outras tradições religiosas, por exemplo, as orientais. Todas aportaram uma importante contribuição ética à História humana: a dimensão dos valores, a dimensão do amor, da compaixão, o cuidado com os que mais precisam, os mais fragilizados. Penso que nós não devemos negar essa conquista histórica, que se deu em várias frentes – no campo político (das disputas, dos movimentos sociais, da expansão da consciência jurídica), mas se deu também no campo das experiências místicas, religiosas, que incidem também nas relações humanas e nas nossas relações com a natureza.

Nesse sentido, como mencionei, penso que há uma vinculação mais concreta entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e o desenvolvimento ambiental, que se coloca com muito vigor. Eles se integram muito profundamente.

E, ao falar desses três aspectos do desenvolvimento – mas que têm aí a incidência da dimensão cultural, ética, etc. –, considero fundamental destacar um ponto nuclear na *Encíclica*, que, de resto, pertence também à tradição cristã, que é o princípio da função social da propriedade e das riquezas. Esse princípio, que remonta às origens da tradição cristã, que está nas nossas Constituições desde a Constituição de 1934 e, com maior ênfase, na nossa Constituição de 5 de outubro de 1988, que nosso saudoso deputado Ulysses Guimarães chamou de “Constituição Cidadã”, ainda não foi efetivamente aplicado.

Eu sempre dizia para os meus alunos, nos meus tempos de professor (que podem voltar ainda, porque minha Carteira de Trabalho está aberta desde 1979), e o que eu falo sempre: “Vocês podem não gostar de mim, mas eu gosto demais de vocês e de dar aula”. Eu sempre falava com eles: “Olha, teoricamente, o direito mais protegido é o direito à vida”. Teoricamente, é em torno da vida que nós nos questionamos e que nós nos



organizamos em sociedade. Mas, na prática, o direito mais protegido é o direito de propriedade, é o sagrado direito de propriedade. Quando esse direito entra em cena, “cesse tudo o que a musa antiga canta”. Esse direito prevalece sobre todos os outros.

O que nós precisamos colocar na perspectiva da salvação do Brasil e do planeta, na perspectiva ambiental e na perspectiva da justiça social é compatibilizar – eu diria mesmo, é subordinar, mas se não for possível subordinar, pelo menos compatibilizar – o direito de propriedade. Aqui é importante distinguirmos direito de propriedade e direito à propriedade. O direito à propriedade é um direito de todos terem sua casa, sua moradia, sua terra, os instrumentos do seu trabalho. E o direito de propriedade é o direito que protege aqueles que são proprietários, que estão em uma determinada situação, e não o conjunto da sociedade. Mas, seja o direito de propriedade, seja o direito à propriedade, eles devem-se adequar, pelo menos, às exigências superiores do direito à vida. E a vida não é uma abstração. A vida pressupõe os direitos fundamentais que estão na Constituição da República Federativa do Brasil: à alimentação, aos cuidados preventivos e curativos com a saúde, à educação – especialmente para nossas crianças, para nossos jovens –, ao acesso à cultura, à assistência social, à moradia, enfim, o direito a uma vida digna. Além do direito à vida, o direito de e o direito à propriedade devem estar também adequados às exigências do bem comum, daquilo que eu aprendi com o Desembargador José Fernandes, do interesse público, do interesse coletivo, às exigências do desenvolvimento integral, integrado e sustentável do país, e às exigências de um projeto nacional, de um projeto de nação. E aqui é muito interessante também, porque, ao mesmo tempo em que o Papa enfatiza a dimensão planetária, a dimensão da terra, ele faz referência também, inclusive se referindo ao Brasil, à Amazônia. Ele se refere também à soberania nacional. Nós temos que buscar soluções internacionais para a questão do clima, para a questão das águas, mas preservando a história, as conquistas, as contribuições próprias de cada país, de cada povo, de cada cultura.

Então nós estamos diante de um grande desafio, que eu considero, mais do que possível, necessário e urgente: promover o encontro dos direitos fundamentais, dos direitos individuais, políticos, sociais, culturais e



econômicos com os direitos ambientais, com aqueles direitos que dizem respeito à vida comunitária, à sociedade, ao bem comum, ao interesse coletivo. Como promover isso? É um caminho que eu penso que o ensino social cristão vem indicando também. É pela via da democracia. Mas não de uma democracia meramente formal, que se repete a cada dois, quatro anos com eleições. Uma democracia que comece a cobrar, com uma perspectiva cívica, de cada cidadão, de cada cidadã, que dê a sua contribuição. Votar a cada dois ou quatro anos – ou não votar, ou votar nulo ou branco – e pagar impostos, ainda que corretamente, como deve ser, é pouco. Quem paga os impostos, quem respeita as leis, quem vive na coletividade deve ter um papel importante na elaboração dessas leis, deve exercer a sua cidadania. Penso que é por meio desse encontro de pessoas, em debate amplo, plural e democrático, que vamos encontrar o caminho para esse grande equilíbrio, para esse grande acordo, que preserve a vida no nosso país, no nosso continente e no nosso planeta.

Também quero colocar agora alguns pontos para a reflexão imediata da nossa parte. A *Encíclica* e outros documentos trabalham a questão ambiental na dimensão planetária – a Terra. De repente, estamos nos dando conta, cada vez mais, de que a Terra é muito pequena, que nós respiramos os mesmos ares, nós nos banhamos e navegamos nos mesmos mares. As águas são as mesmas. As geleiras do Ártico e da Antártica, que estão ameaçando acabar, vão atingir a todos. Vivemos uma época em que o Estado está sendo muito relativizado e também a política. O Papa defende que a Economia deva estar subordinada à Política – a Política com P maiúsculo –, a Política voltada para a democracia participativa, como exercício efetivo da cidadania. Penso que não devemos aceitar essa dimensão do Estado mínimo ou da superação dos Estados. Penso que o Estado é ainda um espaço pedagógico fundamental, um espaço civilizatório e que, fora do Estado, é a barbárie, fora do Estado, é o território hobbesiano, é a lei do mais forte, é a guerra de todos contra todos. Dois exemplos concretos: o Iraque e a Líbia estavam com dois cruéis ditadores – nenhuma simpatia por eles – Hussein e Khadafi. Agora, acabaram com o Estado da Líbia e acabaram com o Estado do Iraque, viraram estados da barbárie. O Estado mínimo – penso – não é o caminho para a questão ambiental, a questão social e a questão da vida.



É o Estado Democrático de Direito, um Estado democraticamente forte para, democraticamente, em sintonia com a sociedade, preservar a questão ambiental, cuidar dos mais fracos, proteger aqueles que precisam da proteção pública. Descendo do plano nacional, temos a dimensão regional e a dimensão local.

É interessante como o Papa Francisco vai do planetário ao nacional, expressando sua experiência como bispo. Ele mostra que cada um de nós pode fazer alguma coisa. A questão também não é só pôr a culpa nos outros, não é só pôr a culpa no Estado, não é só esperar. A situação é grave, o alarme está posto, seja na questão ambiental, seja na questão social, e nós precisamos fazer alguma coisa. Cada um de nós é responsável na sua casa, com seus familiares, com seus vizinhos, com seus colegas de trabalho, nas universidades, na magistratura. Retomo uma expressão muito bonita: “Quando uma pessoa se levanta e luta por um ideal, ela irradia uma tênue onda de esperança. Mas, quando essas ondas se encontram – provenientes de diferentes centros de energia, de criatividade, de generosidade –, ela se torna uma poderosa corrente”. Lembremos também a grande expressão do Gandhi: “Façamos em nós a mudança que cobramos nos outros”. E ainda acrescentava: “Chame os outros. Mas se os outros não responderem ao seu chamado, vá sozinho e faça a sua parte”. Nós temos que nos colocar diante desses desafios, eles são muito urgentes.

Nesse sentido, a *Encíclica* coloca também a dimensão da urgência. O que é admirável no Papa Francisco é como ele é um indignado, como aponta os problemas e, ao mesmo tempo, anuncia, é uma denúncia anunciadora, esperançosa. Isso se traduz muito no comportamento pessoal dele, naquele sorriso, naquela alegria dele no encontro com as pessoas. Mas ele tem uma posição muito clara de que a questão ambiental e a questão social, a partir de cada cidade, de cada região, são gravíssimas, e a espécie humana está em risco.

Outro desafio que se coloca é nosso compromisso – superando o individualismo, o consumismo, o empobrecimento espiritual da propaganda – de pensar nas meninas e nos meninos de amanhã, nas gerações futuras. Que Brasil, que planeta nós vamos deixar para eles? Eles merecem receber um planeta melhor do que nós recebemos, para que possam estender na Terra a esplêndida e misteriosa aventura humana.

O Papa coloca também três problemas urgentes, graves. São três problemas que batem à nossa porta. Eu penso que, diante desses três pro-



blemas, não podemos fugir, temos que conversar sobre eles. O primeiro é a questão da água. O Brasil é o país que tem a maior reserva hídrica do mundo, 12% das reservas de água do mundo. Porém, vimos o que aconteceu em São Paulo, Belo Horizonte e sua região metropolitana e no Nordeste. O segundo é a questão do clima. Só não vê quem não quer. Está esquentando, e, quando esfria, esfria muito. Por incrível que pareça, para minha alegria, o Papa toca no terceiro problema que é a questão dos alimentos.


O Poder Econômico silencia muitas coisas. Para que vocês tenham uma ideia, nós temos no Brasil 56 mil homicídios por ano, um horror. Se reduzir a maioria penal resolvesse, eu ficaria feliz. Mas a gente sabe que não. Pega um pontinho e pensa que ali vai resolver o problema, mas é uma ilusão, não vai. Desses 56 mil, 33 mil são de jovens de 15 a 29 anos. Jovens matando jovens. Quase 50 mil pessoas morrem no Brasil, por ano, em acidentes de trânsito, nas ruas e nas estradas, e ninguém discute. Vamos ser claros aqui. Por que não se discute esse assunto? Tenho uma suspeita. É o *lobby* da indústria automobilística. Vamos aos hospitais, e os médicos falam que estão aumentando demais os problemas de câncer, e que tem a ver com essa alimentação contaminada, tem a ver com o uso abusivo de agrotóxicos. O Brasil é o país que usa mais agrotóxicos no mundo. Essa questão das sementes transgênicas, ninguém sabe exatamente a consequência disso, tem que examinar isso. Não se discute isso, porque as indústrias das sementes transgênicas e dos agrotóxicos são poderosas também. Mas, para a minha alegria, o Papa Francisco trata serenamente da questão dos agrotóxicos e transgênicos. Fala que, se não há uma visão clara das consequências disso, então o melhor caminho é chamar as pessoas para discutir. Chamar especialistas, pesquisadores, consumidores, produtores, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, universidades e igrejas para debater e enfrentar esse desafio. Não podemos continuar a ter esse uso abusivo de agrotóxicos e de sementes transgênicas, sem refletir sobre isso, seriamente, na sociedade. Acho isso uma tarefa enorme e acho muito bom estar aqui com juizes, magistrados, que têm um papel tão forte, pedagógico, dentro da nossa sociedade.

Concluindo, quero deixar aqui uma proposta. Desde que assumi o Ministério do Desenvolvimento Agrário, tenho viajado pelo Brasil, visitando os



territórios dos acampamentos, dos assentamentos. Sobre a questão da água – nós não temos ainda um desenho –, quero ouvir as pessoas. Penso em promover um grande debate no Brasil sobre a questão da terra. Nós cantamos, no Hino Nacional Brasileiro, “Dos filhos deste solo, és mãe gentil”. A terra é nossa pátria, a terra de nossos antepassados, é a terra onde nascem e correm os nossos rios, é a terra onde nós plantamos, é a terra sobre a qual crescem as florestas, os ecossistemas. Que terra nós vamos deixar para as gerações futuras? Torna-se necessário vincular a discussão da terra com a discussão da água, com a questão dos ecossistemas, com a produção de alimentos. Como produzir alimentos em quantidade e qualidade e ao mesmo tempo preservar a natureza, preservar os recursos naturais? A questão da água, por exemplo, é uma questão ampla, tem várias dimensões. Os rios estão acabando por conta do desmatamento também, porque se retiram as matas das beiradas dos rios, como ocorre no Norte de Minas. Toda enchente leva terra, areia, que vai tomando os leitos dos rios, e estes vão perdendo os leitos. Chove três, quatro dias, vêm aquelas enchentes brutais, porque os leitos dos rios estão rasos. Então, para se discutir a questão dos rios, tem que se discutir sua relação com as matas ciliares, com os ecossistemas, e isso incide na questão da produção agrícola.

É uma solução fácil? Não é. Mas nós temos que discutir entre nós. Estamos propondo um grande debate sobre a terra no Brasil. A OAB acolheu bem. O presidente da OAB me prometeu que, no segundo semestre, vai fazer um fórum sobre a terra. Nós estamos levando essa discussão, que pode acontecer em conferências, encontros ou simpósios, que emergem nos municípios, nos territórios, passando pelos estados. Penso que a terra vai muito além dos seus proprietários. A terra é um bem coletivo. A terra é um bem nosso. A terra é um bem do povo. Claro que o proprietário tem lá seus direitos, que nós devemos respeitar, mas vamos recuperar a tradição dos Padres da Igreja lá no começo: o proprietário administra os bens que Deus destinou a todos.



Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa

Dr. André Silveiras de Vasconcelos

O município de Doresópolis, na Comarca de Piumhi, de 1.400 habitantes aproximadamente, é cortado pelo córrego Perobas, afluente da margem direita do rio São Francisco. O Projeto Perobas é um programa de proteção e revitalização da bacia do córrego Perobas. A bacia, formada a montante do centro urbano, apresenta uma área de drenagem de aproximadamente 800 hectares, com seu sistema hídrico composto principalmente por drenagens localizadas na margem esquerda dele, segundo diagnóstico realizado por consultoria ambiental, apoiada pelo IEF e IGAM. As águas dessa bacia são a principal fonte de abastecimento público da cidade de Doresópolis.

Então, há esse projeto em andamento e mais dois em fase de elaboração nos demais municípios da Comarca de Piumhi: Capitólio e Piumhi.

O critério para a eleição desse e dos outros cursos d'água foi o de sua caracterização como manancial: o objetivo é preservar, aumentar e melhorar a água que o ser humano mais precisa, em uma conjugação, na medida do possível, de uma perspectiva eco ou biocêntrica e também antropocêntrica.

A utilização das terras para as atividades de agropecuária sem o manejo adequado, associada às atividades de desmatamento, abertura e manutenção inadequada de estradas rurais e à disposição incorreta de resíduos são os principais fatores que desencadeiam os processos de degradação no córrego. Esse foi o diagnóstico do qual partimos.

Objetivos do projeto: fornecer um diagnóstico ambiental da bacia do córrego Perobas, bem como identificar os principais fatores de impacto ambiental sobre as áreas de preservação permanente, além de executar ações prioritárias de recuperação e preservação das áreas ambientalmente mais sensíveis. Outros objetivos foram promover a melhoria da qualidade ambiental do córrego Perobas, através da proteção e recuperação da co-



bertura vegetal de nascentes; construção de barraginhas – que são cacimbas, conhecidas pelo Brasil por vários nomes, como bacias de contenção, pequenos buracos – e terraços – também conhecidos como curvas de nível; readequação das estradas rurais; e mobilização e educação ambiental. Ou seja, são várias ações, algumas efetivamente de engenharia, outras com naturezas diversas, como a mobilização e a educação.

Na proposta para a recuperação da bacia hidrográfica do córrego Perobas, a conservação de água e solo é uma das prioridades.

Há o Projeto Barraginhas, que está em andamento, com aproximadamente 100 barraginhas já construídas, com um esforço, um arranjo institucional, contando com o apoio da Imerys, que é uma mineradora multinacional que atua na região (prospecta calcário e o transforma), cabendo à empresa a doação do combustível para que o maquinário da Prefeitura de Doresópolis execute as obras projetadas.

Até o momento, já foram escavadas aproximadamente 100 barraginhas, atendendo a sete propriedades rurais.

O Projeto Terraços está em discussão, com um projeto já aprovado na ANA, mas contingenciado devido à não disponibilização do recurso graças ao fato de o município não ter a certidão negativa de débito. Mas, mesmo sem ele, é possível fazer as curvas de nível em todas as mais de 20 propriedades que compõem os 800 hectares dessa bacia do córrego Perobas. Ele deverá seguir, após o término da execução das barraginhas, porque as barraginhas são pontos, cerca de 300 pontos de captação de água, que vão possibilitar que haja infiltração, que o gado não tenha que ir e não vá até o córrego, assoreando-o, e depois será planejado onde serão construídos esses terraços, com as barraginhas já construídas.

Outra prioridade é a recomposição florestal, que envolve, principalmente, o isolamento das áreas de preservação permanente, o que está em andamento. Uma área prioritária em recuperação na propriedade de um dos produtores rurais, que, apesar da resistência inicial, é hoje um grande apoiador do programa, em vista dos resultados positivos já observados, já foi cercada, e ele, atualmente, ajuda a divulgar localmente a sua experiência positiva com o programa.

Haverá um arranjo institucional com a ARPA – Associação Regional



de Proteção Ambiental, que é uma ONG, com alguns benefícios provenientes do TAC, que vai doar as cercas para os proprietários que quiserem cercar as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal e, principalmente, as áreas de nascente. A Arpa deverá doar os materiais necessários, e a mão de obra será dos produtores. Nessa propriedade, a cerca totalizará 760 metros.

Importante ressaltar que a conscientização dos pecuaristas vem sendo alcançada quanto à importância da cobertura vegetal, uma vez que veem os resultados positivos das barraginhas e estendem sua confiança a outras recomendações e diagnósticos feitos pelos técnicos. O enriquecimento florestal deverá ser executado na época ideal para o plantio.

Outra vertente do projeto é a educação ambiental. Um projeto de conscientização quanto ao uso da água deverá ser elaborado, ainda, embora já esteja em andamento, informalmente, na medida em que se explicam a todos os envolvidos os benefícios daquela alteração de uso do solo para o meio ambiente e para suas propriedades.

Programa de melhoria do uso do solo: essas ações deverão ser realizadas com o apoio da EMATER, uma grande e fundamental parceira neste momento, porque ela é percebida e reconhecida pelo proprietário rural como uma parceira, ao contrário das autoridades ambientais, o que faz com que ela seja muito bem recebida por eles. Ela é, então, um ponto de partida para abordar o produtor de forma muito adequada estrategicamente. Haverá a avaliação do solo. A proposta de uso do solo será elaborada e terá um acompanhamento da propriedade.

Um breve histórico executivo do Projeto Barraginhas: Em 28/08/2014, houve reunião de planejamento entre diversas autoridades públicas de diferentes órgãos e jurisdições. Em 18/11/2014, houve treinamento na EMBRAPA para capacitação técnica na realização das barraginhas. Em 24/02/2015, houve a apresentação do relatório técnico da bacia do Perobas. Em 09/03/2015, ocorreram visitas às propriedades. Em 07/04/2015, concluiu-se a primeira barraginha. Em 08/04/2015, nova reunião foi feita. Em 15/05/2015, houve visita da ANA, uma potencial grande parceira no projeto, principalmente na ideia futura de produção de água e remuneração do produtor por isso. Mas o produtor, mesmo sem essa expectativa, já



aderiu ao projeto, o que indica que o projeto é, de fato, sustentável, pois o produtor vê vantagens nesse projeto, independentemente de estar recebendo algum dinheiro pela preservação. A própria capacidade de exploração econômica da propriedade dele vai melhorar.

Avaliação da primeira etapa: Em 22/06/2015, foi feito o último levantamento formal, que apontou que, nas sete propriedades, foram construídas 82 barraginhas. Na 1ª etapa de 2015, a meta, ainda esse ano, antes da época das chuvas, que dificulta a escavação, é de se fazerem 200 barraginhas, e, em 2016, outras 100, em áreas menos prioritárias, numa meta total de 300 barraginhas. O tempo médio de execução de cada barraginha é de 2,5 horas de trabalho, dado importante para projetos futuros, visto que esse é apenas um projeto piloto. São necessárias, no total, 295 horas/máquina para a conclusão dos trabalhos, com média de trabalho das máquinas de 7,5 horas/dia, com 40 dias de efetivo trabalho dessas máquinas necessários para essa conclusão da 1ª etapa.

Esses dados modestos demonstram que não são necessárias superestruturas para que se iniciem os trabalhos ambientais locais: arranjos institucionais mais simples e infraestruturas mais modestas são possíveis.

Participantes parceiros: Instituto Estadual de Florestas, Instituto Mineiro de Gestão de Águas, Empresa de Assistência Técnica, Ministério Público, EMATER Polícia Militar Ambiental, Prefeitura Municipal de Doresópolis, Grupo Imerys, Associação Regional de Preservação Ambiental (ARPA), Proprietários Rurais.

Os projetos, programas e planos dependem simplesmente de vontade e da conjunção de esforços – um arranjo institucional.

O Perobas se iniciou com a ideia de um consultor ambiental, ideia essa que foi apoiada pelo Comandante da PM do Meio Ambiente de Piumhi, que já pensava na construção de barraginhas para melhor conservação de estradas, uma vez que percebia que a erosão causava assoreamento dos córregos e um gasto público muito grande na conservação. A partir daí, se formou a equipe gestora, através do IEF, IGAM e demais participantes.

Desde então, os trabalhos estão se desenvolvendo sem a necessidade de nada mais do que a aplicação de cada um no que é de sua atribuição. A mobilização social tem que ser feita e refeita, sempre reforçada,




pois os proprietários das terras são os verdadeiros protagonistas do projeto.

Ou seja, não precisamos mais do que fazer um arranjo institucional para conseguir resultados que considero expressivos, simplesmente unindo esforços e competências de cada órgão, empresa ou instituição envolvidos.

Aproveitando a ocasião, daremos um exemplo de outro arranjo institucional interessante: um proprietário rural é notificado pela autoridade de fiscalização da PM Ambiental e deve comparecer ao quartel com a documentação comprobatória necessária para provar sua regularidade, em caso de infração ambiental. Já que o proprietário deve ir ao quartel, aproveitamos e pedimos para que a PMMG agende o comparecimento dele ao Ministério Público, em datas predefinidas por MP e PMMA. No MP, ele terá oportunidade de firmar Termo de Ajustamento de Conduta, que visa principalmente a regularizar, cadastrar aquela propriedade, colocá-la dentro do sistema, verificar sua captação de água, qual tipo de atividade exercida, e fazer o CAR, que o IEF faz através das agências locais, de graça, para os imóveis menores – até 140 hectares, quatro módulos fiscais.

Em síntese, os projetos aqui expostos consistem em mobilizar pessoas e instituições e usar suas competências, atribuições e vocações de modo a produzir resultado benéfico para o meio ambiente, ressaltando que, principalmente no interior, a figura do Magistrado empresta muito prestígio e credibilidade aos projetos, de forma que a atuação efetiva dos Juízes de Direito, nesses projetos, certamente, colaborará para a mobilização social e, conseqüentemente, para alcançar os objetivos propostos.





Aspectos técnicos relevantes: Código Florestal e licenciamento ambiental

Fernanda Lira Santiago

Marcela Cardoso Lisboa Pimenta

A Constituição Federal, em seu art. 225, determina que 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.

Dela derivam as demais leis, resoluções, normas e condutas que regem, hoje, a legislação ambiental brasileira, que, em todos os seus aspectos, busca o **desenvolvimento sustentável**.

Desenvolvimento sustentável é o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental (Rio +20).

As legislações mais recentes, que são regidas pelos ideais da Constituição, estabelecem diretrizes mais detalhadas, concisas e precisas para as questões ambientais. A Constituição rege alguns argumentos que depois são dinamizados, detalhados, nas leis mais específicas.

Assim como as demais leis que abordam as questões ambientais no Brasil, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) tem como base o desenvolvimento sustentável. Ele visa à proteção da vegetação nativa, estabelecendo diretrizes para a conservação da vegetação, principalmente sobre áreas de preservação permanente e reservas legais, indo ao encontro do descrito no Capítulo VI, art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988.



Para melhor entendimento da função do Código Florestal, é preciso compreender a sua essência, que é a manutenção dos processos ecológicos essenciais. Ou seja, através da proteção da vegetação nativa, o Código Florestal garante a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

A manutenção desses processos assegura, sob o ponto de vista ambiental, o desenvolvimento sustentável, tornando esse conceito altamente aplicável. Porém, apenas o atendimento ao Código Florestal e demais legislações não garante o sucesso na aplicação prática desse conceito. Para tanto, também é necessário planejamento.

O planejamento, sob o ponto de vista do empreendedor, deve ser iniciado na concepção do projeto que se pretende licenciar. Ou seja, o projeto já deve ser pensado sob o ponto de vista da sustentabilidade ao ser concebido, atendendo aos princípios de prevenção e precaução.

Numa grande empresa, o fluxo de informação entre os diversos setores (engenharia x meio ambiente x jurídico) precisa ser fomentado de maneira que atuem conjuntamente. Quando há essa troca, e o projeto é estruturado de maneira que o meio ambiente seja também um protagonista, percebe-se que o dimensionamento dos impactos (sejam adversos e benéficos) é mais certo. O mesmo ocorre com empreendimentos idealizados somente sob um único ponto de vista (econômico, de engenharia) que não considera as questões ambientais. Nesse caso, usualmente, ocorre uma extrapolação daquilo que foi previsto, gerando impacto ambiental além do que era necessário produzir.

No Brasil, ainda não é percebida essa união entre os setores. Assim sendo, os empreendimentos a serem licenciados não são planejados sob a ótica ambiental. Ressalta-se que o desenvolvimento sustentável, ou o uso sustentável dos recursos, é possível de ser feito, desde que haja uma comunicação eficiente entre o que é projetado e o que é licenciado, para que a análise ambiental, que é baseada nos princípios da precaução e da prevenção, seja realista.

A Constituição Federal define a necessidade de estudo ambiental para o processo de regularização ambiental, mas não especifica que seja um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), por exemplo. Mesmo sendo outro tipo de estudo ambiental, é atra-



vés dele que são direcionadas as linhas de base do projeto sobre o meio ambiente e identificados os impactos, sejam eles positivos ou negativos.

Nesses estudos ambientais, são considerados os processos ecológicos essenciais, como base para a análise dos impactos sobre o meio ambiente, inferindo, assim, mecanismos que promovam o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, considerando as trocas e interdependência entre os setores da natureza (vegetação, solo, água, ar, condições climáticas, fauna, relevo, rochas, paisagem, dentre outros), a preservação das florestas – definidas pelo Código Florestal – permite a proteção da vegetação nativa, biodiversidade, solo, recursos hídricos, viabilidade dos sistemas climáticos, e assim sucessivamente.

1 - Estudos ambientais prévios e demais documentos para regularização de atividade potencialmente poluidora

Os estudos ambientais são estruturados conforme as leis, normas e termos de referência e aplicam o princípio da prevenção e precaução. São tidos como instrumentos para a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), exigida por lei para empreendimentos e/ou atividades modificadores do ambiente. O mais conhecido deles é o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Porém, outros tipos de estudo são também adotados, como o Relatório de Controle Ambiental (RCA), o Plano de Controle Ambiental (PCA), o Plano de Utilização Pretendida (PUP), dentre outros. O tipo de estudo é definido em função de variáveis, como a atividade a ser licenciada, o porte do empreendimento, o tipo de licença e o documento requerido (outorga, DAIA, LP, LI, LO, LOP, LOC).

Em Minas Gerais, tem-se a Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004, que estabelece os critérios para a classificação (classe 1 a 6) de empreendimentos e atividades modificadoras no meio ambiente, segundo o porte e o potencial poluidor. Também determina as regras para a indenização dos custos de análise dos pedidos de licenciamento a autorização de funcionamento.

Para os empreendimentos classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, é obrigatória a obtenção da Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), ou seja, trata-se de processo simplificado.



Para as demais classes (3 a 6), o caminho para a regularização ambiental é o processo de licenciamento, com o requerimento das licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO). Além desses, são necessárias as autorizações específicas para a supressão vegetal (DAIA) e o uso da água (outorga).

Em todos os estudos devem ser abordadas e consideradas as intervenções nas áreas de preservação permanente (APP), reserva legal e unidades de conservação.

1.1 Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)

Cada uma dessas licenças ou autorizações está condicionada a um tipo de estudo. No caso de empreendimentos de classe 5 e 6, ou que o órgão ambiental entenda cabível, será necessário, em sede de LP (Licença Prévia), que se faça o EIA/RIMA, que é um estudo multidisciplinar em que são analisados os seguintes temas:

- meio físico: clima, tempo, qualidade do ar, pedologia, geomorfologia, geologia, espeleologia, hidrologia, recursos hídricos superficiais, qualidade das águas superficiais e subterrâneas;
- meio biótico: ecossistemas terrestres e aquáticos;
- meio antrópico ou socioeconomia: sociedade, patrimônio cultural (material e imaterial) e arqueologia.

Todos esses temas são tratados por meio da análise de dados primários, que são aqueles obtidos com visita *in loco*. Ou seja, a equipe deve ir a campo realizar o levantamento de todas as informações necessárias, dando ênfase à coleta de informações na área diretamente afetada pelo empreendimento.

Para a fauna, as atividades de campo devem ocorrer em duas campanhas, uma na estação de chuva e outra na estação de seca. Os animais a serem estudados devem ser definidos pela equipe conforme características da área, e cada grupo (insetos, peixes, anfíbios e répteis, aves e mamíferos) deve ter um biólogo especialista do tema como responsável.

A fauna, para ser devidamente estudada, necessita de autorização de captura, coleta e transporte e de pesca científica, emitidas pelo IEF (ten-



do em vista um acordo de cooperação firmado entre Estado e União). Tal licença é necessária em função das metodologias de campo, que precisam, muitas vezes, capturar os animais. Alguns exemplares acabam sendo levados para museus e instituições de pesquisa para correta identificação. A arqueologia também precisa de autorização para o estudo, emitida pelo IPHAN. Essas autorizações, muitas vezes, demoram a ser emitidas, atrasando o tempo de elaboração do EIA/RIMA.

O estudo do impacto ambiental objetiva demonstrar a viabilidade socioambiental do empreendimento. Além do diagnóstico ambiental, esse estudo deve conter: a caracterização detalhada do projeto que está sendo licenciado, apresentando e abordando as alternativas locais para o projeto em questão, indicando as características ambientais de cada uma delas; definição e delimitação das áreas de influência; identificação e avaliação dos impactos ambientais nas diversas fases do empreendimento (planejamento, implantação, operação e fechamento); matriz de avaliação dos impactos; prognósticos para uso futuro da área com e sem o empreendimento; conclusão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento; e proposição das medidas mitigadoras que se desmembram em programas de controle ambiental na fase seguinte do licenciamento (LI), quando ocorrer a continuidade do licenciamento do projeto em questão.

O EIA/RIMA é um estudo complexo (atingindo acima de 1.000 páginas, a serem lidas e analisadas pelo órgão), de alto custo, e deve ser executado por empresa e equipe técnica qualificada e multidisciplinar. A equipe é composta, no mínimo, por geógrafos, geólogos, engenheiros (civil, ambiental, agrônomo e florestal, dentre outros), espeleólogos, biólogos com especialidades diversas (botânica, crustáceos, insetos, peixes, répteis e anfíbios, aves e mamíferos), sociólogo, historiador, arquitetos e arqueólogos.

A equipe deve ser isenta de opiniões preconcebidas. O ideal é que os estudos sejam conduzidos por empresas qualificadas para essa atividade, contratadas pelo empreendedor. Atualmente, alguns empreendedores realizam o EIA com equipe interna, em que se percebe uma tendência de minimizar os impactos ambientais.

O tempo para elaboração de um estudo desse porte varia confor-



me o tipo de projeto, extensão e características da área. Existem situações em que o empreendedor leva até dois anos para a conclusão somente do estudo, não considerando o tempo de análise do órgão para a emissão do parecer final.

O custo apenas do estudo técnico, não considerando as taxas de licenciamento, também varia conforme o projeto e a área, oscilando entre R\$200.000,00 e R\$2.000.000,00. Porém, em regiões onde o acesso e a logística são mais difíceis, o custo de um EIA/RIMA ultrapassa esses valores, como na Amazônia Legal, por exemplo.

Pequenos produtores ou proprietários rurais normalmente não possuem condições de arcar com os preços necessários para elaboração de um estudo desse porte.

1.2 Plano de Controle Ambiental (PCA)

O PCA é um documento exigido na fase da LI (Licença de Instalação), e, nele, estão detalhados os programas de mitigação, controle e compensação ambiental. Esses programas foram previamente indicados na Avaliação dos Impactos Ambientais contidos no EIA/RIMA ou no outro tipo de estudo denominado Relatório de Controle Ambiental (RCA).

Trata-se de um documento menos complexo do que o EIA, mas ainda elaborado por equipe multidisciplinar. A abordagem é técnica, e os programas são elaborados em cima do projeto executivo. Devem ser detalhados os objetivos, justificativa, metodologia, equipe técnica necessária, cronograma e custos para implantação e execução do programa.

O prazo de elaboração varia entre um e três meses, e o investimento pode chegar a R\$300.000,00, variando conforme o tipo e a quantidade de programas a serem elaborados.

1.3 Relatório de Controle Ambiental (RCA)

O RCA é um documento semelhante ao EIA e tem o mesmo objetivo: verificar a viabilidade socioambiental do empreendimento por meio da avaliação de impacto ambiental. Trata-se de um estudo menos detalhado do que o EIA, em que não é sempre necessário o inventário com dados primários da área. Normalmente, é elaborado quando há dispensa do EIA/



RIMA. Pode ser apresentado junto com o PCA para requerimento da LI diretamente.

O tempo necessário para a elaboração do RCA é de três a seis meses, e os custos variam de R\$80.000,00 a R\$500.000,00, ocorrendo situações específicas que podem estar abaixo ou acima desses valores.

1.4 Relatório de Avaliação do Desempenho Ambiental (RADA)

O RADA tem a finalidade de subsidiar a renovação da LO (Licença de Operação) do empreendimento por meio da demonstração do atendimento às condicionantes ambientais definidas na época de emissão da LO e da execução dos programas propostos no PCA. É também uma oportunidade para o empreendedor oficializar as ações ambientais realizadas voluntariamente e declarar possíveis passivos ambientais. O tempo necessário para a elaboração do RADA é de um a quatro meses, e os custos podem chegar a R\$60.000,00.

1.5 Plano de Utilização Pretendida (PUP)

O PUP é um documento que subsidia a solicitação para intervenção ambiental, que é a supressão da vegetação nativa, inclusive de árvores isoladas. Esse documento deve apresentar os objetivos e justificativas da intervenção ambiental, informando a topografia, geologia e hidrografia ocorrente na região e na área. O enfoque é dado sobre a fauna e, principalmente, sobre a flora. Esta deve ter um criterioso levantamento de dados em campo, sendo necessário apresentar as metodologias e análises detalhadas, com mapeamento do uso e ocupação do solo e cobertura vegetal da área.

Os resultados devem apresentar a descrição das características das áreas levantadas e mapeadas no uso e ocupação do solo, assim como conter volumetria de madeira a ser suprimida, análise da florística (inclusive espécies ameaçadas de extinção, endêmicas ou imunes ao corte), fitossociologia e quantitativos da área a ser suprimida, inclusive em APP. No PUP, deve ser apresentada a avaliação dos impactos ambientais, em função da intervenção ambiental, com as medidas mitigadoras, de controle e de compensação. Ao final, deve ser abordada a metodologia e o cronograma de



supressão de vegetação.

O tempo e os custos necessários para a elaboração do PUP variam conforme tamanho e complexidade da área. Existem estudos que podem ser feitos em até 10 dias, enquanto outros levam mais de dois meses. Os custos oscilam de R\$5.000,00 a R\$25.000,00.

1.6 Projeto Técnico de Reconstituição da Flora (PTRF)

O PTRF é um documento que tem caráter mitigador e compensatório e é exigido quando há intervenção ambiental em APPs com ou sem autorização prévia do órgão competente. Deve abordar os objetivos, indicar localização e alterações ambientais ocasionadas em função do empreendimento, assim como definir as formas e o local de reconstituição da flora, dando preferência à propriedade, município ou microbacia.

A metodologia de reconstituição deve ser bem detalhada e apresentar lista de espécies da flora nativa a ser incorporada na área a ser recomposta.

O tempo e os custos necessários para a elaboração do PTRF também variam conforme tamanho e complexidade da área. Geralmente, são necessários cerca de 15 dias para a sua elaboração, e os custos oscilam de R\$5.000,00 a R\$50.000,00.

1.7 Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)

O PRAD tem a finalidade de buscar a recuperação da área degradada de um empreendimento ou atividade. Deve conter a caracterização ambiental local e regional e, pontualmente, indicar o local, a descrição da área a ser recuperada e as metodologias de recuperação. Muitas vezes, são necessárias ações mais amplas, a fim de assegurar a estabilidade da área, para, posteriormente, recompor a cobertura vegetal.

O tempo e os custos necessários para a elaboração do PRAD variam conforme situação da área e complexidade da degradação. Geralmente, são necessários cerca de 20 dias para a sua elaboração, e os investimentos oscilam de R\$5.000,00 a R\$100.000,00.



2 - Definição dos termos técnicos na ecologia essenciais para o entendimento do Direito Ambiental

2.1 Teias alimentares

A essência dos processos ecológicos são as teias alimentares. Essas teias podem se desmembrar em cadeias alimentares.

A base das teias alimentares são os organismos produtores, compostos por espécies fotossintetizantes e que produzem e liberam o oxigênio na atmosfera. Sequencialmente, há os consumidores de 1ª ordem, que são aqueles que se alimentam dos produtores. Os consumidores de 2ª ordem são aqueles que se alimentam dos consumidores de 1ª ordem. Os consumidores de 3ª ordem se alimentam daqueles de 2ª ordem e, assim, sucessivamente. Ao final, estão os decompositores, que se alimentam dos cadáveres dos demais organismos, transformando-os em sais minerais e promovendo a teia novamente.

Todos os organismos, inclusive o homem, compõem esse processo. Nós estamos intrinsecamente envolvidos nessa teia, assumindo papel de consumidores de 1ª ordem, 2ª ordem e assim adiante.

Em um empreendimento, quando se produz um impacto ambiental não previsto ou não se identificam todos os itens aos quais o meio biótico, o meio físico e o meio socioeconômico estão submetidos, pode ocorrer uma ruptura desses processos ecológicos. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável abordado no Código Florestal não é promovido. Para a identificação precisa dos impactos ambientais, é necessária a definição e o conhecimento sobre o projeto que se pretende licenciar, cabendo ao empreendedor consolidá-lo (em nível executivo) antes do fechamento dos estudos que compõem o processo de regularização ambiental.

2.2 Florestas

Um dos pontos-chave que o Código Florestal elenca são os processos ecológicos gerando ecossistemas integrados. A proteção das florestas permite a proteção das espécies que ali residem. Floresta é uma área com alta densidade de árvores. Elas são vitais para a vida do ser humano, devido a muitos fatores, principalmente de ordem climática. As florestas podem ser de formação natural ou plantada.



As florestas naturais são formadas e consolidadas em função das diversas variáveis ambientais, como tipo de solo, relevo, incidência de sol e chuva, disponibilidade hídrica, clima, dentre outros.

Esse conjunto de fatores permite a existência de um determinado tipo de vegetação que acaba por constituir florestas únicas e diferenciadas entre si, tal como as Florestas de Araucária e a Floresta Amazônica. Esta última é a mais conhecida floresta, e seu território é maior que muitos países. É erroneamente considerada o “pulmão do mundo”, pois o oxigênio produzido por ela é todo consumido por suas árvores. Os verdadeiros pulmões do mundo são microrganismos que não consomem o oxigênio que produzem. Sob esse aspecto, é compreensível que os ambientes aquáticos sejam um dos principais problemas para a regularização ambiental, devido, também, à proliferação dos líquens e musgos produtores de oxigênio.

Para uma análise ambiental precisa, é necessária uma visão holística, integrada, dos processos ecológicos essenciais. Um olhar aprofundado demais somente em um único tema, com pouca integração sobre os demais, inibe a conexão do tema em questão com os outros que compõem a natureza e seus processos, não promovendo o desenvolvimento sustentável.

Ressalta-se que, além do fator acima citado, o veto indiscriminado à instalação e operação de novos empreendimentos não gera, também, o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, ao se analisar e julgar uma solicitação de licença e/ou estudo, deve-se ter bom senso.

No caso da flora e da fauna, por exemplo, é solicitado que sejam enfocadas, principalmente, as espécies ameaçadas de extinção, raras, endêmicas, bioindicadoras imunes a corte. A maior parte dos laudos enfoca a ocorrência das espécies que se encaixam nesses critérios. Porém, a distribuição delas não é restrita somente àqueles locais, sendo as medidas compensatórias adotadas para prevenir que ocorram danos maiores a esses exemplares da fauna e da flora nativas. O Brasil é o país com maior biodiversidade do planeta, porém pouco estudado. Solicitações que aprofundem os estudos nas áreas afetadas e adjacentes a elas são importantes ferramentas quando há dúvidas sobre o impacto gerado na supressão de uma determinada espécie ou ambiente. O Código Florestal, ao proteger as espécies da flora, protege também a comunidade e a floresta.



2.3 Biodiversidade

Biodiversidade significa variedade de vida. “Bio” significa “vida”, e diversidade significa “variedade”. Essa diversidade biológica compreende a totalidade de variedade de formas de vida que podemos encontrar na Terra (plantas, aves, mamíferos, insetos, microrganismos).

A biodiversidade possui três grandes níveis:

- diversidade genética;
- diversidade orgânica; e
- diversidade ecológica.

Esses níveis interagem, gerando os processos ecológicos, cada um com sua função definida, permitindo a homeostase dos ecossistemas.

A diversidade ecológica engloba as outras duas. A diversidade genética é o que vemos em cada um. Somos semelhantes, mas não somos iguais em função da diversidade genética. A variabilidade genética permite uma resistência. A diversidade orgânica é uma consequência da diversidade genética. Ela se estabelece de forma orgânica e diferencia as espécies.

Na tentativa de mensurar a biodiversidade, criou-se uma ferramenta denominada valoração das espécies. Apesar de recentemente adotada em maior escala, atualmente encontra-se em desuso devido à dificuldade e subjetividade na definição dos valores a serem dados. Por exemplo, um ipê pode ter um valor muito alto na visão de uma determinada pessoa e um valor desprezível para outra.

Essa ferramenta também gera dificuldades em definir as medidas compensatórias, visto que, se pouco valorizada uma determinada planta, animal ou ambiente, não haverá a necessidade de compensar a sua perda. Assim sendo, os princípios que norteiam a avaliação de impacto ambiental, prevenção e precaução acabam por não serem efetivamente aplicados, comprometendo, também, o desenvolvimento sustentável.

Os principais fatores que ameaçam a biodiversidade são:

1. Perda e fragmentação dos habitats, principalmente de APPs e Reserva Legal, que, muitas vezes, atuam como corredores ecológicos. O desmatamento das matas ciliares também ocasiona as alterações do ciclo hidrológico;



2. Introdução de espécies e doenças exóticas, a exemplo do eucalipto, que foi introduzido no Brasil e se alastrou por todo o país, fazendo com que tenhamos hoje mais área plantada do que a Austrália. Apesar de a sua utilização comercial evitar a supressão de vegetação nativa, são necessárias mais toras de eucalipto do que das outras árvores nacionais em função do seu baixo fator calórico, que é cerca de 1.000 vezes menor que de espécies como jequitibá. A folha do eucalipto possui a substância eucaliptol que acidifica o solo, inibindo a proliferação das espécies nativas. Dessa maneira, o eucalipto desestabilizou um ecossistema que estava em homeostase. Se essas áreas não forem devidamente tratadas e com boa manutenção, não haverá crescimento de espécies nativas. Por isso, essas áreas possuem baixíssima biodiversidade. Uma espécie animal introduzida também gera problemas, como o caso de introdução de mosquitos para controlar a população de outros que são vetores de zoonoses. Para se introduzirem espécies, é preciso saber controlar essa população, pois ela poderá proliferar tal como a praga de que se pretende fazer o controle.

3. Exploração excessiva de espécies de plantas e de animais, sem planejamento prévio e manejo adequado, como no caso de seringueiras.

4. Uso de híbridos e monoculturas na agroindústria e nos programas de reflorestamento. O programa de reflorestamento é importante, mas se deve ter cautela acerca das espécies que serão utilizadas a fim de evitar o dano maior que o benefício, como se faz. As grandes monoculturas causam danos no solo e infertilidade. O plantio em sistemas de circuitos é uma solução viável para evitar o empobrecimento do solo.

5. Contaminação do solo, água e atmosfera por poluentes.

6. Mudanças climáticas: Para cada impacto ambiental, é importante pensar no processo ecológico para conseguir reverter, atendendo ao desenvolvimento sustentável. Se não se pensar no processo ecológico, gera-se um dano ao invés de um benefício. Isso em qualquer ambiente e em qualquer bioma.



2.4 Os solos

O solo é um corpo de material inconsolidado que cobre a superfície terrestre. Os solos são constituídos de três fases: sólida (minerais e matéria orgânica), líquida (solução do solo) e gasosa (ar). É produto dos intemperismos físico e/ou químicos sobre um material de origem (rocha) cuja transformação se desenvolve em um determinado relevo, clima, bioma - vegetação e ao longo do tempo.

No Brasil, há uma diversidade de rochas que, expostas ao tempo, sofrem intemperismo físico e químico, gerando a sua transformação em solo. O intemperismo gera desagregação da rocha mãe (fisicamente, por meio da fratura e, quimicamente, por meio de reações químicas que formam novos minerais que servem de nutrientes para os seres vivos), levando-a à formação do solo.

A transformação da rocha que sofreu intemperismo em solo é chamada de pedogênese. Logo, os processos de pedogênese e intemperismo são complementares.

O intemperismo é a transformação da rocha dura, coesa, em material desagregado (solo). Na pedogênese, ocorre a formação dos tipos e horizontes do solo, que variam conforme o clima, posição topográfica e tipo de vegetação.

O solo possui características específicas de recursos que proporcionam uma condição para a existência dessas espécies. Ele fornece os nutrientes que permitem a existência da vegetação, sendo que a colonização é realizada primeiramente pelas espécies pioneiras. Estas são as primeiras espécies a ocorrerem em uma área. Normalmente, são resistentes à alta temperatura e à pluviosidade e permitem a formação de nichos e microclimas que acomodam as espécies secundárias, e assim sucessivamente, até gerarem as florestas.

Não só os solos permitem a existência da vegetação, como a vegetação também possui um importante papel na proteção dos solos, fornecendo matéria orgânica e o protegendo dos processos erosivos. Abaixo, no item recursos hídricos, encontra-se mais bem delimitada a importância entre vegetação, solo e água.



2.5 Recursos hídricos

Recursos hídricos são as águas superficiais ou subterrâneas disponíveis para qualquer tipo de uso de região ou bacia. O recurso hídrico tem interação direta com o solo e a vegetação, e as águas subterrâneas têm relação direta com infiltração, cobertura vegetal, topografia, pluviosidade e ocupação do solo.

Juntos (recursos hídricos, solo, clima e vegetação) fazem a ciclagem de nutrientes e permitem a assiduidade do ciclo hidrológico. Com a vegetação, as chuvas caem sem causar erosões, uma vez que a intensidade da chuva é absorvida o solo. A água oriunda das chuvas infiltra e percola pelo solo e rochas até o encontro com as águas subterrâneas (lençol freático). Essas águas ressurgem na superfície na forma de nascentes, olhos d'água, pântanos, dentre outras formas. As águas superficiais evaporam na atmosfera ou são absorvidas pelas plantas e retornam como chuva.

O Código Florestal, ao proteger as florestas no entorno de APPs, permite a manutenção desse ciclo, que é vital para os ecossistemas. O desflorestamento das APPs gera o rompimento do ciclo hidrológico.

O mecanismo de controle dos usos da água são as outorgas, emitidas pelo órgão ambiental competente. Elas permitem a gestão integrada dos recursos hídricos das bacias, considerando as classes e a qualidade da água. Os diferentes tipos de uso são a irrigação, abastecimento, energia hidráulica, controle de enchentes, piscicultura, lazer, dentre outros.

Merecida atenção deve ser dada ao uso da energia hidráulica, tida como limpa. A energia produzida pelo movimento das águas que passa nas turbinas por meio do barramento é limpa. Porém, o processo necessário para a implantação de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH) e Usina Hidrelétrica (UHE) não é limpo, principalmente em função do desmatamento de APP. Usualmente, esses empreendimentos são locados em cursos d'água importantes, normalmente de terceira e quarta ordem, em regiões próximas à foz do rio, onde a calha do curso d'água é larga, com mais de 50 metros de largura. São comuns empreendi-



mentos em que não há a supressão vegetal de toda a área do reservatório e/ou o projeto não é elaborado de forma sustentável. Nesse caso, a área de inundação proposta é menor do que a real, por não considerar fatores climáticos, como o índice pluviométrico. Na hora em que a inundação aumenta além da cota prevista, ela se sobrepõe aos indivíduos que estão lá, que não foram retirados. Há a mortandade de animais e o apodrecimento das plantas, que não são de mangues e restingas, e, portanto, não adaptadas ao sistema de cheias e vazantes. Essas árvores não suportam o alto volume de água, apodrecendo e gerando gás carbônico. Em decorrência, há o mau cheiro, como na Lagoa da Pampulha. Nela, há a proliferação de matéria orgânica (aguapé). Ela mata a vida aquática do curso d'água, reduzindo a quantidade de oxigênio dissolvido e aumentando a quantidade de gás carbônico. Dessa forma, os microrganismos que são responsáveis pelo processo ecológico deixam de existir.

A gestão adequada pressupõe a valorização da água em função da sua natureza renovável e fluida. As ações a desenvolver no âmbito da gestão das águas podem ser de diferentes tipos:

preventivas ou corretivas: Um dano gerado pode ser inicialmente identificado, assim se previne e se corrige.

pontuais ou distribuídas: Há ações pontuais que, quando tomadas, sanam o problema. No caso da Lagoa da Pampulha, o controle de aguapés, por exemplo. Em outros casos, as ações precisam se estender pelo curso d'água, como o projeto Manuelzão, no Rio das Velhas, por exemplo.

educativas e legislativas: As ações educativas são as mais importantes para uma mudança de postura social sobre o uso das águas. A educação sobre o tema deve abranger a sociedade de maneira geral, como também ser direcionada para que futuros profissionais pensem na engenharia, nas leis, na comunidade sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

Os comitês de bacia também desempenham um importante papel na gestão das águas. Foram criados em função do comprometimento da pesca como atividade econômica devido à perda de peixes nos rios. Ou seja, diagnosticou-se que, principalmente em função do desmate, as erosões nas margens do leito dos rios geravam assoreamento, afetando a micro e macrofauna aquática. Os pescadores profissionais foram os primei-



ros a sofrer com a ausência desses animais, e assim se criaram os planos de gestão das bacias hidrográficas.

O uso consciente da água é essencial. Hoje, estamos vivenciando a ruptura dos processos ecológicos em consequência do uso imprudente da água. Estes, uma vez quebrados, dificilmente são revertidos. Para tanto, é necessário o isolamento de uma área poluída ou danificada, que, somente ao longo do tempo, retornará às suas condições iniciais.

Dessa forma, se o projeto for inicialmente pensado de maneira sustentável, os processos ecológicos serão mantidos, ou serão pouco danificados, sem necessidade de maiores intervenções para restaurar os ecossistemas.

2.6 Sistema climático

A atmosfera é um sistema termodinâmico caracterizado por composição, estado termodinâmico e estado mecânico (movimentos). As variáveis nebulosidade, precipitação e aquecimento adiabático também ajudam a descrever o estado da atmosfera. Essas variáveis interferem no comportamento da atmosfera em larga escala.

O clima é modulado por fatores externos e internos. Os fatores externos podem ser agrupados em a) fatores gerais, como: radiação solar, esfericidade da Terra, os movimentos de rotação e translação, a existência de continentes e mares; b) fatores regionais e locais, tais como distância do mar, topografia, natureza da superfície, cobertura vegetal e proximidade de lagos. Os fatores internos estão relacionados às propriedades intrínsecas da atmosfera, tais como a composição, instabilidades e circulação geral.

Os raios de sol adentram na água, permitindo aos microrganismos realizarem a produção de O_2 , fomentando a cadeia aquática. Parte da água evapora e parte sobe para a atmosfera, formando as chuvas. A vegetação, a neve absorvem a chuva, e ocorre a recirculação desse processo.

A cobertura vegetal nativa de uma determinada região está diretamente ligada às características do clima que abrangem o espaço. Dessa forma, algumas espécies vegetais conseguem se desenvolver em condições climáticas de característica úmida, ao contrário de outras que se adaptam a condições mais secas. As alterações no clima afetam diretamente as con-



dições da cobertura vegetal, da mesma maneira que a alteração do uso e ocupação do solo, como a retirada da cobertura vegetal nativa, fomenta as mudanças climáticas.

A estreita relação entre clima e retirada da cobertura vegetal nativa, principalmente das APPs, é bem visualizada quando ocorre a invasão das marés no litoral brasileiro. Nesse caso, em parte da costa do país não é respeitada a zona marítima, que também tem sua cadeia. As restingas, mangues e apicuns são também APPs, e o desmatamento, associado ao aumento dos oceanos em função das mudanças climáticas, gera a invasão das marés na zona costeira construída.

Os ecossistemas costeiros, como manguezais e restingas, são muito importantes, não só pela vegetação propriamente dita, como pelos animais que dependem desses ambientes para completar o seu ciclo de vida. A exemplo, temos os caranguejos e camarões, que utilizam essas áreas como seus berçários naturais. Ou seja, a supressão dessas APPs rompe a teia alimentar e os processos ecológicos aí estabelecidos, gerando problemas de proporções regionais.

O relevo também é um importante componente para as condições climáticas. Regiões montanhosas barram a entrada de nuvens úmidas oriundas dos oceanos, deslocando-as para outras áreas. Exemplo típico é a Cordilheira dos Andes, que é uma barreira natural para as nuvens provenientes da região amazônica. Ao se depararem com a cordilheira, essas nuvens são levadas para a Região Sudeste do Brasil, fazendo com que os verões sejam chuvosos. Com o desmatamento na Amazônia, essas nuvens têm menor umidade, gerando declínio de chuvas. Da mesma forma, caso haja alteração nesse relevo, tornando-o com topografia mais suave, por exemplo, as nuvens iriam transpor essa barreira, não sendo mais direcionadas para Região Sudeste do Brasil. Assim sendo, o Código Florestal, ao proteger a área da Amazônia Legal, resguarda, também, a manutenção dos ciclos da chuva no sul e sudeste do país.

Dadas as proporções continentais, no Brasil, existe uma diversidade de ambientes gerados em função dos diferentes climas, tipos de vegetação, bacias hidrográficas e topografia. Ou seja, as interações entre os diversos fatores permitem a existência de uma floresta tropical úmida e quente



no norte do país; ambiente seco e quente no Nordeste; a Mata Atlântica litorânea que adentra para o continente; presença de Pampas, Cerrado, das Matas de Araucária e do Pantanal. Assim, atenção deve ser dada a soluções governamentais que visam a resolver problemas climáticos de uma região. O clima é uma condição natural. Criar mecanismos que alterem a paisagem e a situação climática de uma determinada região acaba por gerar problemas nos processos ecológicos de outra região, a exemplo da transposição do rio São Francisco.

2.7 Função ecológica e ecossistemas

De acordo com o art. 2º da Lei nº 12.651/2012, a flora, sua função ecológica, é de interesse de todos. Pode-se definir função ecológica como a função pela qual cada componente (fatores abióticos e bióticos) é responsável no meio ambiente que o cerca. Cada componente, sendo abiótico ou biótico, exerce uma função vital para o meio que o cerca, ou em uma escala maior. Essa tarefa, que é realizada por cada um dos componentes, é chamada de função ecológica, ou seja, função pela qual cada componente é responsável. Ela é a responsável pela homeostase.

Ecossistema vem do grego *oikos* = casa + *systema* = sistema. É o sistema em que se vive, designado pelo conjunto formado por todas as comunidades bióticas que vivem e interagem em determinada região e pelos fatores abióticos que atuam sobre essas comunidades.

As funções ecológicas ou processos ecológicos não são iguais. Por exemplo, os organismos produtores têm a função de produzir oxigênio. A função de consumidores primários é consumir os produtores. Dentre as funções que interagem e chegam até o topo da cadeia, ocorrem os processos ecológicos. Os processos ecológicos interagem formando a teia ou cadeia alimentar.

A cadeia alimentar se diferencia da teia por ser mais aberta. A teia alimentar é unidirecional, é como se tivesse um indivíduo para cada função. Na cadeia alimentar, apresentam-se vários indivíduos em cada função ecológica, exercendo uma variabilidade de funções dentro dos processos ecológicos. Essa junção forma o ecossistema. Ou seja, o ecossistema é a interrelação de todos esses fatores.



No art. 2º, há uma questão a ser identificada – a lei, o Código Florestal, protege florestas ou vegetação?

Dentre as características de todos os termos técnicos analisados acima, cada um tem seus aspectos individuais, mas, ao mesmo tempo, estão todos conectados, pois o tipo de vegetação somente se estabelece em um ambiente, se somente existir um tipo de rocha que, pelo intemperismo físico e/ou químico, se decompõe em um solo com características únicas. Essas espécies da flora crescem e se transformam em uma floresta com um microclima específico, que atrai as espécies da fauna para aquele ambiente, o que, somado à existência ou não de certa quantidade de cursos d'água superficiais ou de aquíferos, torna esse ecossistema único.

Dessa forma, valorar um ecossistema ou os atributos abióticos (solo, rocha, rios, mares, cavidades naturais, resquícios arqueológicos, dentre outros) e bióticos (seres vivos) que o compõem torna-se extremamente difícil. A valoração ambiental torna-se uma ferramenta imprecisa, dada a sua subjetividade.

Para checar a viabilidade ambiental de um empreendimento, o ideal é considerar os processos ecológicos ali estabelecidos e se a atividade pode ser exercida dentro do limite suporte da área. A avaliação de impacto ambiental (AIA) é a ferramenta utilizada para executar essa análise, apesar de ainda adotar alguns critérios também subjetivos. Ela compõe parte dos estudos ambientais necessários para o processo de regularização ambiental, como o EIA. Ela analisa o projeto no ambiente (físico, biótico e antrópico) em que ele será implantado e operacionalizado, gerando uma matriz de impactos. Essa matriz avalia impactos ditos significativos ou pouco significativos.

Dessa forma, quando da necessidade de exercer uma atividade econômica, a qual é identificada e caracterizada pelo porte x potencial poluidor, caso seja considerada de “significativo” impacto ambiental, deve ser instruído o Estudo de Impacto Ambiental.

Nesses estudos, são levantadas todas as características do projeto a ser licenciado, fazendo uso do princípio da prevenção, bem como do princípio da precaução. Exemplo: é possível, pela caracterís-



tica do projeto, identificar e ser assertivo sobre riscos e impactos que podem ocorrer? Esse é o princípio da prevenção. Os estudos ambientais devem ser elaborados com fatos e linguagens técnicas e isentos de sugestão. Expressões que levam a uma dúvida, a um questionamento, a uma nova pergunta não devem ser adotadas, pois os estudos precisam ser conclusivos.

No estudo, é apresentado, após o diagnóstico ambiental, o item “avaliação de impactos” e posteriormente “apresentação das medidas mitigadoras”, as quais se desdobrarão em fase posterior no programa de controle ambiental. Medidas mitigadoras são aquelas ações utilizadas para mitigar, minimizar os impactos do projeto sobre os meios. Como exemplo, para o meio biótico, existem os programas de supressão vegetal; resgate de flora; acompanhamento da supressão vegetal; afugentamento e resgate da fauna; e monitoramento da fauna.

Quanto ao princípio da precaução, os estudos ambientais também relatam aqueles impactos que podem ocorrer, caso a atividade ou a sua exequibilidade, seja na fase de instalação ou de operação, saiam do controle ambiental ou dos limites predefinidos no projeto. São riscos incertos do projeto. Para esses, existem as medidas compensatórias. Essas, uma vez definidas, remetem ao princípio poluidor-pagador.

Em relação à retirada da cobertura vegetal, o empreendedor deve compensar a área suprimida com a proteção de uma outra área, considerando o tipo de vegetação e características do ambiente. Em Minas Gerais, há a compensação florestal federal e também a estadual. Para as áreas de Mata Atlântica, há um maior rigor sobre essa medida.

Existe a autorização ou permissividade de supressão em APP e Reserva Legal, quando considerada de baixo impacto ambiental ou de utilidade pública, desde que sejam adotadas as medidas compensatórias. Quando há necessidade de intervenção em APP, deve-se elaborar o Projeto Técnico de Reconstituição da Flora – PTRF, segundo o qual o empreendedor deve recuperar uma outra faixa de APP preferencialmente na mesma microbacia como compensação daquela a sofrer intervenção. No caso de Reserva Legal, deverá ser conduzido um estudo de realocação da Reserva Legal, preferencialmente na mesma proprie-



dade e bacia hidrográfica.

2.8 Reservas legais

Toda propriedade rural deve ter uma parte de sua área mantida com vegetação nativa. Essa área é chamada de reserva legal, e o seu tamanho vai depender da localização da propriedade no país.

A reserva florestal legal é o espaço territorialmente protegido, conforme o art. 225, § 1º, III, da CR/88. Para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei. Assim, a reserva florestal legal não só é protegida pela lei ordinária, como pela própria Constituição da República. Portanto, a não ser por consentimento expresso da lei federal, nem o proprietário privado nem o Poder Executivo (quaisquer órgãos da Administração Pública) podem consentir na diminuição e na supressão da reserva florestal legal (Art. 225, § 1º, III, da CR/88).

Na Amazônia, a área de reserva legal a ser preservada deve ser de 80% da propriedade. Se for área de Cerrado na Amazônia, o percentual será de 35%, e de 20% no imóvel situado em área de campos gerais.

Nos outros biomas (Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal), a obrigação é de manter 20% da área da propriedade com vegetação nativa. A área destinada à reserva legal pode ser somada às áreas de APP da propriedade para se chegar ao percentual exigido, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.651/2012.

Em função dos biomas presentes em seu território (Cerrado, Caatinga e Mata Atlântica), em Minas Gerais, a área definida como reserva legal é de 20% da área da propriedade. Muitas vezes, pela falta do planejamento do território e da área de que a pessoa dispõe, a área inicialmente definida como reserva legal da propriedade rural é necessária para outro uso. Assim, deve ser conduzido o estudo de realocação da reserva legal, que precisa verificar a similaridade entre os ambientes. O art. 27 da Lei mineira nº 20.922/2013 diz que



Art. 27 O proprietário ou o possuidor do imóvel rural poderá alterar a localização da área de reserva legal, mediante aprovação do órgão ambiental competente.

§ 1º A nova área de reserva legal proveniente da alteração a que se refere o *caput* deverá localizar-se no imóvel que continha a reserva legal de origem, em área com tipologia vegetacional, solo e recursos hídricos semelhantes ou em melhores condições ambientais que a área anterior, observados os critérios técnicos que garantam ganho ambiental, estabelecidos em regulamento.

§ 2º A nova área de reserva legal proveniente da alteração a que se refere o *caput* poderá localizar-se fora do imóvel que continha a reserva legal de origem nas seguintes situações:

I - em caso de utilidade pública;

II - em caso de interesse social;

III - se a área originalmente demarcada estiver desprovida de vegetação nativa e, na propriedade, não tiver sido constatada a presença de cobertura vegetal nativa em data anterior a 19 de junho de 2002.

Os estudos de similaridade necessitam de tempo para serem bem fundamentados. Precisam avaliar a florística e a composição florestal vertical e horizontal. Ou seja, é preciso verificar quais espécies existem dentro desse fragmento e quais existem no outro, o tipo de solo de cada fragmento, sucessão ecológica – estágios inicial, médio e avançado. O estudo é avaliado pelo Instituto Estadual de Florestas.

Conforme novo Código Florestal, a delimitação da reserva legal da propriedade deve levar em consideração os seguintes critérios:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o zoneamento ecológico-econômico;

III - a formação de corredores ecológicos com outra reserva legal, com área de preservação permanente, com unidade de conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade;

V - as áreas de maior fragilidade ambiental.

As propriedades rurais de domínio público, em Minas Gerais, quando penderem de regularização fundiária, podem compensar a re-



serva legal em unidades de conservação, tendo seus critérios definidos pela Deliberação Normativa Copam nº 200, 13 de agosto de 2014.

Qualquer estudo ambiental, quando localizado em área rural, deve sempre apresentar o CAR e o mapa com a localização da reserva legal e limite da propriedade.

3 - Áreas de Preservação Permanente (APP)

3.1 Definição

Área de Preservação Permanente é, segundo o Novo Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651/12: “Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

A Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006, 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). E define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental. No entanto, deve-se observar que a Lei federal nº 12.651/2012 aumentou o número de hipóteses em que será considerada intervenção de utilidade pública, interesse social e baixo impacto.

A Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, estabelece que a APP tem 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”. A APP é constituída pela flora – florestas e demais formas de vegetação (art. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, do Código Florestal) –, fauna, solo, ar e águas (Lei nº 4.771/1965 e nº 7.803/1989 e ainda



Resolução Conama nº 303, de 20/03/2002).

As APPs recobertas ou não por vegetação nativa devem ser preservadas, pois asseguram a não erosão, evitando o ciclo do assoreamento e a alteração do ciclo hidrológico. As intervenções em áreas de APP devem ser analisadas considerando uma visão holística, conjunta, de todo o sistema. Devem assegurar a não ruptura dos processos ecológicos. Dessa forma, evitam-se também as catástrofes ambientais, como a maré alta avançando sobre a cidade e o desmoronamento de áreas íngremes de inclinação superior a 45°, como ocorre na Serra do Mar.

As APPs também atuam como corredores ecológicos naturais, permitindo o fluxo gênico da flora e da fauna. Como estão localizadas próximo à água, naturalmente são ambientes de aglomeração animal. A fauna, ao transitar por essas áreas, carrega consigo sementes que leva de um local a outro, permitindo a germinação das plantas em outras áreas distantes de sua matriz. Ao romper as áreas de APP, o homem, além de quebrar todo esse ciclo, deixa o animal mais exposto e sensível à predação.

No processo de regularização ambiental, em Minas Gerais, devem ser apresentados mapas com delimitação das áreas de APP de toda a propriedade rural. Aquelas que irão sofrer algum tipo de intervenção devem estar quantificadas (em hectares) e qualificadas (mapeada sua cobertura vegetal e estágio de regeneração) para verificação da área a ser compensada e recuperada conforme o estudo de projeto técnico de reconstituição da flora (PTRF).

4 - Ambientes de APP - definições

4.1 Veredas

É um tipo de formação vegetal do Bioma Cerrado que ocorre nas florestas-galeria. Caracterizada pelos solos hidromórficos, podem apresentar buritis (*Mauritia flexuosa*), palmeiras, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas, e são seguidas pelos campestres.



Figura 1 - Vista de uma área de veredas



Fonte: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio), 2015.

São caracterizadas por uma topografia amena, mantendo parte da umidade em estratos de solo superficial e garantindo essa umidade mesmo em períodos de seca, tornando-se um refúgio da fauna e da flora, assim como local de dessedentação para os animais. De certa forma, atuam também como corredor ecológico.

4.2 Manguezal

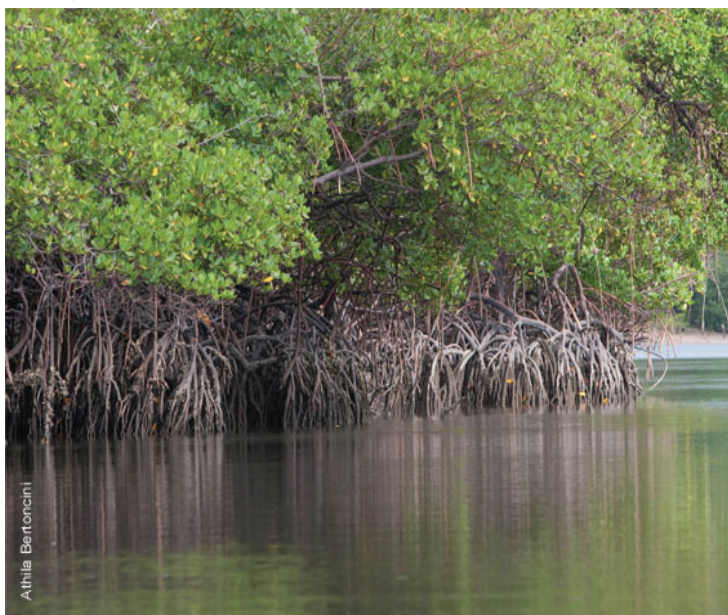
É considerado um ecossistema costeiro de transição entre os ambientes terrestre e marinho. Característico de regiões tropicais e subtropicais, está sujeito ao regime das marés, dominado por espécies vegetais típicas, às quais se associam outros componentes vegetais e animais.

A riqueza biológica dos ecossistemas costeiros faz com que essas áreas sejam os grandes “berçários” naturais, tanto para as espécies características desses ambientes, como para peixes e outros animais que migram para as áreas costeiras durante, pelo menos, uma fase do ciclo de sua vida.

Figura 2 - Vista do manguezal, com as raízes aéreas da



vegetação



Fonte: BRASIL, 2015.

Quando se faz intervenção em uma zona costeira, pode-se suprimir o manguezal, interrompendo o ciclo de caranguejos, camarões, líquens e musgos. Além de sua supressão, outro impacto relevante nesse ecossistema são os derramamentos de óleo, que avançam até os mangues e restingas, cessando os processos ecológicos.

4.3 Apicuns

São áreas planas de elevada salinidade ou acidez, próximas a manguezais, encontradas nas regiões intertropicais em todo o mundo. Ocorrem entre manguezais e encostas ou no interior de manguezais, na interface médio-supralitoral; seus limites superiores são estabelecidos pelo nível médio das preamaras. São desprovidos de cobertura vegetal – apicum propriamente dito – ou abrigam vegetação herbácea, sendo, nesse caso, correspondentes a marismas.

Os apicuns, por designação, são necessariamente adjacentes a manguezais e são encontrados em áreas litorâneas intertropicais em todo o mundo, caracterizados pela elevada salinidade relacionada à ocorrência de climas com



regime de precipitação que comporta uma estação seca.

4.4 Restingas

Restinga é um espaço geográfico formado sempre por depósitos arenosos paralelos à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, podendo ter cobertura vegetal em mosaico. Esse tipo de vegetação também pode ser encontrado em praias, cordões arenosos, dunas e depressões em diversos estágios sucessionais existentes fora da restinga na parte interiorana do continente. A restinga também pode se formar nos estuários dos rios, pela deposição de sedimentos, dando origem à formação de rios ou assoreamentos.

As raízes das plantas são alongadas e se interligam como um quebra-cabeça, fechando o terreno arenoso, permitindo uma sucessão ecológica das espécies. A restinga fixa as dunas, evitando a sua desagregação em função dos ventos.

4.5 Nascente

Uma nascente, cabeceira, olho-d'água, exurgência, mina de água ou fonte é o local onde se inicia um curso de água (rio, ribeira, ribeiro, ribeirão, córrego), seja grande ou pequeno.

Sob o aspecto ambiental, nascente é uma área onde há a exsudação natural de água subterrânea de forma a possibilitar a formação e a sustentabilidade de uma biocenose associada à água que disponibiliza. É comum se caracterizar o acúmulo de água em determinadas áreas como nascente ou olho d'água; no entanto, se a água disponível procedente do subsolo não for suficiente para a manutenção do ecossistema ao qual se associa, essa área não se caracteriza como nascente.

Na verdade, não há diferença técnica/conceitual entre nascente e olho d'água, mas, visualmente, profissionais de diferentes disciplinas podem compreender que ocorra uma diferença. Esta está associada ao fato de que, se a água disponível procedente do subsolo não for suficiente para a manutenção do ecossistema ao qual se associa, o local é considerado olho d'água e não nascente.



O tipo de rocha e solo é que vai permitir a existência de muitas nascentes e olhos d'água em uma determinada região, e sua permanência depende da manutenção da APP e do tipo de solo.

4.6 Várzea ou planície de inundação

São planícies ou terrenos planos, em um vale extenso e cultivado.

No Brasil, as várzeas são conhecidas por serem terrenos cultiváveis junto aos rios e ribeirões. Existentes principalmente na região amazônica, as várzeas são conhecidas por serem constituídas por áreas com vegetação e terreno que sempre sofre com enchentes ou alagamentos durante a época de grandes chuvas.

Figura 3 - Perfil esquemático do processo de enchente e inundação



Fonte: AMARAL; RIBEIRO, 2009

Planície de inundação é aquela que inunda durante a cheia de um determinado curso d'água. Ela se desenvolve sobre a calha de um vale preenchido por terrenos aluvionares e que apresenta meandros fluviais divagantes devido à baixa declividade do curso do rio, que, em épocas de cheia, extravasa do canal fluvial e inunda a região.

Nenhuma das duas deve ser destinada à ocupação humana, o que é comum de se encontrar no Brasil. A ocupação gera a ruptura dos processos ecológicos.

4.7 Faixa de passagem de inundação

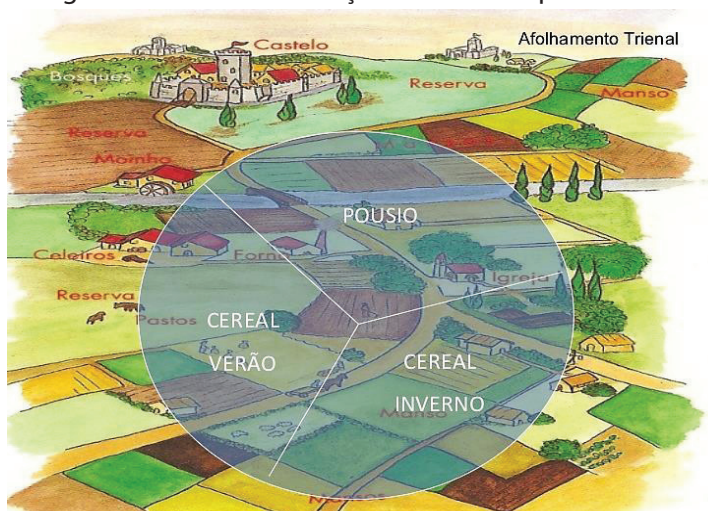


Faixa de passagem de inundação é a área de várzea ou a planície de inundação adjacente aos cursos d'água e que permitem o escoamento da enchente.

4.8 Pousio

Em agricultura, é o nome que se dá ao descanso ou ao repouso proporcionado às terras cultiváveis, interrompendo-lhes as culturas para tornar o solo mais fértil. Além dessa finalidade, pode ser usado como meio de controle de ervas daninhas, consorciado a outras práticas, como a rotação de culturas. Com o pousio, o solo não empobrece, e evitam-se processos de erosão.

Figura 4- Sistema de rotação de cultura - pousio



Fonte: VIEIRA, 2011

5 - Delimitações da APP

O inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651/2012 estabelece qual o tamanho da faixa marginal de qualquer curso d'água que deve ser preservada.

A APP deve ser de 30 metros em cada margem quando a largura do leito regular do rio for igual ou inferior a 10 metros; de 50 metros quando o leito regular estiver entre 10 e 50 metros; de 100 metros quando o leito for de 50 a 200 metros; de 200 metros quando o leito estiver entre 200 e 600 metros; e

de 500 metros quando o leito regular estiver acima de 600 metros.

Já o inciso II do art. 4º estabelece as áreas de preservação permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: “a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros em zonas urbanas;”

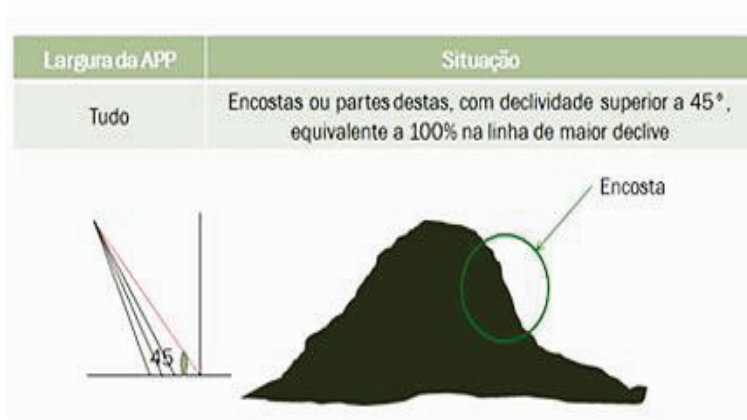
O inciso IV do art. 4º da mesma Lei nº 12.651/2012 estabelece áreas no entorno das nascentes e olhos d’águas perenes, qualquer que seja sua situação topográfica. A faixa de APP é de 50 metros de raio ao longo da circunferência.

Segundo o inciso III do art. 4º da mesma lei, as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, deverão ser definidas na licença ambiental do empreendimento.

O inciso IV do art. 4º determina a proteção às restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, enquanto o inciso VII contempla os manguezais, em toda a sua extensão.

Também são de preservação permanente as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive, de acordo com o inciso V.

Figura 5 - APP declividade



Fonte: CIFLORESTAS, 2015.

Já o inciso VIII define a proteção das bordas dos tabuleiros ou chapadas,



até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros de projeção horizontais, conforme ilustração.

O inciso IX estabelece a preservação permanente do topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondem a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação, sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação.

O inciso X trata da proteção às áreas em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a sua vegetação. Em Minas Gerais, esses ambientes são representados pelos Campos Rupestres e Campos de Altitude

No domínio do bioma Mata Atlântica, a Resolução Conama nº 423, de 12 de abril de 2010, define os parâmetros para classificar os estágios sucessionais dos campos de altitude para efeitos da compensação ambiental.

Figura 6 - APP de topo de morro e montanhas



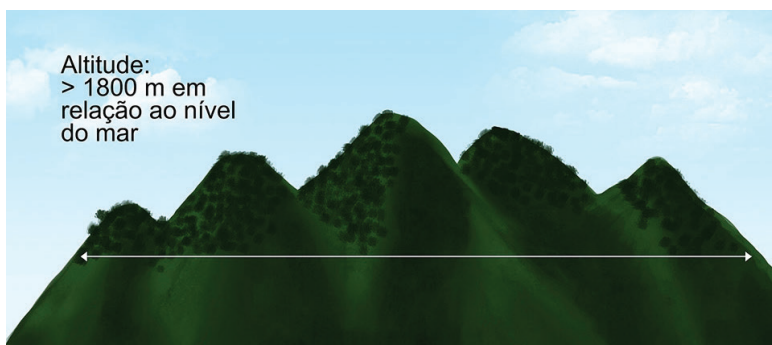
Fonte: DURAN, 2015.

Assim como os estágios florestais, os de vegetação campestre também



devem estar contidos nos estudos ambientais, seguindo as diretrizes determinadas por essa legislação.

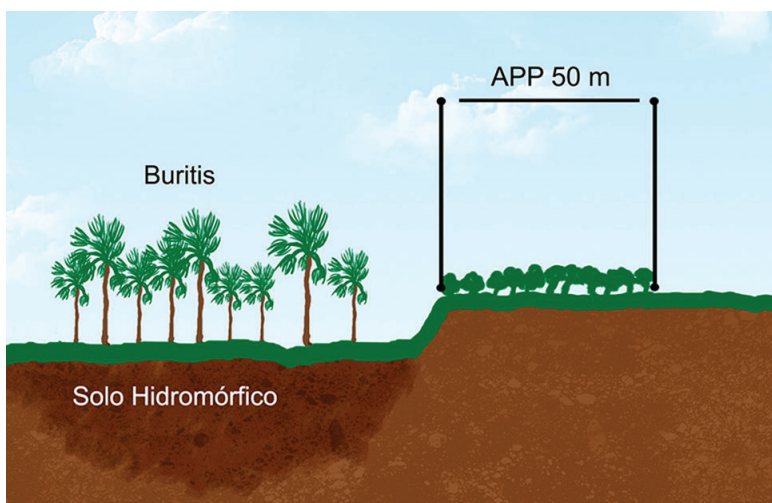
Figura 7 - APP em altitudes superiores a 1.800 metros



Fonte: CIFLORESTAS, 2015.

Em área de veredas, deve ser preservada a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado, segundo o inciso XI do mesmo art. 4º.

Figura 8 - APP de veredas



Fonte: CIFLORESTAS, 2015.



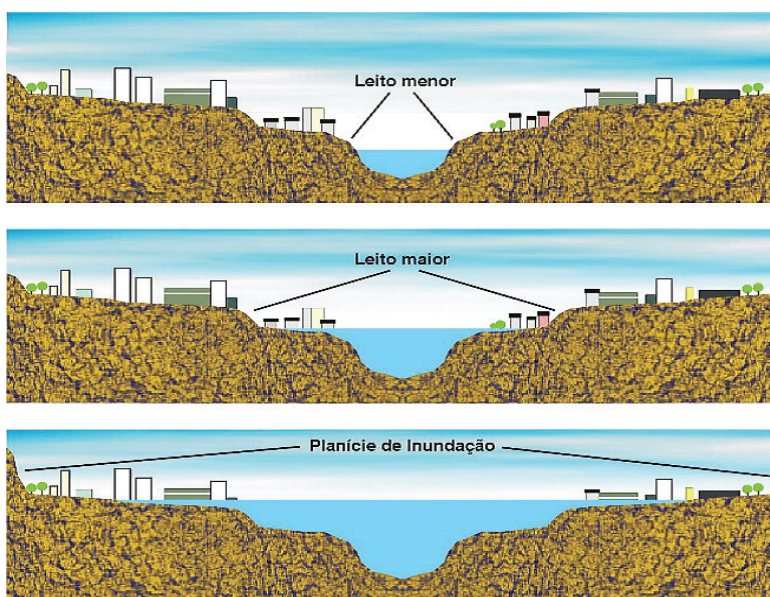
6 - Definições Técnicas Importantes

6.1 Como se define o leito regular do curso d'água?

O leito aquático ou simplesmente leito de rio é o espaço que pode ser ocupado pelas águas, sendo possível distinguir o leito aparente ou menor, o leito maior ou leito de inundação, e a planície de inundação.

O leito regular, ou leito normal, é responsável pela movimentação da água desde a sua nascente até a foz; ele vai da margem esquerda à margem direita.

Figura 9 - Leito menor, leito maior e planície de inundação



Fonte: CARVALHO, 2012.

O leito do rio pode ser subclassificado em:

1 - Leito aparente - é o sulco por onde normalmente correm as águas e os materiais que elas transportam. Chamado de leito normal ou regular. Nessa margem, são normalmente encontradas espécies que suportam o sistema de cheias e vazantes. As espécies normalmente predominantes são gramíneas seguidas de arbustos.

2 - Leito de inundação ou leito maior - é o espaço do vale que é inundável em época de cheias. Uma inundação ocorre quando o nível das águas ultrapassa os limites do leito aparente, submergindo a área circundante, ou seja, a planície de inundação. É onde estão as árvores frondosas.

3 - Leito de estiagem ou leito menor - corresponde à zona ocupada por uma quantidade menor de água, como acontece, por exemplo, durante o verão.

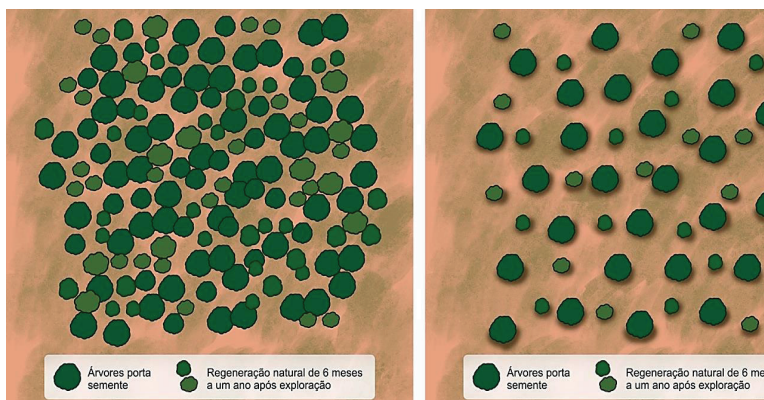
6.2 O que é relevo ondulado?

Relevo ondulado é a expressão geomorfológica usada para designar área caracterizada por movimentações do terreno que geram depressões cuja intensidade permite sua classificação como relevo suave ondulado, ondulado, fortemente ondulado e montanhoso. Essas nomenclaturas são importantes para a definição das APPs de topo de morro ou encostas.

6.3 Plano de Manejo Florestal Sustentável - Lei nº 12.651/2012, art. 3º, X, j.

O manejo florestal sustentável tem como princípios gerais: i) a conservação dos recursos naturais; ii) a preservação da floresta e de suas funções; iii) a manutenção da diversidade biológica e; iv) o desenvolvimento socioeconômico da região, abrangendo assim o tripé da sustentabilidade.

Figura 10 - Plano de Manejo



Fonte: CIFLORESTAS, 2015.



O plano de manejo pressupõe a visão holística dos sistemas integrados, permitindo o desenvolvimento sustentável da área. Essencial para unidades de conservação (UCs), principalmente no que diz respeito à delimitação de seus usos e zona de amortecimento. É uma análise dos atributos bióticos e abióticos da área da UC para delimitação dos seus usos em cada zona da unidade em questão.

As UCs são legalmente instituídas pelo Poder Público, nas suas três esferas (municipal, estadual e federal). Elas são reguladas pela Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Estão divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável.

O plano de manejo deve ser elaborado pelo órgão gestor da UC, sendo, muitas vezes, realizadas parcerias entre Poder Público e iniciativa privada, delegando às empresas a sua elaboração.

Os estudos ambientais devem sempre levar em consideração o empreendimento em relação às UCs. O plano de manejo dessas áreas deve ser contextualizado, a fim de avaliar se o empreendimento encontra-se na zona de amortecimento definida no plano, ou inserido em qual zona da UC, no caso daquelas de uso sustentável. Nesses casos, para emissão da licença ambiental, deve-se ter a anuência da UC, emitida pelo seu conselho.

6.4 O que é um plano de suprimento florestal?

As empresas industriais que utilizam grande quantidade de matéria-prima florestal são obrigadas a elaborar e implementar Plano de Suprimento Sustentável (PSS), a ser submetido à aprovação do órgão competente do Sisnama.

O PSS incluirá, no mínimo:

- 1 - programação de suprimento de matéria-prima florestal;
- 2 - indicação das áreas de origem da matéria-prima florestal georreferenciadas;
- 3 - cópia do contrato entre os particulares envolvidos, quando o PSS incluir suprimento de matéria-prima florestal oriunda de terras pertencentes a terceiros.

Deve-se apresentar um projeto com cronograma especificando as



ações em cada etapa para o órgão ambiental.

6.5 Como se faz o Cadastro Ambiental Rural (CAR)?

O CAR é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, formando base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.

6.6 Como verificar se a área de APP é consolidada: se houve supressão ou não antes de 2008?

Para este tópico, é importante ter o registro de imóvel desde a sua compra e verificar, via imagens de satélites, como as do *Ikonos*; caso não existam fotoimagens da área, há possibilidade de identificação da área via *Google Earth*. Além disso, por meio de um inventário florestal na área, é possível aferir sobre o estágio do fragmento florestal que cobre a área de preservação permanente. Com os parâmetros analisados com a coleta de campo, é possível verificar se houve ou não supressão na área.

Posteriormente, é possível descrever os resultados e elaborar um mapa que ilustre o uso e ocupação do solo, bem como os estágios do fragmento florestal na área de preservação permanente.

As espécies pioneiras indicam que a área foi recentemente alterada, enquanto aquelas que possuem estágios médio a avançado indicam uma intervenção passada. Anteriormente, o Código Florestal considerava como APP a calha do leito maior do rio, enquanto o atual Código considera a calha regular do leito do rio. Ou seja, a área de APP reduziu para esse caso.

Referências

ALMEIDA, João Antônio Firmato. *Princípios básicos da agroecologia*. Comissão Executiva Plano da Lavoura Cacaueira. 2010. Disponível em: <http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo23.htm>. Acesso em: set. 2015.

ALVES, Arnaldo. Agência de Notícias do Estado do Paraná. *Restinga*. 2011. Disponível em: <http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/galeria>. Aces-



so em: set. 2015.

AMARAL, Rosângela; RIBEIRO, Rogério. Inundações e enchentes. In: TOMI-NAGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do (Orgs.). *Desastres naturais: conhecer para prevenir*. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. p.41.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade aquática*. 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/manguezais>. Acesso em: set. 2015.

CARVALHO, Paulo Sérgio Rocha. *Estudo da propagação de ondas de cheias no Ribeirão José Pereira, em Itajubá, utilizando HEC-RAS*. 2012. 107 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2012.

CIFLORESTAS. *Cartilha do Código Florestal Brasileiro: áreas de preservação permanente*. 2015. Disponível em: <http://www.ciflorestas.com.br/cartilha>. Acesso em: set. 2015.

COELHO JÚNIOR, Clemente. *Texto aprovado por deputados abre caminho para degradação de manguezais*. Instituto Socioambiental. 2012. Disponível em: <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3545>. Acesso em: set. 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Rio+20*. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br>. Acesso em: set. 2015.

DURAN, Mariano Felix. *Conceitos no novo Código Florestal - Ilustrado* (art. 3º Lei 12.651/12): várzea de inundação ou planície de inundação. 2015. Disponível em: <http://www.ambienteduranduran.eng.br/conceitos-no-novo-codigo-florestal-ilustrado-art-3%C2%BA-lei-1265112>. Acesso em: set. 2015.

MINAS GERAIS. Instituto Estadual de Florestas (IEF). *Cobertura vegetal de Minas Gerais*. 2005. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/florestas>. Acesso em: set. 2015.

NEVES, Roberta. *Cadeia alimentar*. Globo Comunicação e Participações S.A. 2015. Disponível em: <http://educacao.globo.com/biologia/assunto/ecolo>



gia/cadeias-e-teias-alimentares.html. Acesso em: set. 2015.


ONNIG, James. *Apicuns, marismas e manguezais*. 2012. Disponível em: <https://professorjamesonnig.wordpress.com/2012/09/24/apicuns-marismas-e-manguezais/>. Acesso em: set. 2015.

PENA, Rodolfo Alves. *Pedogênese*. Brasil Escola. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/geografia/pedogenese.htm>. Acesso em: set. 2015.

ROTAMOGIANA. *Até que ponto as cidades litorâneas podem conviver com os mangues?* 2013. Disponível em: <http://www.rotamogiana.com/2013/01/ate-que-ponto-as-cidades-litoraneas.html>. Acesso em: set. 2015.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Florestas do Brasil em resumo*. 2010. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/livro_de_bolso_sfb_mma_2010_web_95.pdf. Acesso em: set. 2015.

VIEIRA, Carlos. *O cultivo da terra*. Lisboa: Editora Estampa, 2011.



Código Florestal: aspectos jurídicos e inconstitucionalidades apontadas nas ADIs ajuizadas pelo Ministério Público Federal

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

A abordagem jurídica do Código Florestal pauta-se nas alegações de inconstitucionalidade da Lei nº 12.651/2012. O Ministério Público Federal ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade, tendo o STF negado as liminares de suspensão de vigência dessa lei. O Ministério Público Estadual de Minas Gerais requereu e obteve a inconstitucionalidade, de forma incidental, em 29 de junho de 2012, do art. 67 da Lei nº 12.651/2012, que trata da isenção de reserva legal (recuperação ou compensação) para as propriedades menores que quatro módulos fiscais, em 22 de julho de 2008, as quais não possuem área adequada para reserva legal, ou possuem em menor quantidade (de 20%).

Assim, o presente texto visa demonstrar as razões elencadas nas ADIs, tendo em vista a suposta inconstitucionalidade dos dispositivos. Os argumentos são os encontrados nas petições iniciais das ADIs e expostos pelo Ministério Público de Minas Gerais no *Manual Novo Código Florestal*, de autoria dos promotores de justiça Mauro da Fonseca Ellovitch e Carlos Alberto Valera. Para alguns tópicos, especificamente, foi o tema abordado sob a perspectiva do advogado Ricardo Carneiro, que se dispôs, em análise acerca das arguições de inconstitucionalidade do Ministério Público Federal, a expor e detalhar seu entendimento em relação aos pontos explorados nesse capítulo.

Todas as três ADIs apresentam o desenvolvimento histórico da proteção ambiental, desde o primeiro Código Florestal, de 1934, até a vigente lei. Expõem que já havia uma oscilação entre proteção e desproteção, tendo em vista interesses econômicos de setores estratégicos da economia. E, no que tange à Lei nº 12.651/2012, o Ministério Público Federal afirmou em todas as três ADIs:



Ignorando a clara diretriz constitucional sobre o tema da proteção ambiental, bem como os explícitos mandamentos da Carta da República a respeito da garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o processo legislativo foi dominado por propostas que tinham como pano de fundo um único objetivo: desonerar os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e, ainda, 'anistiar' ilegalidades antes cometidas.

Como base em toda a construção das alegações de inconstitucionalidade, o Ministério Público Federal elegeu o art. 225 da Constituição Federal, no que tange ao dever geral de proteção ambiental, à exigência de reparação dos danos causados e dos processos ecológicos essenciais e à vedação de utilização de espaço especialmente protegido, comprometendo seus atributos.

Quanto ao princípio da proibição da proteção insuficiente, as ADIs requerem uma atuação estatal (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) que realize uma proteção material, e não apenas formal, do meio ambiente ecologicamente protegido. Quanto ao princípio da proibição do retrocesso ambiental e social, justifica-se a inconstitucionalidade por ser a presente lei inferior, em proteção, à legislação anterior. E acrescentam:

As normas que desoneram aqueles que degradam o meio ambiente de promover a devida recuperação ambiental contrariam de forma explícita o § 3º do art. 225 da Constituição Federal [...]. Se a própria Constituição estatui, de forma explícita, a responsabilização penal e administrativa, além da obrigação de reparar os danos, não se pode admitir que o legislador infraconstitucional exclua tal princípio, sob pena de grave ofensa à Lei Maior.

O Manual CEA/CAOMA Novo Código Florestal, do Ministério Público Federal do Estado de Minas Gerais, referência a pressão política e econômica para a alteração da legislação:

Contudo, a limitação administrativa do uso de parte das propriedades – privilegiando o interesse social e a sustentabilidade em detrimento da exploração predatória – incomodou setores economicamente relevantes e politicamente influentes, levando-os à mobilização junto ao Congresso Nacional para a alteração da legislação florestal brasileira. Tais situações



são expressamente reconhecidas no Relatório da Comissão Especial do Congresso que analisou o Projeto de Lei nº 1.876/99:

‘Quando o Ministério Público começa a cobrar a efetiva implementação do Código Florestal e intensificam-se as ações de fiscalização, controle e punição, realizadas pelos órgãos ambientais, acelera-se o processo de debates e as tentativas de alteração das normas ambientais vigentes (BRASIL, 1999)’.

O resultado foi a edição da Lei nº 12.651/2012, denominada Novo Código Florestal, que, infelizmente, ignorou a opinião pública e as instituições científicas mais reconhecidas do Brasil – como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciência, além de renomados professores da USP, ESALQ, UNESP e UFU –, consistindo em um diploma legal que acarreta graves riscos a processos ecológicos essenciais, à conservação dos biomas, ao equilíbrio ecossistêmico e à segurança da população.

Para Carneiro, apesar de impreciso e pouco materializado, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental tem sido rotineiramente invocado em situações que demandam a análise quanto à legitimidade de iniciativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente. Entendido como um suporte a “*não regressão*”, deve ser interpretado sob o aspecto dos limites da “*desregulamentação*” em matéria ambiental.

Nesse cenário, deve fazer parte da temática a possibilidade de supressão de uma regra conservacionista – ou a redução de seu escopo no âmbito do ordenamento jurídico – em detrimento de interesses supostamente contrários à proteção, mas intimamente ligados ao “*progresso da humanidade*”.

Na prática, quando um projeto, especialmente de utilidade pública, constitucionalmente amparado, se rivalizar com direitos fundamentais de perfil coletivo, os critérios clássicos de solução de antinomias jurídicas não são, de regra, de todo satisfatórios, impondo-se o recurso a técnicas de ponderação de interesses, que se preordenam a estabelecer o peso relativo de cada um dos preceitos colidentes, em busca de concessões recíprocas que alcancem um resultado socialmente desejável, sempre com a salvaguarda do núcleo essencial do



direito que deva ceder ao outro contraposto.

Assim, quando dois bens ou direitos reentrantes não puderem ser realizados ou otimizados em todas as suas potencialidades, sem que se elimine um deles ou se retire sua substância elementar, exige-se, à falta de regras abstratas de prevalência, a viabilização de soluções proporcionais, geradoras da menor restrição possível das pretensões existentes, atentando-se à importância que cada uma delas ocupa no sistema de valores sobre o qual repousa a ordem constitucional.

Torna-se totalmente válido, portanto, um debate acerca dos contornos e limites do princípio da proibição do retrocesso ambiental, o qual não deve ser interpretado de maneira estática, em se tratando de uma realidade dinâmica.

No entendimento de Carneiro, de fato, por mais que os momentos de crise favoreçam os discursos que reclamam pela flexibilização das *“obrigações legais”*, muitas vezes entendidas como um entrave ao desenvolvimento, não deve o ordenamento simplesmente ceder à *“regressão ambiental”*. O que não se faz minimamente admissível é conferir ao princípio caráter absoluto de imutabilidade das normas, devendo prevalecer a lógica da ponderação de motivos e valores.

Como documento anexo à petição inicial da ADIN, está um estudo da Sociedade Brasileira de Progresso da Ciência (SBPC), o qual expõe as funções imprescindíveis da reserva legal e da área de preservação permanente. O *Manual Novo Código Florestal*, do Ministério Público de Minas Gerais, também pautado no mesmo documento, introduz as críticas acerca das inconstitucionalidades, realizando análise sistêmica, consistente na função ecossistêmica:

Em vez de analisarmos apenas as limitações decorrentes da proteção às Reservas Legais e às Áreas de Preservação Permanente, propomos que se levem em consideração as finalidades desses institutos e o papel que desempenham para o ecossistema e para o bem-estar das populações humanas. Somente avaliando as funções que justificam a sua proteção, definidas pela ciência e incorporadas expressamente na própria lei, teremos uma visão adequada da constitucionalidade ou não das alterações trazidas pela Lei nº 12.651/2012.



O Ministério Público de Minas Gerais ressalta, em todo o Manual, que é imprescindível buscar as razões precípuas da existência das normas de proteção das florestas. Diante dessa premissa, contesta a constitucionalidade de todos os dispositivos do Código Florestal que regulamentam, de maneira menos restritiva, em relação à legislação anterior.

Quanto aos dispositivos legais indicados como inconstitucionais, fundamenta a ADIN 4901:

a) Da inconstitucionalidade da redução da reserva legal em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal (art. 12, §§ 4º e 5º).

A inconstitucionalidade está pautada no fato de que a função ecossistêmica da unidade de conservação é diferente da reserva legal, sendo esta importante para a preservação do bioma. E as terras indígenas, embora a princípio mais conservadas ambientalmente, não são criadas para o fim ambiental, mas para garantir a proteção dos direitos indígenas.

b) Da Inconstitucionalidade da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, bem como por detentores de concessão, permissão ou autorização para explorar energia elétrica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias (art. 12, §§ 6º, 7º e 8º).

Quanto à dispensa de constituição de reserva legal, fundamentou-se também na falta de relação da função ecossistêmica desta com o tipo de empreendimento.

Outro argumento se refere à contrariedade ao art. 225 da Constituição Federal, no que tange à obrigação de recuperação ambiental, além da aplicação de penalidades penais e administrativas.

O Ministério Público de Minas Gerais, no *Manual Novo Código Florestal*, salienta que:

Não existe qualquer relação técnica ou científica entre a atividade



desenvolvida no imóvel rural e a necessidade de preservação de reserva legal. Tais dispensas visam apenas ‘flexibilizar’ o licenciamento das atividades mencionadas (p. 10).

No que se refere à dispensa de reserva legal, para Carneiro, é necessário que se leve em consideração a finalidade precípua do instituto em referência (reserva legal), de modo a compreender o papel que desempenham para o ecossistema e para o bem-estar das populações humanas.

Consoante o disposto nos arts. 3º, inciso III, 12 e seguintes da Lei nº 12.651/2012, a *reserva legal* corresponde à fração mínima da área de uma propriedade ou posse rural, legalmente definida de acordo com a fitofisionomia ou região do país em que ela se localiza, com o objetivo de garantir o uso sustentável dos recursos naturais, a manutenção ou a reabilitação dos processos ecológicos, a conservação da biodiversidade e o abrigo da fauna e da flora nativas, sendo nela vedada a exploração florestal mediante corte raso, bem como a alteração de sua destinação, nos casos de transferência a qualquer título ou desmembramento do imóvel.

A utilidade da *reserva legal* é, por tal modo, a de conformar o exercício das faculdades dominiais a uma serventia ambiental, certo que a Constituição da República, se, por um lado, incluiu a propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, inciso XXII), por outro, condicionou seu exercício ao atendimento de uma função social (inciso XXIII do mesmo artigo), consubstanciada na *defesa e preservação do meio ambiente e na utilização adequada dos recursos naturais disponíveis* (art. 170, inciso VI, c/c o art. 186, inciso II).

No que se refere à *reserva legal*, sobressai em importância a finalidade ecossistêmica desses espaços territoriais, a depender do posicionamento geográfico e fitofisionômico do imóvel (e não de seu uso produtivo) – sempre fora de regiões tipicamente urbanas ou passíveis de urbanização –, tanto quanto o fez o art. 49 da Lei nº 9.985, de 18.07.2000 (Lei do SNUC), que considera a área de uma unidade de conservação de proteção integral e seu perímetro de entorno como zona rural para todos os efeitos legais.

Ainda sob a égide do revogado Código Florestal, muitos autores, alinhando-se sob uma mesma perspectiva analítica e sob idênticos pressupostos exegéticos, relacionados à mudança de *status* jurídico do solo, já



sustentavam que as áreas utilizadas por estabelecimentos relacionados aos serviços públicos de energia, saneamento e transporte, não deveriam sujeitar-se à incumbência de alocação da *reserva legal*, certo que, nesses casos, os terrenos ocupados perderiam sua funcionalidade agrícola, afastando-se do enquadramento como *imóveis rurais*.

Nessa linha, é de se mencionar que, do ponto de vista conceitual, o Direito brasileiro vem oscilando entre critérios agrários de *destinação* (cf. art. 4º, inciso I, da Lei nº 4.504, de 30.11.1964 c/c o art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.629, de 25.02.1993) e critérios tributários de *localização* dos imóveis (cf. art. 29 do CTN e art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.393, de 19.12.1996), o que, inclusive, bem antes de a Lei nº 11.727, de 23.06.2008, acrescentar a alínea *f* ao inciso II do § 1º do art. 10 da Lei nº 9.393/1996, vinha levando a Secretaria da Receita Federal a entender que sobre as áreas alagadas para a formação de reservatórios de usinas hidrelétricas incide o Imposto Territorial Rural (ITR) (cf. precedentes da 1ª Turma da Delegacia de Julgamento em Brasília, Acórdãos nº 6.550, de 30.06.2003, e nº 7.071, de 13.08.2003).

Em meio a essas duas vertentes, não resta dúvida de que a revogada Lei nº 4.771/1965, apesar de se referir em alguns dispositivos à exploração de atividades agroflorestais, inclinou-se nitidamente pelo amparo do *aspecto situacional da propriedade* – algo que nos parece ter sido de todo incorporado aos ditames da subsequente Lei nº 12.651/2012.

Sob tal perspectiva, não impressiona a tese – sustentada de forma recorrente por muitos especialistas –, de que o alagamento das áreas destinadas aos reservatórios de acumulação, ou seu emprego para assentar leitos de rodovias ou de estradas de ferro, tornaria o solo indisponível para os usos agropecuários, subtraindo dos perímetros inundados a natureza de imóveis rurais e tornando-os, nessa medida, infensos ao instituto da reserva legal.

O raciocínio, para Carneiro, é absolutamente enganoso e, se levado a extremos, ancorando-se apenas no critério da destinação agrícola da terra – que deixaria de existir, obviamente, após o funcionamento daquelas atividades concedidas –, conduziria ao reconhecimento da existência do ônus relativo à reserva legal, ainda que se tratasse de zonas legalmente definidas como urbanas, lembrando, só a título exemplificativo, que a cidade



de São Paulo – maior metrópole da América Latina –, possui cerca de cinco mil propriedades rurais, concentradas nas periferias das zonas leste e sul e inseridas no cinturão verde da Capital, reunindo uma população não urbana de aproximadamente seiscentas e vinte mil pessoas.¹

Na verdade, a conclusão no sentido de que as terras rurais ocupadas por empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, bem como por detentores de concessão, permissão ou autorização para explorar energia elétrica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias, estavam, já sob a regência do revogado Código Florestal, exoneradas do cumprimento do encargo subjacente à reserva legal decorre de outros e distintos fundamentos – todos tendentes a demonstrar a total incompatibilidade desse instituto jurídico com as atividades em análise.

No caso das ferrovias, por exemplo, o primeiro fundamento, para Carneiro, relaciona-se à projeção linear dessa categoria de empreendimento, a qual, mesmo implicando a expropriação de uma faixa de domínio, que se projeta para além do eixo da via permanente, faz surgir uma ou mais propriedades de perfil longitudinal, onde, por óbvio, a funcionalidade ecossistêmica da *reserva legal* não poderia subsistir.

Este era e continua sendo – bem se diga – o entendimento prevalente em algumas Unidades Regionais Colegiadas do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), de Minas Gerais, ao menos no tocante ao desmate oriundo da passagem de sistemas de transmissão de energia, o mesmo ocorrendo na esfera federal, em que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) dispensava (e permanece dispensando) esse encargo, por regra, no âmbito de processos licenciatórios de gasodutos e minero-dutos.

O segundo argumento para Carneiro relacionava-se à não incidência da reserva legal em se tratando de áreas públicas, em face da redação original do *caput* do art. 16 da Lei nº 4.771/1965, que só projetava essa regra impositiva sobre “*as florestas de domínio privado*”, o que se mante-

¹ Dados extraídos do *website* <http://sp450.globo.com/Sp450/0,19125,-VLV0-2819-7-45860,00.html>.



ve mesmo com as alterações promovidas pela Lei nº 7.803, de 18.07.1989, vindo a ser alterado somente quando da Medida Provisória nº 1.956-50, de 26.05.2000, que universalizou a abrangência desse instituto.

Lembre-se, ademais, que, ao prever o antigo Código Florestal que as formações florísticas eram susceptíveis de exploração, desde que mantidos os percentuais protetivos nele consignados, a reserva legal se esvaziava em sua funcionalidade logo que a linha férrea era construída ou entrava em operação regular, até porque já não mais haveria, nessa situação, “*floresta de domínio privado*” alguma a ser suprimida ou preservada nos trechos de percurso da ferrovia.

Disso tudo se conclui que, mesmo diante das mudanças implementadas pela Medida Provisória nº 1.956-50/2000 e suas sucessivas reedições no art. 16 da Lei nº 4.771/1965, as faixas de terra ocupadas pelas estruturas ferroviárias já não dependiam – com toda a certeza – de alocação física e averbação de reserva legal, o que assim se manteve até o advento da vigente Lei nº 12.651/2012, que delineia essa incumbência para qualquer proprietário de imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, seja ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, exonerando desse ônus, no entanto, as áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação da capacidade de rodovias ou ferrovias (art. 12, § 8º).

Não se nega, nesse contexto, que trechos ou estruturas ferroviárias específicas possam ter sido objeto de adequação licenciatória junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, com exigência específica referente à reserva legal. Nesses casos, as áreas como tal, eventualmente gravadas junto às matrículas dos imóveis existentes ao longo da ferrovia, não retrocedem à situação anterior, mantendo essa sua condição tuitiva em respeito mesmo às situações jurídicas consolidadas sob a égide do direito anterior.

No caso específico dos projetos de aproveitamento de potenciais hidráulicos, para Carneiro, o fundamento está no fato de que o desmate é, na verdade, disciplinado por regras bastante peculiares – inseridas na Lei nº 3.824, de 23.11.1960 –, a qual, de modo peremptório, obriga à destoca e à consequente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais construídos pela União, pelos Estados, pelos Municípios ou por



empresas particulares que gozem de concessões do Poder Público.

Não se cogita, nesse diploma ordinatório, como facilmente se percebe, da destinação de um percentual mínimo de áreas a serem conservadas a título de reserva legal, limitando-se o art. 2º desta lei a exigir a garantia de áreas vegetadas que sejam suficientes à tutela da ictiofauna, o que guarda direta e imediatamente correspondência com as faixas de preservação permanente previstas no Código Florestal – estas sim aplicáveis ao entorno dos reservatórios artificiais, por força do que se contém no art. 2º, alínea *b* e no art. 4º, § 6º, da Lei nº 4.771/1965.

Nem se diga que tal excepcionalidade normativa teria sucumbido à regência ulterior da matéria pelo Código Florestal de 1965, não se podendo esquecer que uma lei geral posterior não reduz necessária e automaticamente a autoridade, nem retira a eficácia do direito especial anterior (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*), certo que, de ordinário, um determinado preceito específico afeta e restringe o âmbito de aplicação da prescrição genérica, dela excluindo a ingerência sobre hipóteses e circunstâncias concretas (MAXIMILIANO, 1991, p. 360).

Disso se infere, de modo quase irrefutável, que a supressão vegetal imposta pelo represamento de um corpo d'água com vistas à geração hidrelétrica nunca atraiu, em absoluto, o gravame subjacente à reserva legal, o mesmo se passando com as intervenções nos imóveis em que se deveria implementar o eixo da barragem, a casa de força e a respectiva subestação de energia, dadas suas interseções necessárias e a abrangência do regime jurídico aplicável às terras que devam ser inundadas.

O segundo argumento, mais diretamente aplicável às linhas de transmissão, relaciona-se, conforme exposto acima, à projeção linear dessa categoria de empreendimento, que se viabiliza, no mais das vezes, por meio das servidões coercitivas regidas pelo art. 151, alíneas *a* e *c* do Decreto nº 24.643, de 10.07.1934 (Código de Águas).

Em hipóteses como tais, as intervenções em áreas de terceiros se fazem independentemente da subtração da propriedade ou da posse permanente das faixas de percurso desses equipamentos, sobre as quais incide um verdadeiro ônus real sobre coisa alheia (MEIRELLES, 2002, p. 594), que se constitui em favor de um serviço ou da fruição de um bem afetado



a uma finalidade coletiva (DI PIETRO, 2003, p. 145).

Delineia-se aqui, por conseguinte, uma inequívoca modalidade de servidão administrativa, na qual os vínculos jurídicos, por força mesmo do ato declaratório originário, se estabelecem entre o bem e a atividade de interesse público, impondo-se ao proprietário ou possuidor sobre o qual se projeta a serventia apenas e tão somente a tolerância quanto ao uso pretendido (*servitus in faciendo consistere nequit*).

Ressalte-se, nesse contexto, que cada modalidade de servidão, atendendo às características e à dinâmica da atividade que a enseja, opera efeitos distintos sobre o espaço territorial sobre que se repercutem, inexistindo reflexos possessórios, por seu turno, nos casos relacionados ao trânsito das autoridades fiscalizadoras nas faixas marginais às águas interiores, à formação de aquedutos (respectivamente, arts. 12, 117 e seg. do Decreto nº 24.643, de 10.07.1934 – Código de Águas), às restrições imponíveis ao direito de construir no entorno de aeródromos ou mesmo à afixação de placas identificadoras do nome ou do número do logradouro em via pública.

Em todas essas situações, da mesma maneira como se verifica com as dutovias em geral, não ocorre o apossamento contínuo das áreas de percurso ou de inserção de seus elementos estruturantes, sendo o interessado provisoriamente imitado na posse apenas para a execução das obras de engenharia correspondentes, o que se transmuda num mero direito subsequente de ingresso nos imóveis, para ajustes, inspeções de rotina ou reparos técnicos que por ali se mostrarem imprescindíveis.

Fácil é perceber, para Carneiro, portanto, que tomada como premissa a inexistência, em favor do concessionário ou autoritário dos serviços e instalações de transmissão de energia elétrica, de qualquer sorte de transferência apriorística do domínio ou da posse das glebas sobre as quais incide a linha de transmissão, inviável já era – sob a égide do direito anterior – impor-se-lhe o ônus constitutivo da reserva legal, que permanecia como incumbência única e exclusiva daquele que titularizava o imóvel, não se admitindo pudesse o órgão competente vincular a outorga de licenças para desmate ao cumprimento dessa obrigação.

Nos casos em que projetos de geração, transmissão ou distribuição de energia tenham sido objeto de adequação licenciatória, com



exigência específica referente à reserva legal, as áreas como tal eventualmente gravadas junto às matrículas dos imóveis afetados pelas usinas não retrocedem à situação anterior, mantendo esta sua condição protetiva em respeito mesmo às situações jurídicas consolidadas sob a égide do direito anterior.

Essas linhas interpretativas, contudo, nunca foram adotadas de maneira homogênea pelos diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

c) Da inconstitucionalidade da permissão de instituição de servidão ambiental, na forma prevista no art. 13, § 10, da Lei nº 12.651/2012.

O Ministério Público Federal salienta, na ADI, que a criação de servidão ambiental e cota de reserva ambiental, como instrumento de compensação ambiental, possibilitará que as áreas que deveriam ser preservadas, nas propriedades, sejam degradadas, perdendo em qualidade e extensão de área protegida.

Trata-se, pois, de uma interpretação limitada da servidão ambiental e cota de reserva ambiental, instituídas na Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), os quais são classificados como instrumentos econômicos. Ambos são, na realidade, a possibilidade de se instituir o fomento à conservação ambiental.

A servidão ambiental pode ser criada sob três formas: de conservação, de preservação e de recuperação, conforme os arts. 9º-A e 9º-B da Lei nº 6.938/81. Assim, são instrumentos que fomentam o proprietário a manter ou recuperar o meio ambiente, como forma de auferir renda. Assim, se ganhará renda por meio da manutenção da floresta em pé. São instrumentos que viabilizarão o pagamento da conservação, preservação ou recuperação do meio ambiente, de forma econômica, a ser custeada pela própria iniciativa privada.

Para tanto, faz-se necessária a devida regulamentação desses institutos. A mudança de paradigma do direito ambiental (de punitivo para fomentador) deve ser realizada urgentemente, sob pena de falência do atual modelo.

O Ministério Público de Minas Gerais, no *Manual Novo Códigos*



go Florestal também contesta a constitucionalidade do art. 67 da Lei nº 12.651/2012, o qual isenta propriedades de até 4 (quatro) módulos fiscais de ter reserva legal. Como fundamento, argumentam que,

Além de violar os mandamentos constitucionais de reparação de danos ambientais (art. 225, § 3º), de recuperação de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I) e de vedação de utilização inadequada de áreas especialmente protegidas (art. 225, § 1º, III), o disposto no art. 67 gerará uma verdadeira concorrência desleal em favor do degradador. O produtor rural que cumpriu a lei, recuperou, demarcou e averbou sua reserva legal teve uma diminuição (justificada) de área produtiva, realizou gastos que oneraram seu produto e deverá manter os 20% de área de reserva legal conservados. Já o produtor degradador que deixou de cumprir a lei até 22 de julho de 2008, não recuperou áreas de vegetação nativa, evitou despesas e aumentou sua área produtiva, gozará do benefício de constituir reserva legal em percentual menor do que o definido como regra geral. É um evidente vilipêndio ao princípio da isonomia.

Considerando que as propriedades com área de até 4 (quatro) módulos fiscais correspondem a cerca de 90% dos imóveis rurais do Brasil e que é notoriamente difícil a fiscalização e prova da data dos desmates, o art. 67 da Lei nº 12.651/2012 gera riscos de retirada da efetividade prática da reserva legal (p. 10).

Esse dispositivo foi o primeiro a ser analisado pelo TJMG, no que tange às alegações de inconstitucionalidade, no sistema de controle difuso, tendo sido declarada sua inconstitucionalidade, tendo em vista a fundamentação principiológica descrita pelo Ministério Público Estadual, coincidente com a argumentação do Ministério Público Federal.

Há que se ressaltar, no entanto, que esse assunto só interessa ao pequeno produtor rural, ou seja, aquele que possui até quatro módulos fiscais. E, por ser a parte política e economicamente mais fraca, teve seus interesses facilmente sobrepostos pela argumentação referente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio da proibição do retrocesso, dentre outros.

É importante frisar, no entanto, a intenção do legislador quando da criação desse dispositivo. Trata-se de um pressuposto inerente à realidade fática. Inserir e exigir desse pequeno proprietário rural que realize a total



regularização ambiental de sua propriedade, compensando a reserva legal (no caso de não haver área para tanto), significará a inviabilização de sua atividade. A rentabilidade de seu negócio não possibilita tal investimento. Assim, ao estabelecer essa isenção, quis o legislador criar uma lei exequível.

O legislador limitou a possibilidade de se valer desse benefício às propriedades rurais, que, em 2008, apresentavam área de até quatro módulos fiscais. Assim, não há que se arguir a possibilidade de fragmentação das propriedades para se beneficiar da anistia.

Dessa forma, caso haja a declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo, será necessário criar algum sistema de fomento e auxílio para o pequeno produtor, sob pena de ser instituído o caos econômico-financeiro no setor. Todos perderão o financiamento subsidiado, e a agricultura familiar e do pequeno proprietário (que já não consegue competir com os grandes) vai parar, nascendo imenso conflito social.

d) Da inconstitucionalidade da autorização para cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal (art. 15 da Lei nº 12.651/12).

O Ministério Público mineiro defende a inconstitucionalidade dessa previsão legal, fundamentando que as

funções ecossistêmicas da área de preservação permanente e da reserva legal não se confundem. Contudo, a Lei nº 4.771/65 permite, em casos excepcionais, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual da reserva legal“(p. 11).

O Ministério Público Federal, na ADIN 4.901, transcreve parte do estudo anexado, de autoria da SBPC, dizendo:

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências anexado à presente ação (doc. 02):

Uma das atuais propostas de alteração do Código Florestal expande as possibilidades de incorporar a APP no cômputo da RL de todas as propriedades. O maior objetivo dessa alteração é a redução do passivo ambiental, uma vez que esse mecanismo não deverá ser autorizado caso implique a supressão de novas áreas de vegetação nativa. Com essa alteração, uma propriedade (com mais de quatro módulos fiscais) que incluir 10% de APP só precisará manter mais 10% adicionais como RL; aquela que tiver mais



de 20% de APP não terá de manter qualquer RL. Haveria assim uma substituição de RL por APP.

Esse cálculo combinado não faz sentido em termos biológicos. Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos. Áreas de APP ripárias diferem das áreas entre rios mantidas como RL; analogamente, APPs em encostas íngremes não equivalem a áreas próximas em solos planos que ainda mantêm vegetação nativa, conservadas como RL.

As APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como aquelas com maior risco de erosão de solo ou que servem para recarga de aquífero, seja qual for a vegetação que as recobre, além de terem papel importante de conservação da biodiversidade. Por se localizarem fora das áreas frágeis que caracterizam as APPs, as RLs são um instrumento adicional que amplia o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas. São áreas complementares que devem coexistir nas paisagens para assegurar sua sustentabilidade biológica e ecológica em longo prazo.

Cabe destacar, ainda, que, ao contrário das APPs, as RLs podem ser manejadas pelos proprietários, que delas podem extrair madeiras, essências, flores, frutos e mel. Portanto, as RLs são fonte de trabalho e renda para o proprietário, desde que as atividades exercidas não comprometam a sobrevivência das espécies nativas que abrigam. Entre outras causas, o descumprimento do Código Florestal vigente no que tange às APPs e às RLs é um dos principais fatores responsáveis pelo contínuo aumento no número de espécies brasileiras vulneráveis e ameaçadas de extinção nas listas atualizadas periodicamente pelas sociedades científicas e adotadas pelos órgãos e instituições da área ambiental. Na região amazônica, a redução das RLs diminuiria o patamar de cobertura florestal a níveis que comprometeriam a continuidade física da floresta, aumentando significativamente o risco de extinção de espécies, comprometendo sua efetividade como ecossistemas funcionais e seus serviços ecossistêmicos (p. 48).

Por fim, conclui o Ministério Público Federal em suas considerações sobre a inconstitucionalidade do dispositivo:

Portanto, o mecanismo previsto no art. 15 acaba por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, assim, viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art.



225, § 1º, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido, de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III) e o comando constitucional de que a propriedade atenda sua função social (art. 186). Por conseguinte, deve ser declarado inconstitucional o art. 15 da Lei nº 12.651/12.

Nesse contexto, assevera Carneiro ser sempre útil ressaltar que, quando uma lei entra em vigor, sua aplicação, de regra, se dirige para o momento presente e para o futuro, não sendo em princípio razoável que o legislador, criando novos institutos ou modificando a disciplina de determinados aspectos da vida social, se volte para o tempo já decorrido (PEREIRA, 1989, p. 96-97), atribuindo consequências jurídicas para fatos realizados no passado (DELGADO, 2004, p. 16).

Não se deve esquecer, contudo, como bem adverte Caio Mário da Silva Pereira, que, justamente para se acomodar às vicissitudes e necessidades humanas, bem como para atender ao reclamo inexorável do progresso das instituições sociopolíticas, o direito formula conceitos e regras em constante devir, sendo presumível acreditar que a lei nova enseja melhor regência dos valores incorporados à sociedade (PEREIRA, 1989, p. 97).

São essas, em linhas bem gerais, as diretrizes que modulam a aplicação das disposições normativas subsequentes, sendo certo que uma lei modificadora das restrições impostas ao uso do solo incidem de forma instantânea, tanto quanto o fazem os diplomas que porventura venham a alterar a forma de usufruição de determinadas faculdades legais, mas não se aplicam às situações pretéritas, consolidadas antes do início de sua vigência.

Se, no entanto, o regramento novo não se aplica aos proprietários rurais que já tivessem, na data de entrada em vigor da Lei nº 12.651/2012, averbado o compromisso referente à reserva legal junto à matrícula do respectivo imóvel – salvo se ao titular do imóvel for autorizada a realocação da RL,² inserindo-a no novo regime jurídico –, situação bem diferente se verifica em relação àquelas pessoas que ainda porventura não tenham se desincumbido desse ônus legal.

Destarte, para Carneiro, embora a situação física de determinado

² Cf. art. 10, parágrafo único, do Decreto Estadual Paranaense nº 3.320, de 12.07.2004.



imóvel não tenha mudado fundamentalmente desde o advento da Lei Florestal passada, para aqueles que, por algum motivo, ainda não promoveram a demarcação da reserva legal, incide, à plenitude, o novo regramento contemplado no art. 15 da Lei nº 12.651/2012, no tocante ao cômputo das áreas sobre as quais recai o cálculo de seu percentual:

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, nos termos desta Lei.

[...]

Art. 35. Será admitido o cômputo das APPs no cálculo do percentual da área de Reserva Legal a que se refere o *caput* do art. 25, desde que:

I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão ambiental competente;

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inscrição do imóvel no CAR.

Incide nessa hipótese a fórmula contemplada no art. 6º do Decreto-lei nº 4.657, de 04.09.1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), pelo *qual a lei em vigor terá efeito imediato e geral*, estendendo sua eficácia para o presente e para o futuro, regendo as situações transitórias e acolhendo os fatos que não tenham se consolidado sob a égide da lei anterior.

Pelo exposto, para Carneiro, ressalvadas as situações já consolidadas sob a égide do Código Florestal anterior, aplicam-se, desde logo, as novas disposições da Lei nº 12.651/2012, relativas ao cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da reserva legal para os proprietários que ainda não tenham se desincumbido desse encargo.



e) Da necessidade de conferir interpretação, conforme a Constituição, ao art. 28 da Lei nº 12.651/12.

Trata-se de dispositivo que limita a supressão de área de mata nativa para uso alternativo quando houver, nesta, área abandonada. A medida provisória, que se converteu na Lei nº 12.727/2012, retirou da redação original do projeto de lei as expressões “*subutilizada ou utilizada de forma inadequada, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.629/1993*” (que regulamenta a reforma agrária).

Assim, a ADIN fundamenta que deveria ser esse dispositivo interpretado conforme a Constituição, para entender a “área abandonada” como qualquer atividade que represente o não cumprimento da função social da propriedade.

f) Da inconstitucionalidade da permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal (art. 66, § 3º).

Os argumentos expostos na ADIN ressaltam que a exceção prevista na lei anterior, 4.771/65, no que dizia respeito à possibilidade de plantio de espécies frutíferas na reserva legal, era apenas para pequenas propriedades rurais. Na atual legislação, foi estendido para qualquer propriedade, além de abrir possibilidade para qualquer espécie exótica.

Estudos da SBPC e do próprio setor de perícia técnica do Ministério Público Federal afirmam representar essa prática grande prejuízo para o meio ambiente, uma vez que a conservação do bioma não se dará com a prática de plantar hibridamente com espécies exóticas.

Nesse sentido, também fundamenta o Ministério Público de Minas Gerais, no *Manual Novo Código Florestal*:

Nos poucos casos em que será necessária a recuperação da área destinada à Reserva Legal, o Novo Código Florestal, ao contrário da revogada Lei nº 4.771/65, permite o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas (art. 66, § 3º) de forma permanente, com o intuito de viabilizar sua exploração econômica (art. 66, § 4º). Além disso, dá ao proprietário rural a alternativa de compensar a recuperação de área de reserva em outra bacia hidrográfica ou Estado, desde que no



mesmo bioma. Se a ideia principal da Reserva Legal é a proteção de parcela do bioma originário e do equilíbrio ecossistêmico em cada propriedade rural, as referidas inovações legislativas comprometem a integridade dos atributos que justificam sua proteção (p. 11).

g) Da inconstitucionalidade da compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas e da compensação por arrendamento ou pela doação de área localizada no interior de unidade de conservação a órgão do Poder Público (arts. 48, § 2º, e 66, § 5º, II, III e IV, e § 6º).

Alega o Ministério Público Federal, na ADI 4.901, que acarretará grande prejuízo para o meio ambiente a possibilidade de efetivação da compensação da reserva legal. Acredita que tal instituto deve ser *propter rem*, ou seja, deve sempre seguir a propriedade, não sendo possível seu deslocamento, tendo em vista a necessidade de se preservar o meio ambiente em todos os locais.

Apresenta os prejuízos ambientais decorrentes desse dispositivo por meio de transcrição do estudo da SBPC:

Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem.

Tais remanescentes funcionam como trampolins ecológicos no deslocamento e na dispersão das espécies pela paisagem.

Essas características exigem que eventuais compensações sejam feitas na própria microbacia ou na bacia hidrográfica. As características fitoecológicas da área a ser compensada – e não o bioma como um todo, devido à alta heterogeneidade de formações vegetais dentro de cada bioma – devem ser a referência para a compensação (p. 13).

Argumentou que a compensação da reserva legal representa incomensurável prejuízo ao meio ambiente, em qualquer das hipóteses de compensação. Assim, defende que só seria possível se houvesse identidade ecológica das áreas.



h) Da inconstitucionalidade dos arts. 12 e 68, *caput*, da Lei nº 12.651/12.

O art. 68 estipula possibilidade de convalidação de desmatamento irregular. A redação do citado dispositivo legal é a seguinte:

Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

§ 2º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

O art. 12 da Lei nº 12.651/12, por sua vez, estabelece que:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Argumenta o Ministério Público Federal que há flagrante retrocesso na legislação ambiental, decorrente da diminuição do número de espaços protegidos. Houve, para o Ministério Público Federal, descompromisso com o fato de a norma ter aumentado os percentuais de reserva legal, anteriormente, como forma de cumprir os preceitos constitucionais. Assim, significará substancial retrocesso na proteção ambiental,



além de ferir o dever geral de não degradar o meio ambiente, sendo, portanto, inconstitucional.

As inconstitucionalidades elencadas na ADI 4.902

a) Da inconstitucionalidade da permissão de novos desmatamentos sem que haja recuperação dos já realizados irregularmente (§ 3º do art. 7º).

O *caput* do art. 7º relata a obrigação de preservação da mata nativa existente nas propriedades, especialmente no que tange à APP, sendo classificada como obrigação *propter rem*. No entanto, o § 3º possibilita que aqueles que desmataram irregularmente, antes de 22 de julho de 2008, podem requerer autorização para novos desmatamentos.

Tal proposição legislativa instaura uma situação de ilegalidade e injustiça, conforme entendimento do Ministério Público Federal. Primeiramente, devido ao fato de que não há isonomia de direitos entre aqueles que desmataram antes de 2008, irregularmente, e aqueles que não cometeram tal infração. Segundo, porque o que a norma ambiental deve prever é a proteção contra a degradação ambiental e a proibição do retrocesso, tendo em vista a permissibilidade de intervenções.

Nesse sentido, requereu o Ministério Público Federal, em sede da ADI 4.902, a inconstitucionalidade do dispositivo legal, art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.651/2012.

b) Da inconstitucionalidade do § 7º do art. 17.

O § 3º do art. 17 da Lei nº 12.651/12 determina a suspensão imediata das atividades realizadas em área de reserva legal desmatada irregularmente, isentando de tal restrição os desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008.

A problemática desse dispositivo consiste na forma de comprovar que o desmatamento foi antes de 22 de julho de 2008 e o desrespeito ao princípio geral *tempus regit actum*, no que tange à não aplicação de penalidades para aquele que cumprir as ações instituídas no Programa de Recuperação Ambiental. Se assim for, não haverá reparação pelo dano causado, mas apenas a aplicação do dever de recuperar o local degradado.



Nesse sentido, também argumenta o Ministério Público de Minas Gerais, no *Manual Novo Código Florestal*:

A Lei nº 12.651/2012 subverte a lógica da tríplice responsabilização pelo dano ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal) e estabelece, por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), uma ampla anistia a infrações administrativas e crimes ambientais.

O Novo Código Florestal proíbe autuações administrativas por infrações cometidas até 22 de julho de 2008 e suspende multas aplicadas a proprietários inscritos no PRA, por infrações cometidas no referido período. Se o degradador cumprir um termo de compromisso de regularização celebrado com o órgão ambiental, extingue-se a penalidade.

A anistia é extensiva à responsabilização penal relativa aos crimes dos arts. 38, 39 e 49 da Lei nº 9.605/98, cometidos até 22 de julho de 2008. Se o infrator assinar o termo de compromisso de regularização, suspendem-se a punibilidade e o prazo prescricional. Se ele cumprir esse termo, extingue-se a punibilidade. Cumpre destacar que o PRA ainda não foi implementado e, portanto, ainda não é possível a suspensão ou a extinção da punibilidade por crimes ambientais com fundamento na Lei 12.651/2012 (p. 12).

Na ADI 4.902, argumenta o Ministério Público Federal que Tal isenção também viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III), o mandamento constitucional de que a propriedade atenda a sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

c) Da inconstitucionalidade do estabelecimento de imunidade à fiscalização e anistia de multas (art. 59, §§ 4º e 5º).

O art. 59, §§ 4º e 5º, tendo em vista a instituição do Programa de Regularização Ambiental (PRA), o qual consiste em uma sistemática governamental que aprovará a forma de recuperação da propriedade, dentro de um cronograma de dois anos, é criticado pelo Ministério Público Federal na ADI 4.902, por não ter um escopo definido, tendo sido deixado para a regulamentação. Isso quer dizer que não há um parâmetro mínimo, definido em



lei, sobre o que seria a recuperação ambiental de uma propriedade.

E com o simples cadastro do produtor rural no PRA, o produtor estará, conforme os parágrafos do art. 59, isento de qualquer punição dos órgãos fiscalizadores, além de serem suspensas quaisquer penalidades, já aplicadas, a partir de sua adesão ao PRA.

E, em continuidade a essa série de isenção de obrigações, o art. 60 da Lei nº 12.651/2012 também é objeto de pedido de inconstitucionalidade na ADI 4.902, uma vez que suspende a subsunção do fato à norma, nos casos dos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

No entendimento do Ministério Público Federal, tais dispositivos representam uma injustiça ambiental, um retrocesso e um fomento à degradação, sendo, portanto, contrários à Constituição Federal. Por isso, carentes da declaração de inconstitucionalidade.

d) Da inconstitucionalidade dos dispositivos que permitem a consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações à legislação de proteção às áreas de preservação permanente, praticados até 22 de julho de 2008 (arts. 61-A, 61-B, 61-C e 63).

Trata-se de dispositivos legais que consolidam intervenções ambientais realizadas antes de 22 de julho de 2008, instituindo uma obrigação de recuperação parcial, conforme o tamanho da propriedade, em módulos fiscais.

O Ministério Público Federal utiliza-se do estudo da SBPC para demonstrar que a recuperação deve ser realizada em conformidade com a relevância ambiental da área, e não com o tamanho da propriedade, e que essa irregularidade, ao longo das margens de um corpo hídrico, pode significar incomensurável prejuízo para os recursos hídricos e fluxo gênico de fauna e flora.

Qualifica como ainda mais grave, em termos de prejuízo ambiental, o art. 63, o qual isenta da obrigação de recuperação ambiental as intervenções já realizadas em encostas, topos de morro e bordas de tabuleiros, legalizando a atividade agrosilvipastoril de propriedades de até quatro módulos fiscais.

Ainda ressalta que tais dispositivos são um convite para a



fraude, tendo em vista a possibilidade de fragmentação da propriedade, a fim de isentar-se das devidas obrigações de recuperação ambiental.

Nesse sentido, o Ministério Público de Minas Gerais argumenta que

Essas recuperações, conforme demonstram inúmeros estudos científicos (inclusive Nota Técnica nº 12/2012 da Agência Nacional de Águas – ANA), não são suficientes para que as APPs desempenhem as funções ecológicas essenciais previstas no art. 3º, II, da própria Lei nº 12.651/2012. Uma APP de 5 metros – pouco mais do que uma fileira de árvores em linha reta –, por exemplo, não serve para preservar, satisfatoriamente, a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, a estabilidade geológica da margem de um rio, para facilitar o fluxo gênico de fauna e flora etc. Seu efeito é predominantemente cosmético, transmitindo a falsa sensação de que houve recuperação da qualidade ambiental (p. 9).

Nesse sentido, o Ministério Público Federal requereu a inconstitucionalidade dos artigos supracitados, tendo em vista a seguinte fundamentação:

Portanto, os artigos 61-A, 61-B, 61-C e o art. 63 da Lei nº 12.651/2012 devem ser declarados inconstitucionais, pois violam o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, *caput*, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

e) Da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 12.651/12.

Esse dispositivo isenta propriedades que, até 22 de julho de 2008, tinham até quatro módulos fiscais de tamanho, e não tinham o percentual legalmente exigido de reserva legal, em mata nativa, da obrigação de sua instituição, não sendo necessária nem mesmo a compensação. Veda, no entanto, a conversão de novas áreas, ou



seja, novos desmatamentos.

A ADI 4.902 enumera esse dispositivo como passível de declaração de inconstitucionalidade, por ferir o dever geral de proteção ambiental, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais, a restauração dos processos ecológicos, a vedação da utilização de espaços protegidos em desconformidade com a norma e o princípio da proibição do retrocesso ambiental.

f) Da inconstitucionalidade do art. 78-A da Lei nº 12.651/12.

Diz o art. 78-A da Lei nº 12.651/12 que, “após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR”.

No entendimento do Ministério Público Federal, em sede da ADI 4.902, esse dispositivo é inconstitucional por permitir que o proprietário rural tenha acesso ao crédito rural com mera inscrição no CAR, independentemente de estar ou não devidamente com a regularização nos termos da lei ambiental.

A ADI 4.903 atribui inconstitucionalidades aos dispositivos que permitam a utilização dos espaços protegidos, tendo em vista comprometer a integridade de seus atributos, os quais justificam sua proteção.

Foram levantadas as seguintes inconstitucionalidades:

a) Quanto às intervenções em Área de Preservação Permanente nas hipóteses de utilidade pública e interesse social.

As áreas de preservação permanente, conforme argumentos do Ministério Público Federal, em sede da ADI 4.903, devem exercer determinada função, como a proteção dos recursos hídricos, o fluxo gênico de fauna e flora, a estabilidade geológica, dentre outras. Assim, as intervenções admitidas em direito devem ser excepcionais, não devendo ser aquelas que possam ser evitadas ou realizadas em outro local.

Assim, a primeira arguição de inconstitucionalidade dos incisos VIII, e, e IX, g, do art. 3º da Lei nº 12.651/2012 diz respeito a não mencionar a norma sobre a exigência de caracterização de situação em que não haveria alternativa técnica e locacional, quando for o caso de exceção, no que diz



respeito à intervenção em APP.

Também ressalta a inconstitucionalidade existente no que tange à possibilidade de intervir em APP nos casos de resíduos sólidos e de instalação de estrutura necessária à realização de competições esportivas – estadual, nacional ou internacional.

Para estas hipóteses, salientou tratar-se de situações esdrúxulas, sendo a de resíduos sólidos contrária à lógica da proteção ambiental, uma vez que tal atuação pode contaminar os recursos hídricos que se quer proteger com a APP. E, no que tange à instalação de estrutura para competições esportivas, ressalta a total falta de necessidade, uma vez que essas competições podem ser realizadas em outros locais.

O Ministério Público de Minas Gerais, em seu *Manual sobre o Código Florestal*, quanto à possibilidade de instalação sistemática de resíduos sólidos em APP, ressaltou o risco de contaminação dos corpos hídricos, enfatizando que as áreas de APP só devem ser utilizadas em casos excepcionais, como os de utilidade pública, interesse social e baixo impacto.

Nesse sentido, o Ministério Público mineiro também explica que, para haver coerência, deveriam ser suportadas apenas as pequenas intervenções, para prática de esportes aquáticos.

Houve, então, pedido de declaração de inconstitucionalidade dos incisos que permitem as atividades relacionadas à gestão de resíduos sólidos e à instalação de estrutura para a realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais em APP.

Quanto aos incisos que tratam da possibilidade de intervenção em APP por utilidade pública e interesse social, o requerimento foi que houvesse interpretação conforme os ditames constitucionais, no que tange à necessidade de estas se classificarem como situações de inexistência de alternativa técnica e locacional.

b) Quanto à previsão normativa acerca das atividades de aquicultura em área de preservação permanente e as intervenções em mangues e restingas.

O Ministério Público Federal, em sede de ADI, argumenta que a intervenção em APP, para fins de aquicultura, possibilitará grande interven-



ção na fauna e flora, uma vez que, não raras vezes, se trata de criação de espécies exóticas. E, mesmo com a previsão de haver a proibição de novas supressões vegetais, bem como a obrigação de práticas de manejo sustentável de água e solo, haverá alteração do meio ambiente. Nesses termos, fere a obrigação de proteção do meio ambiente, insculpida na Constituição Federal. Por isso, é inconstitucional.

Da mesma forma, trata o art. 8º, § 2º, da intervenção em mangue e restinga como dispositivo inconstitucional. Mesmo sendo tal intervenção voltada para possibilitar a regularização fundiária de baixa renda, trata-se, na visão do Ministério Público Federal, de intervenção que desconfigura o bioma. Assim sendo, perde-se a garantia de proteção do meio ambiente, bem como significa um retrocesso ambiental. Por isso, é inconstitucional.

c) Quanto aos usos agrícolas das várzeas.

No que tange à possibilidade de intervir nas áreas de várzea, para fins agrícolas, salientou o Ministério Público Federal, em sede da ADI, que se trata de dispositivo que deve ser analisado em consonância com a ideologia constitucionalmente adotada. Explica que a Resolução 425/2010 já tratava do tema a respeito da intervenção em várzea para os pequenos proprietários rurais, os quais, nos termos da Lei nº 11.326/2006, possuem propriedades com até 50 hectares, nas quais trabalham o proprietário e sua família.

Assim, requer que seja aplicada tal possibilidade de intervenção nas áreas de várzea apenas para esses pequenos proprietários. Assim, não se estaria diante do descumprimento do princípio da proibição do retrocesso ambiental.

d) Quanto às nascentes intermitentes e olhos d'água.

A lei anterior, nº 4.771/65, já tratava da proteção, por meio da classificação como sendo de APP, para todas as nascentes e os olhos d'água.

A diferença legal instituída entre eles se resume ao fato de a nascente dar origem a curso d'água, e os olhos d'água, não.

Assim, na Lei nº 12.651/2012, houve a consideração dessa diferença para excluir a proteção legal dos espaços protegidos (APP), quando se tratar de nascente intermitente (que seca durante período do ano) e dos



olhos d'água.

O argumento quanto à inconstitucionalidade se resume ao entendimento de que se trata de extinção de espaço protegido, ferindo pressuposto constitucional da garantia de proteção ambiental e da proibição do retrocesso.

Quanto aos olhos d'água intermitentes, fundamentou o Ministério Público de Minas Gerais:

Olhos d'água são afloramentos naturais do lençol freático (art. 3º, XVIII) e são fundamentais para a alimentação de cursos d'água em locais de escassez hídrica. Com o estabelecimento de APPs somente para nascentes e olhos d'água perenes, a Lei nº 12.651/2012 retirou a proteção dos intermitentes, que, com a intervenção e compactação do solo ao seu redor – além dos riscos de contaminação por agrotóxicos ou outras substâncias –, podem ser destruídos (p. 8).

Para Carneiro, diante das alterações providas na Lei Federal nº 12.651, de 25.05.2012, pela Medida Provisória nº 571, de 25.05.2012, e convertida na Lei nº 12.727, de 17.10.2012, deixaram de ser consideradas como de preservação permanente as áreas situadas ao redor de nascentes e olhos d'água intermitentes:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

[...]

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; [...].

Com efeito, em relação aos olhos d'água, embora o art. 3º, inciso XVIII, os defina como afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente, nota-se que a nova Lei Florestal incluiu somente as nascentes e os olhos d'água *perenes* no rol das áreas de preservação permanente.

Mesmo porque a garantia de proteção aos olhos d'água intermitentes (também no que diz respeito à recomposição do seu entorno) deveria estar expressa no texto legal, assim como feito no inciso I do art. 4º em relação aos cursos d'água:



Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [...].

Para Carneiro, está-se diante de situação que não mereceria proteção equivalente às nascentes e olhos d'água perenes, por não exercer função ambiental ou de equilíbrio ecossistêmico às áreas do entorno, tendo sido a disposição do artigo trazida justamente para qualificar, de forma mais precisa, as situações que justificam a conservação.

De fato, nos termos da Lei estadual nº 20.922, de 16.10.2013, não será permitida conversão de novas áreas para uso alternativo do solo no entorno de olhos d'água intermitentes, no raio de 50 metros, excetuados os casos em que se admite intervenção em APP.

Assim, por não terem sido definidos em lei ou em ato do Poder Público como necessários ao exercício de determinada função ambiental, não deve prevalecer qualquer entendimento no sentido de restringir o uso no entorno de nascentes e olhos d'água intermitentes, a não ser pelo disposto no parágrafo acima.

e) Quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais.

Inicialmente, a ADI ressaltou a inexistência de APP quando se tratar de reservatório artificial que não decorra de barramento ou que tenha até um hectare.

Nesses casos, argumenta que a propriedade perde sua função social, uma vez que deixa de proteger elemento essencial. De outro lado, argumenta que há contrariedade ao princípio da proibição do retrocesso.

Nos casos de novos reservatórios artificiais, salienta que a APP será estipulada em sede de licenciamento ambiental e limita a 30 metros, em área urbana, e a 100 metros, em zona rural. Assim, também há acusação, na ADI, de tratar-se de retrocesso na proibição, significando contrariedade à Constituição Federal.

Para Carneiro, conforme exposto acima, está-se diante de situação



que não mereceria proteção equivalente aos demais reservatórios, por não exercer função ambiental ou de equilíbrio ecossistêmico às áreas do entorno, tendo sido a disposição da lei trazida justamente para qualificar, de forma mais precisa, as situações que justificam a conservação.

Assim, por não terem sido definidos em lei ou em ato do Poder Público como necessários ao exercício de determinada função ambiental, não deve prevalecer qualquer entendimento no sentido de restringir o uso no entorno de reservatórios menores que um hectare.

No que se refere ao disposto no art. 5º da Lei nº 12.651/2012, Carneiro entende que foram dados novos lineamentos à matéria, tendo sido previsto que,

[...] na implantação de reservatório d'água artificial destinado à geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou *instituição de servidão administrativa* pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno [...].

Como afirma Leonardo Papp, cujo entendimento é ratificado por Carneiro:

[...] tais APPs, não raramente, incidem sobre parcela (ou mesmo sobre a totalidade) de imóveis vizinhos ao reservatório artificial. Nesses casos, surgiria limitação administrativa ou o próprio sacrifício do direito de propriedade a ser suportado por quem não possui qualquer relação direta com o empreendedor de geração de energia ou de abastecimento público de água. Possivelmente para evitar tais controvérsias, o próprio *caput* do art. 5º preconiza que o empreendedor tem a obrigação de adquirir, desapropriar ou instituir servidão administrativa em relação às APPs criadas no entorno do reservatório artificial. Com isso, busca-se fazer com que o próprio empreendedor internalize os custos relativos à limitação/restrrição ao exercício do direito de propriedade estabelecido em razão da definição da faixa de preservação permanente indicada no licenciamento ambiental (PAPP, 2012, p. 119).

Dependendo das circunstâncias de cada caso e feita a opção por parte do empreendedor, a servidão administrativa deve ser constituída para restringir o uso do entorno do reservatório, o que nem faz muito sentido, já que a APP ali criada já se faz protegida pelo só efeito da lei (*ex vi legis*),



não dependendo de nenhum outro ato ou meio interventivo para tutelar aquilo que – legalmente –, já se encontra afetado pela preservação ecossistêmica.

Por fim, argumentou-se, na ADI, pela inconstitucionalidade do art. 62 da Lei nº 12.651/2012, o qual trata da extinção da projeção de APP além da cota 769 (*maximorum*) dos reservatórios artificiais concedidos antes de 2001. Fundamentou-se no fato de que haveria retrocesso ambiental.

Nesse ponto, é importante salientar que a fundamentação para a existência desse dispositivo é que, quando os reservatórios artificiais foram criados, não havia APP, nem a necessidade de desapropriação dessas áreas pelos empreendedores responsáveis pela sua construção.

Caso seja considerada a inconstitucionalidade, havendo a projeção das APPs a partir da cota 769, estendendo sobre terreno de particulares, será imprescindível haver a devida desapropriação.

Quanto ao art. 62, fundamenta o Ministério Público de Minas Gerais que não é viável tal margem de área de preservação permanente, tendo em vista a função que deve exercer de preservação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, a estabilidade geológica da margem de um rio e também facilitar o fluxo gênico de fauna e flora.

f) Quanto às áreas de inclinação entre 25° e 45°.

O art. 11 da Lei nº 12.651/2012 prevê a possibilidade de intervenção em área com relevo entre 25 e 45°, para fins de manejo florestal sustentável e exercício de atividades agrossilvipastoris, bem como para a manutenção de infraestrutura física associada e desenvolvimento das atividades, sendo vedada a conversão de outras áreas.

Argumenta o Ministério Público Federal, em sede da ADI 4.903, tratar-se de retrocesso ambiental, bem como desrespeito ao dever de proteção ambiental, pautados na Constituição Federal. Requer que seja admitido apenas o direito ao manejo florestal sustentável, conforme disposto na lei anterior, nº 4.771/65. Afirma que se tratou de uma “manobra” política para manutenção das lavouras de café, maçã e uva, nas encostas. No entanto, houve não apenas a consolidação dessas culturas,



mas também a permissão para todo e qualquer caso. Assim, fundamenta a violação constitucional à exigência de reparação dos danos causados e o dever geral de proteção ambiental. Em decorrência, infere o não cumprimento da função social e a vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

g) Quanto às disposições que definem a largura das faixas de proteção das áreas de preservação permanente de curso d'água – alteração da maior vazão para o leito regular.

A Lei nº 4.771/65 demarcava a APP em larguras mínimas de 30, 50, 100, 200 ou 500 metros, conforme a largura do curso d'água, contando a partir do seu nível mais alto em faixa marginal.

O projeto de lei, inicialmente, instaurava a medida da APP a partir do leito menor do rio. E, posteriormente, quando de sua aprovação, constou leito regular do rio. No entanto, salienta o Ministério Público Federal que a definição continuou sendo a do leito menor do rio, mas com o nome leito regular do rio.

Tal fato faz decorrer incomensurável prejuízo ao curso hídrico, visto que diminui a margem a ser protegida, em especial em época de cheia. Nessa condição, haverá inundação da área de preservação permanente, podendo facilmente ultrapassá-la, invadindo construções que estariam regularmente construídas.

Assim, requer o Ministério Público Federal que seja dada a inconstitucionalidade do art. 3º, XIX, ou seja-lhe conferida interpretação conforme a Constituição, compreendendo o termo leito regular como leito maior, conforme previsto na legislação anterior.

h) Quanto à impossibilidade de equiparar o tratamento dado à agricultura familiar e às pequenas propriedades ou posse rurais familiares àquele dirigido às propriedades com até 04 módulos fiscais.

Trata-se do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.651/2012, o qual prevê tratamento igualitário às propriedades de até quatro módulos fiscais, às terras indígenas e quilombolas, em relação às pequenas propriedades e posses rurais, em conformidade com a Lei nº 11.326/2006.



Enfatiza que, além da relevância quanto ao tamanho da propriedade, ainda há que se considerar a característica de que na pequena propriedade, pela Lei nº 11.326/2006, na agricultura familiar há utilização de mão de obra predominantemente familiar, e especialmente do fato de *“um percentual expressivo da renda familiar advir das atividades econômicas do estabelecimento rural dirigido pela família”*.

O uso do módulo fiscal contestado pelo Ministério Público de Minas Gerais:

O *Manual do Novo Código Florestal*, do Ministério Público de Minas Gerais, também contesta o uso do módulo fiscal, proveniente da Lei nº 6.746/79, a qual trata do cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR), e sua extensão é definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em regulamentação específica. Apresenta variação de 5 a 110 hectares no Brasil, e de 5 a 70 hectares, em Minas Gerais.

A intenção na adoção desse parâmetro foi justificada para implementar uma sistemática justa, em termos de capacidade contributiva do proprietário, viabilizando a execução efetiva da norma. E, como o módulo fiscal refere-se ao índice de produtividade da terra, por região, sua utilização no Código Florestal visou possibilitar uma justiça ambiental adequada a cada faixa de capacidade contributiva.

No entanto, o Ministério Público de Minas Gerais afirma que haverá grande insegurança jurídica, na medida em que a extensão desse módulo fica a cargo de regulamentação do INCRA.

O Ministério Público de Minas Gerais também justifica a inconstitucionalidade desse dispositivo legal:

Embora a Lei nº 12.651/2012 tenha mantido as metragens de APP da Lei nº 4.771/65, a alteração do parâmetro para sua mediação acarreta redução substancial de áreas protegidas. Afinal, um rio que tenha alteração significativa do leito em períodos de cheias (como acontece muito em Minas Gerais e na Amazônia) terá boa parte da APP (senão toda) periodicamente inundada. Assim, essas APPs não cumprirão seus processos ecológicos essenciais, e a ocupação das áreas de várzea poderá acarretar situações de graves riscos a bens e vidas humanas (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 7).



Referências

DELGADO, Mário Luiz. *Problemas de direito intertemporal no Código Civil: doutrina & jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca; VALERA, Carlos Alberto Valera. *Manual Novo Código Florestal*. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PAPP, Leonardo. *Comentário ao novo Código Florestal brasileiro: Lei n. 12.651/12*. Campinas: Millennium Editora, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.



Unidades de Conservação

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

1. Introdução

Importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, inscrito no art. 9º da Lei nº 6.938/81, os espaços protegidos ganharam *status* de componente de direitos fundamentais (imprescindíveis para o meio ambiente ecologicamente equilibrado) na Constituição Federal, art. 225, § 1º, sendo obrigação do Poder Público a sua instituição, não podendo ser suprimidos, senão em virtude de lei, independentemente do instrumento legal utilizado para a sua instituição.

Conforme a Convenção sobre a Diversidade Biológica – Rio 92 – Decreto Legislativo nº 2, de 1994:

Art. 8º: Conservação *in situ*:

Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica; [...].

Anteriormente, os espaços protegidos não tinham uma regulamentação própria. Os parques, as áreas de proteção ambiental e outras tipologias eram criados por leis que especificavam o alcance e o nível de proteção, bem como o sistema de gestão. Não havia uma legislação geral que harmonizasse os critérios e as características conforme a tipologia e as formas de gestão.

Após longo prazo de discussão no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei nº 9.985/2000, que foi regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002. A principal discussão, à época, era quanto ao viés preservacionista (modelo americano) ou ao viés conservacionista (sistema europeu). Foram criadas



duas espécies: a de proteção integral e a de uso sustentável, integrando espécies de cada modelo de gestão. No art. 2º da Lei nº 9.985/2000, foi conceituada a unidade de conservação:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; [...].

Atualmente, as unidades de conservação, como espaços protegidos, são, junto com o licenciamento ambiental, um dos instrumentos mais executados da Política Nacional de Meio Ambiente.

No entanto, muitos conflitos socioambientais surgem a partir da criação ou projeto de uma unidade de conservação, terminando no Judiciário a sua solução.

2. Conflitos na criação de uma unidade de conservação

Para a sua criação, independentemente de a unidade de conservação ser de proteção integral ou de uso sustentável, faz-se necessário: ato normativo, regularização fundiária, conselho gestor e plano de manejo.

O que é preciso esclarecer ao Poder Judiciário é o procedimento administrativo, nos órgãos ambientais, para a preparação do ato normativo. É justamente nessa fase prévia do ato normativo que acontecem as irregularidades e desconformidades responsáveis pelo conflito socioambiental.

O § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 diz que:

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

Nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 4.340/2002, também há regulamentação sobre o estudo técnico e a consulta pública:

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for



o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

O processo de criação de uma unidade de conservação consiste, basicamente, na realização de um estudo técnico e de consulta pública. O próximo passo é o ato normativo. A partir deste, seja por decreto, seja por lei, a unidade de conservação está criada, e qualquer uso em desconformidade com sua tipologia representa responsabilidade administrativa, cível e penal para o proprietário, posseiro ou mero interventor.

Infelizmente, é prática rotineira dos Municípios e Estados a realização de estudos técnicos de má qualidade, determinando uma escolha indevida da tipologia de unidade de conservação para espaço a ser protegido. A população, uma vez ou outra, contesta em sede de audiência pública, mas não é sequer respondida. O Poder Público argumenta que, mesmo que não seja a tipologia mais adequada, é mais benéfica a proteção que deixar a área livre para intervenções.

Como não há regulamentação sobre como devem ser esse estudo técnico e a audiência pública (deveres do órgão público perante a sociedade), estes procedimentos ficam na total arbitrariedade do órgão executor. Muitas vezes, o estudo técnico e a audiência pública não cumprem o papel que devem ter, que é a delimitação territorial e a escolha de tipologia que mais se ajusta ao caso concreto. Consequência disso são os inúmeros conflitos socioambientais.

De forma a demonstrar tais conflitos, foi utilizado, no curso de Direito Ambiental da EJEJ, o vídeo do Programa Fernando Gabeira, na GNT, o qual retrata os conflitos no Parque Nacional da Serra da Canastra (acesso



no *site*: <http://globosatplay.globo.com/globonews/v/3279036/>), intitulado “Serra da Canastra é causa de conflito no centro-sul de Minas”. Trata-se de área em que ainda existe muita ocupação humana, com atividade agrosilvipastoril, turismo, mineração, dentre outras. E, mesmo com esse nível de ocupação antrópica e sem qualquer possibilidade financeira de realizar a regularização fundiária, com indenização de todos, foi instituído o Parque da Serra da Cadastra, com o principal objetivo de proteção das nascentes do Rio São Francisco. No entanto, não há eficácia nessa proteção, uma vez que os proprietários continuam na posse e uso das suas propriedades, mas com total insegurança jurídica e econômica, pois não podem fazer investimentos, por não saberem quando e se serão desapropriados, bem como executam suas atividades de maneira ilegal, pois a lei que cria o parque é de efeito concreto, não podendo, regra geral, sofrer intervenção antrópica.

Nesse sentido, é possível concluir que os conflitos existentes na criação de uma unidade de conservação envolvem proprietários, comunidade afetada e ente público instituidor, resultando, por fim, na participação do Ministério Público (Estadual ou Federal), quando de sua judicialização, como partícipe do conflito. Regra geral, esses conflitos podem ser contextualizados da seguinte forma:

a) Os proprietários logo argumentam (de maneira leiga e equivocada) que há inconstitucionalidade na criação de uma unidade de conservação, visto ferir o direito de propriedade, seja uma tipologia que lhes traga limitação administrativa, seja a que lhes acarreta a desapropriação. É importante ressaltar que, quando se trata de desapropriação, esta nunca acontece antes ou concomitantemente à criação da unidade de conservação. Pelo contrário, na maioria das vezes, o proprietário acaba tendo que ajuizar ação de desapropriação indireta, após anos e anos de insegurança jurídica, uma vez que, apesar de não implementado o espaço protegido, devido ser de domínio privado, o titular da terra fica “engessado” no seu uso, não sendo possível licenciar e autorizar nenhuma intervenção ambiental na área. E, conforme a atividade que desenvolve, ainda fica inseguro quanto à licitude no seu desenvolvimento, até a efetiva desapropriação e indenização, por ser contrária aos preceitos legais instituídos quando da criação da unidade de conservação.



b) O Ministério Público Estadual (MG) participa ativamente de buscas para a implementação de uma maior eficiência dos espaços protegidos do Estado e Municípios. Defende a criação, com efetiva implementação e gestão eficiente, de espaços protegidos. Atualmente, tem investigado a eficiência do Poder Executivo na manutenção dessas áreas, com atuações judiciais, como a ação civil pública para a implementação das unidades de conservação do Vetor Norte (Região Metropolitana de Belo Horizonte), bem como para prestação de contas, por parte do Estado de Minas Gerais, no que tange à aplicação dos valores arrecadados a título de compensação ambiental (art. 36 da Lei nº 9.985/2000) e dos que deixou de arrecadar.

Há uma constante atuação dos representantes do Ministério Público de Minas Gerais quanto à gestão eficiente e à não caracterização das unidades de conservação como meros projetos institucionalizados apenas no papel (denominadas de unidades de conservação de papel), sem qualquer dispêndio para o Poder Público institucionalizador na implementação e instituição de efetiva gestão.

c) Quanto às atitudes dos Poderes Públicos estadual e municipal em Minas Gerais, verificam-se algumas peculiaridades.

Quanto à esfera estadual, há que salientar o interesse em cumprir metas de proteção, buscando a criação de unidades de conservação, visando aumentar o percentual de território estadual protegido. Também busca o cumprimento de medidas compensatórias, impostas em licenciamento ambiental de obras estaduais, como, por exemplo, a construção da Cidade Administrativa, em que se impôs a obrigação de criar 20 unidades de conservação no Vetor Norte. Com relação a essa situação, os proprietários do Vetor Norte argumentam que houve a colocação de uma medida compensatória a eles por causa da criação da Cidade Administrativa, sem a devida desapropriação e indenização, uma vez que a tipologia escolhida foi Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural. São tipologias que, caso haja compatibilidade de uso da propriedade e não exista oposição do proprietário, podem ser criadas em área privada.

Quanto à esfera municipal, o grande fomento para a institucionalização da unidade de conservação é o repasse de verba, via ICMS Ecológico, que entra no cofre único municipal, sendo verba sem vinculação alguma



com a área protegida instituída, aumentando a arrecadação. Alguns Municípios, visando ao fortalecimento do setor turístico, com base na ecologia, também instituem unidades de conservação; outros buscam tal alternativa como medida para combater e limitar o exercício de atividades econômicas impactantes, como a mineração, uma vez que a população clama por essa proteção.

Exemplo 1: Em 2001, no Sul de Minas, foi criada uma Área de Proteção Ambiental (APA). Na lei de criação, foi proibido utilizar biocidas com efeito residual na área. Ocorre que era uma área em que predominava a plantação de café, de aproximadamente 6 mil hectares, e com, aproximadamente, 150 proprietários. Pela regulamentação do espaço protegido, seria proibido utilizar produtos para acabar com as pragas, adubar, fertilizar, etc. Os proprietários chamaram a Rede Globo local (EPTV Sul de Minas), para acompanhar uma manifestação em que os produtores rurais pleiteavam a não implantação da lei. O Prefeito, à época, simplesmente declarou, para as câmeras e para todos, que não haveria fiscalização e que o objetivo era apenas arrecadar ICMS Ecológico. Demonstra-se, neste caso, como a finalidade da criação da APA foi desvirtuada e houve clara improbidade administrativa ambiental. Esse caso foi judicializado pelos proprietários.

Exemplo 2: Neste caso julgado pelo TJMG, o Município criou uma APA – unidade de uso sustentável – cuja tipologia não proíbe as atividades econômicas, mas se faz necessário um planejamento por meio de diagnóstico, zoneamento e plano de manejo para possibilitar a distribuição das atividades econômicas e da preservação ambiental. Contudo, o Município criou a APA e proibiu a atividade minerária em toda a sua extensão. Criou-se um Frankenstein, pois, em uma unidade de uso sustentável, não deve haver a limitação de determinada atividade em toda a sua extensão, mas tão somente planejamento de sua ocupação, conforme a vocação do local. Pode haver limitação em uma área específica, mas não em toda a sua extensão, sob pena de contrariar a Lei nº 9.985/2000 e suas tipologias. Assim, criou-se uma unidade de conservação em que não foi necessário indenizar os proprietários, mas que, no fim, tinha tipologia de uma área de proteção integral. Uma tipologia com a sistemática de proteção de outra.

Exemplo 3: o Parque do Sumidouro e a ausência de regularização



fundiária. Nessa área, existe um museu, de particulares, denominado Castelinho, devido a sua arquitetura. Em 2005, houve pressão da comunidade acadêmica para que este fosse demolido, sob a alegação de destoar do conjunto natural e paisagístico do parque. No entanto, a sociedade local externou uma identidade com o mesmo, não o reconhecendo como algo destoante do contexto natural da região, pois ele guarda um acervo considerável de Lagoa Santa. Não houve pronunciamento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O acervo arqueológico é protegido por lei, assim não é necessário o tombamento. O Estado de Minas Gerais não resolveu a questão, tendo sido ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público Federal, com o pedido de tutela antecipada para a manutenção do museu e um pedido para a retirada da cerca da praça principal, local onde ficavam as doceiras. Essa cerca tornou-se um condutor para o museu receptivo, que não tem acervo e cujo ingresso custa R\$15,00. Para ir ao museu do Castelinho, é preciso pagar R\$3,00. Ocorre que o museu receptivo é mais chamativo, e, como tem a cerca conduzindo até ele, poucas pessoas se dispõem a ir até o outro museu.

Exemplo 4: Decisão do TJMG sobre o Parque Estadual de Cerca Grande (famoso por questões de arqueologia e espeleologia, o Parque havia sido criado formalmente, mas não materialmente):

É dever constitucional do Estado a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, consoante se extrai do já citado art. 225, § 1º, III, da CR/88. Não basta a mera definição, mas sim uma atuação eficiente no sentido de concretizar a disposição constitucional.

Não é, como alega o recorrente, uma mera faculdade ou uma questão a ser submetida a seu juízo de oportunidade ou conveniência, sendo certo que 'os juízes e tribunais não podem demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivas as determinações constantes do texto constitucional, inclusive aquelas fundadas em normas de conteúdo programático' (RTJ 164/158-161, Rel. Min. Celso de Mello).

A Lei nº 9.985/2000 tem como objetivo a criação de uma sistemática geral de unidade de conservação, com as tipologias determinadas. Permitir que se mesquem as tipologias significa uma afronta à norma geral e



não atinge o objetivo estipulado e a proteção/preservação ambiental.

Exemplo 5: Às vezes, a área tem vocação para APA. Entretanto, visando a uma maior arrecadação do ICMS Ecológico, os Municípios criam Refúgio de Vida Silvestre, que é de proteção integral, mas possibilitam atividades econômicas, inclusive loteamento (e entendem que não é necessária a desapropriação). Ainda existem diversas ilegalidades, pois o art. 49 da Lei Federal estabelece que todas as unidades de proteção integral devem ser criadas em zona rural, e suas zonas de amortecimento não podem se transformar em zonas de expansão urbana. Tem-se, portanto, que as tipologias de proteção integral só podem ser criadas em zona rural. Dessa forma, o cenário atual é que os Municípios e Estados fazem de tudo para arrecadar o ICMS Ecológico e não indenizar os proprietários, não se importando com a tipologia do local e a proteção ambiental. Criam normas com tipologias que não são adequadas às espécies estabelecidas na Lei nº 9.985/2000.

Dificuldade: O Judiciário analisa os documentos de maneira formal, não há uma análise técnica, uma análise da participação popular, por meio das audiências públicas, com a verificação de sua qualidade e eficiência. Não se debruça sobre o estudo técnico, para verificar se é pertinente com a área. Na área do Sul de Minas (citada acima no exemplo 1), o estudo técnico apresentado era o mesmo estudo da APA de Diamantina. É necessária uma análise detalhada dos documentos de ordem técnica.

No entanto, Municípios e Estados alegam que a grande dificuldade encontrada para a criação efetiva dos espaços protegidos é o custo de sua implementação, bem como a gestão dos conflitos socioambientais e econômicos gerados, devido à existência de interesses diversos nas áreas objeto da proteção.

Utilizam-se também do argumento de que, antes imobilizar determinada região, via unidade de conservação inadequada, devido ao estudo técnico falho, que ficar esperando que haja equipe qualificada para tanto e ver tudo devastado pela iniciativa privada.

Assim, cabe ao Poder Judiciário decidir, em cada caso, observando a qualidade técnica do estudo vocacional de tipologia realizado, bem como a eficácia da audiência pública, se o ganho com a unidade de conservação é efetivo e se os conflitos socioambientais dela decorrentes são



menos relevantes que sua manutenção. Pode haver, no entanto, uma decisão para a reclassificação da área em outra tipologia (mais adequada) ou a redução de seu perímetro.

3. Tipologia das unidades de conservação

Há duas categorias de unidade de conservação: a de proteção integral (mais rígida quanto ao uso) e a de uso sustentável (vários usos são permitidos).

As de proteção integral, ou de uso indireto, conforme o art. 2º da Lei nº 9.985/2000, devem apresentar “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

São peculiaridades de cada tipo de unidade de conservação de proteção integral:

a) O Parque Nacional, de acordo com a Lei nº 9.985/2000, art. 11, tem como objetivo não só a preservação, mas também o contato da sociedade e sua conscientização quanto à necessidade de preservação dessa categoria. O aspecto mais relevante é a questão da visitação.

b) A Estação Ecológica está voltada para a pesquisa e preservação, com menor apelo para a visitação.

c) Quanto ao Refúgio de Vida Silvestre, Milaré e outros autores defendem que deveria ser enquadrado como unidade de uso sustentável, justamente por permitir a continuidade de algumas atividades. Seu principal objetivo é possibilitar a vida da fauna e flora endêmica e migratória.

Essa Lei federal, no art. 31, § 2º, permite a criação de animais domésticos e o cultivo de plantas, não impedindo a ocupação privada, desde que o uso da propriedade privada seja compatível com a preservação que se pretende.

O art. 13, § 1º, diz que o Refúgio de Vida Silvestre pode recair sobre a propriedade privada se houver compatibilidade dos objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Porém, se houver incompatibilidade entre os objetivos da área e a propriedade privada, ou se não houver aquiescência do proprie-



tário, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

Não é possível que o proprietário se oponha à criação dessa área. A equipe técnica é quem fará o estudo de vocação da área e a pertinência de sua preservação/proteção. Se o proprietário se opõe, tem que haver a indenização. Mas, na prática, o Poder Público ignora a lei ao estabelecer – ou concluir – a pertinência da criação, a compatibilidade e a ausência de necessidade de indenização, em total desrespeito aos ditames legais. Limita, assim, arbitrariamente, o uso do proprietário, sem qualquer indenização.

Quando criado pelo Município, o proprietário tem que ser indenizado pelo Poder Público municipal, mas, geralmente, os Municípios não têm uma sistemática ambiental de licenciamento com as devidas compensações, como a do art. 36 da lei, em que se determina que os valores arrecadados sejam aplicados de maneira exclusiva na implementação e gestão das unidades de conservação. E, como o Município geralmente não tem dinheiro para indenizar, não o faz, a única saída é a desapropriação indireta. No Estado de Minas Gerais, dos 98 milhões arrecadados em 2013, foram indicados no orçamento de 2014 apenas 5 milhões. A lei quis vincular o uso da verba à utilização nos espaços protegidos por unidade de conservação, contudo o Poder Público não o faz.

Diante dessa realidade, ao invés de ser imposta como um ônus, não seria melhor alterar o paradigma da proteção ambiental e incentivar o proprietário a conservar e receber por isso?

d) Quanto ao Monumento Natural, há que observar as peculiaridades já relatadas no Refúgio de Vida Silvestre.

Outra particularidade é a distinção de proteção ambiental dada pela Lei SNUC e pelo Decreto-lei nº 25/37, que versa sobre patrimônio histórico-cultural e artístico. Após a inserção do meio ambiente como patrimônio paisagístico, houve a possibilidade de sua proteção, via inventário e tombamento. Compete a órgãos distintos, uma vez que a instituição de Monumento Natural, via tombamento, por beleza cênica, se dá no Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), no IPHAN ou em órgão municipal de patrimônio histórico. Pode ser realizada, até mesmo paralelamente, na mesma área, a criação de unidade de conservação –



Monumento Natural – pelos órgãos ambientais municipal, estadual ou federal.

e) Quanto à Reserva Biológica, trata-se da área com mais restrições, sendo utilizada mais para pesquisa.

3.1 Uso sustentável

Uso sustentável é entendido na Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XI, como exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável; [...].

Apresenta-se nas seguintes categorias:

a) Área de Proteção Ambiental (APA): Área de domínio público ou privado, de extensão significativa e com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos bióticos e abióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a manutenção dos processos ecológicos e para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, cujo uso tenha como objetivos básicos proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar e incentivar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Exemplo: A APA Sul (região de Belo Horizonte e Nova Lima) foi criada no início da década de 1980 e até hoje não tem plano de manejo. Em 2005, iniciou-se um trabalho para o plano de manejo. Teve início com um diagnóstico pela Brandt (empresa contratada por licitação). O diagnóstico apura o que existia em 2005 e qual a vocação de cada área. Utiliza-se o diagnóstico para um zoneamento, identificando as zonas econômicas, zonas de preservação e zonas de proteção. A partir da delimitação das zonas, determina-se como será feita a gestão da área, tendo em vista as possibilidades de empreendimentos em cada área, tipos de condicionantes, dentre outras deliberações inerentes a um plano de manejo.

Conservar, diferentemente de preservar, é permitir a interação humana e uma intervenção, de modo a garantir a manutenção da qualidade ecológica. A preservação visa isolar determinada área de intervenções hu-



manas.

Na APA, deve haver o planejamento dos fatores ambientais, territoriais, econômicos e sociais de forma conectada. A APA tem que contemplar as bacias hidrográficas que está encampando, respeitando o plano das bacias. Deve existir, no plano da bacia hidrográfica, previsão de espaços protegidos, tendo em vista a relevância da proteção dos corpos hídricos, como nascentes e áreas de recargas. Assim, na APA, deverá haver a previsão de preservação dessas áreas. O Município tem que respeitar, no plano de uso e ocupação do solo, as determinações dos planos das bacias hidrográficas e das unidades de conservação criadas.

O respeito que os Municípios devem ter, quanto à estipulação das unidades de conservação e aos planos das bacias hidrográficas, consiste no fato de que estas encampam território maior que o do Município, sendo necessário, para o sucesso do equilíbrio ambiental, que todos os Municípios respeitem a diretriz do planejamento regional.

Assim, quando ocorrer a compensação da reserva legal em bacias diferentes, conforme o planejamento ambiental das bacias hidrográficas e das unidades de conservação, sendo em área prioritária, e não apenas em local onde a propriedade é mais barata, poderá não haver prejuízo ambiental.

Quanto à APA Sul, o Ministério Público ajuizou uma ação civil pública para paralisar o licenciamento ambiental de qualquer empreendimento que tenha que fazer alteração do relevo, até que o Estado de Minas Gerais faça o plano de manejo. Foi concedida, em sede de liminar, a paralisação de todos os licenciamentos ambientais de empreendimentos (mineração e loteamento, em áreas com características ambientais específicas), até que seja aprovado o plano de manejo. Em recurso, foi determinado pelo TJMG que se poderia continuar licenciando com o plano de manejo feito pela empresa Brandt. Mas a empresa não fez plano de manejo, e sim diagnóstico! E esse diagnóstico é de 2005.

b) Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE): É uma área, em geral, de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características e atributos naturais extraordinários, importante para a biodiversidade ou que abrigue exemplares raros da biota regional, consti-



tuída em terras públicas ou privadas.

Em Minas Gerais, ainda não foi criada essa tipologia de unidade de conservação, seja pelo Poder Público estadual, seja municipal ou federal. Trata-se de uma espécie de espaço protegido que pode compatibilizar a conservação da natureza com a preservação de pequenas áreas em propriedades rurais, protegendo atributos naturais extraordinários, bem como exemplares raros da biota regional, sem necessidade de desapropriação, caso não haja perecimento de uso para o proprietário.

c) Reserva Extrativista: Área natural de domínio público, com uso concedido às populações tradicionais, cuja subsistência se baseia no uso múltiplo sustentável dos recursos naturais, e que poderão praticar, de forma complementar, atividades de extrativismo, manejo da flora, agricultura e agropecuária de subsistência e pesca artesanal.

Essa tipologia é adequada quando existe comunidade no local que se quer preservar via unidade de conservação. Assim, se existe essa possibilidade, não há que se falar em criar um Parque ou Estação Ecológica e deixar ali, abrigada e intervindo no meio ambiente, uma comunidade tradicional.

d) Floresta Nacional: Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, de domínio público, que tenha como objetivo básico a produção florestal, por meio do uso múltiplo e sustentável dos recursos da flora, visando suprir, prioritariamente, a necessidade da população, podendo também ser destinada à educação ambiental e ao turismo ecológico.

É permitida a manutenção da comunidade tradicional que já exista no local. Não é uma unidade de conservação constituída para receber a comunidade tradicional, como é a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Ela possibilita a permanência da comunidade, desde que seja possível o desenvolvimento sustentável.

e) Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN): Área que tem por objetivo a proteção dos recursos ambientais representativos da região, que poderá ser utilizada para o desenvolvimento de atividades de cunho científico, cultural, educacional e recreativo e que será protegida por iniciativa de seu proprietário, mediante reconhecimento do Poder Público, e gravada com perpetuidade.



É de iniciativa do proprietário. É ele quem requer ao Poder Público a criação da RPPN em sua propriedade. Ela pode ter basicamente visita e pesquisa, ou seja, ela foi enquadrada na tipologia incorreta, pois deveria ser de uso integral, e não de uso sustentável.

Na maioria das vezes, a RPPN é utilizada para fins de compensação ambiental. Se o empreendimento vai causar grande impacto ambiental, inclusive terá que fazer o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e terá que pagar a compensação ambiental. Ao invés de pagar ao Poder Público para regularização das unidades de conservação já existentes, ela vai criar uma nova unidade de conservação. Com isso irá garantir a compensação do impacto do empreendimento.

Outra hipótese é o exemplo da Bahia, onde havia o projeto de expansão de parque entre Trancoso e Porto Seguro. Ocorre que a expansão do parque se daria em propriedade particular. Então, o proprietário propôs ao Estado que, ao invés da expansão do parque, ele iria criar uma RPPN, iria manter a sua pousada em uma parte do terreno e o restante seria para a visitação e pesquisa.

Antes de 2006, período em que a RPPN ainda não estava regulamentada, os proprietários, quando tinham notícias de execução de projeto de hidrelétrica em suas propriedades e que haveria desapropriação, criavam a RPPN para inviabilizar a hidrelétrica. Também se criava RPPN para inviabilizar a mineração. Era utilizada para que não houvesse a perda da propriedade. Isso foi coibido pelo Decreto nº 5.746/2006, que regulamentou o art. 21 da Lei nº 9.985/2000. Prevê que a RPPN é perpétua para o proprietário, mas que o Poder Público pode desconstituí-la mediante lei.

A RPPN terá o plano de manejo aprovado pelo Estado. A gestão é do próprio proprietário, e o Estado detém o poder de deliberar sob a forma de gestão e fiscalização.

Há que se observar que:

Torna-se, assim, imprescindível a leitura de obras como a de Nurit Bensusan, *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas* (Rio de Janeiro: FGV, 2006). Bensusan (bióloga integrante da WWF) explica como deve ser a criação e gestão de uma unidade de conservação para que haja efetiva proteção e ganho ambiental. Quanto ao estabelecimento desses espa-



ços protegidos, explica que:

“A seleção de áreas para o estabelecimento das unidades é um dos temas-chave para a eficiência da conservação da biodiversidade, tanto em âmbito local quanto regional e ou nacional. O exame do nível local mostra que, muitas vezes, áreas protegidas são criadas deixando de fora de seus limites elementos essenciais para seu manejo e conservação, como é o caso, por exemplo, de parques que protegem parte de uma bacia hidrográfica, mas onde as nascentes estão no exterior da unidade, sujeitas a um processo de degradação, que escapa ao controle dos gestores do parque. A análise dos níveis regionais e nacionais revela que, apesar da frequente falta de conhecimento ecológico para embasar a escolha de determinadas áreas, a alocação das unidades deve levar em consideração o conjunto total de áreas protegidas existentes e de ecossistemas a serem protegidos. Ou seja, levar em conta parâmetros como a representatividade das amostras abarcadas pelas unidades, a conectividade entre as áreas e o uso dos recursos naturais nas circunvizinhanças”.

A obra de Bensusan é leitura obrigatória para os operadores do direito na área ambiental, apresentando uma linguagem de fácil entendimento para aqueles não técnicos em ecologia e espaços protegidos.

Cada tipologia de unidade de conservação tem uma razão de ser, suas características próprias e um objetivo a ser atingido. O Poder Público não pode criar uma tipologia com a forma de gestão de uma e de proteção de outra. É ilegal, pois a Lei nº 9.885/2000 estabelece claramente as tipologias fechadas – é uma teoria geral da unidade de conservação.

O Poder Público pode criar outras áreas protegidas como a Área de Interesse Especial, mas não pode enquadrá-la como unidade de conservação. A Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, III, estabelece que incumbe ao Poder Público a criação de espaços protegidos. Esses espaços podem ser APA, APP, Reserva Legal, ou, por exemplo, Santuário Ecológico, e terão uma tipologia e uma forma de gestão própria, mas não como unidade de conservação. O instrumento jurídico que criar a área de proteção especial deve instituir a forma de gestão e suas limitações.

Há necessidade de analisar os atributos locais e a vocação das áreas, para não criá-las apenas no papel, gerando conflitos socioambientais e econômicos e propiciando a invasão da área para a exploração clandestina,



como ocorreu, por exemplo, na Serra da Canastra. É importante criar as unidades de conservação, mas estas devem ser feitas de forma efetiva e delimitada por meio de estudos, escolhendo, mediante estudo técnico e audiência pública, a melhor tipologia e sua delimitação territorial.

Exemplo 1: Irregularidade no Oeste de Minas. O Município criou um Refúgio de Vida Silvestre, em que havia um estudo técnico que previa a existência de 40 hectares com pertinência para preservação. Contudo, na audiência pública, ampliaram para 150 hectares, e na publicação do decreto passou para 258 hectares. Foi criado em zona urbana e de expansão urbana, tendo sido encampados, inclusive, loteamentos prontos, com moradores, contrariando a Lei nº 9.985/2000 e não trazendo nenhuma efetividade na proteção ambiental.

Exemplo 2: Em Campo Belo, a Universidade Federal de Lavras (UFLA) fez um diagnóstico que não indicou a criação da unidade de conservação. Assim que entrou em vigor a Lei nº 9.985/2000, de acordo com os atributos de ordem local, detectou-se a ausência de vocação da unidade que se pretendia criar para ser APA. Corretamente, a Administração Pública não a criou. Seriedade e compromisso com o meio ambiente deveriam ser o normal.

4. Regularização fundiária

Quanto à desapropriação para a criação das unidades de conservação, o que se percebe é a existência de grande divergência jurisprudencial quanto à forma como deve ser, em especial, o método de avaliação da propriedade.

Processual. Desapropriação. Imissão provisória na posse. Urgência. Avaliação provisória. Desnecessidade. Decreto-lei nº 3.365/41, art. 15, § 1º. Imposição de multas nos termos do art. 538, parágrafo único do CPC. Não cabimento. 1. A imissão provisória na posse do imóvel objeto de desapropriação, caracterizada pela urgência, prescinde de citação do réu, tampouco de avaliação prévia ou de pagamento integral. Precedentes: REsp 837862/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, DJ 16.06.2008; REsp. 692519/ES, Rel. Ministro Castro Meira, DJ 25.08.2006; AgRg no AG nº 388910/RS, Rel. Ministro Milton Luiz Pereira, DJ 11.03.2002; REsp 74131/SP, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, DJ 20.03.2000; RE 184069/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 05.02.2002; RE 216964/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 10.11.1997.



Agravo de instrumento. Desapropriação por interesse público. Imissão na posse do bem. Impossibilidade. Realização de perícia prévia. Apuração do valor real da indenização. Necessidade. Recurso improvido. A desapropriação por motivo de utilidade pública enseja ao proprietário do imóvel o direito a justa e prévia indenização em dinheiro, consoante art. 5º, inciso XXIV, e art. 183, § 3º, da República de 1988. O art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 deve ser interpretado em consonância com a referida norma constitucional, exigindo-se, para que se conceda a imissão na posse, o depósito prévio do valor apurado em avaliação judicial preliminar (Agravo de Instrumento Cível nº 1.0079.13.033627-8/001, Relator: Des. Antônio Sérvulo, 6ª Câmara Cível, j. em 08.10.2013, p. em 18.10.2013).

O mesmo Tribunal não é unânime quanto à forma de fazer a desapropriação. De acordo com a Constituição Federal, a desapropriação deve ser prévia, justa e em dinheiro, quando se der por utilidade pública ou interesse social. As leis que regulamentam o assunto são da década de 1950 e 1960, respectivamente, a Lei nº 3.665/41 e a Lei nº 4.132/62. Elas determinam que o Poder Público faça um decreto declarando a área como de utilidade pública e de interesse social. O art. 15 da Lei 3.665/41 possibilita a imissão na posse sem o prévio depósito, caso haja urgência. Outro entendimento diz que, em caso de urgência, há possibilidade de haver imissão na posse, levando-se em conta a quantia que o Poder Público entende como devida, sem que haja uma perícia judicial para verificar se o laudo de avaliação está condizente com o valor arbitrado unilateralmente. Outros ainda entendem que basta o valor venal estipulado no ITR ou no IPTU.

O prazo decadencial de cinco anos é para que o sujeito afetado pela criação da unidade de conservação ajuíze uma ação de desapropriação indireta, a partir do momento em que é desapossado.

O art. 45 da Lei estadual (MG) nº 20.922/2013 diz que:

Art. 45. As desapropriações ou outras formas de aquisição para implantação de Unidades de Conservação serão feitas na forma da lei.

§ 1º O poder público estabelecerá, no orçamento anual, dotação orçamentária para atender ao programa de desapropriação ou outras formas de aquisição de áreas destinadas às Unidades de Conservação e atender às necessidades de implantação e manutenção dessas Unidades de Conservação.



§ 2º Serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença dos pequenos proprietários ou possuidores rurais familiares com os objetivos da unidade de conservação de posse e domínio público, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia, assegurando-se a participação dos pequenos proprietários ou possuidores rurais familiares na elaboração das referidas normas e ações, até o reassentamento ou a regular transferência da posse do imóvel.

§ 3º Na compatibilização a que se refere o § 2º deste artigo será observado o disposto no § 13 do art. 16 e vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

§ 4º O Estado poderá realizar pagamento por serviços ambientais ao proprietário ou possuidor rural em Unidade de Conservação que adote voluntariamente medidas de redução dos impactos ambientais de suas atividades.

§ 5º O Estado publicará anualmente dados sobre a situação fundiária e a execução e o planejamento das ações de regularização fundiária das Unidades de Conservação de domínio público.

O art. 45 da Lei federal nº 9.985/2000 diz que:

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

- I - (vetado);
- II - (vetado);
- III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;
- IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;
- V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;
- VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

Assim, conforme o inciso III, se a área fosse preservada (APP, Reserva Legal, Mata Atlântica), existindo muitas espécies arbóreas declaradas imunes de corte, haveria um valor irrisório a pagar, ou nem seria devido nenhum valor. Nesse sentido, foi o entendimento do STJ:

Administrativo. Ação de indenização por desapropriação indireta. Decreto estadual 10.251/1977. Criação do Parque Estadual da Serra do Mar. Limitações preexistentes em decorrência de outras normas. Indenização in-



devida. Precedentes. 1. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, pelo Decreto estadual 10.251/1977, do Estado de São Paulo, não acrescentou nenhuma limitação às previamente estabelecidas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano etc.), os quais, à época da edição do referido decreto, já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. 2. É indevida indenização em favor dos proprietários dos terrenos atingidos pelo ato administrativo em questão, salvo se comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes. Hipótese não configurada nos autos. 3. Recurso especial provido.

Atualmente, após as alterações da Lei nº 6.938/81, decorrentes do novo Código Florestal, foi reestruturado o pagamento por serviços ambientais, conforme arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. A denominada servidão ambiental atribui valor para o proprietário que cuida dos atributos ambientais de sua propriedade, dando destinação econômica para conservação, preservação e recuperação do meio ambiente.

Nesse sentido, há que se considerar a hipótese da instituição desse instrumento, o qual se presta à preservação do meio ambiente, mas prescinde de desapropriação, de gastos públicos. Trata-se de um mecanismo em que o próprio mercado remunera o proprietário pelo serviço ambiental prestado, a título, por exemplo, de compensação pelo impacto do empreendimento. O Poder Público deve apenas estipular ou aprovar a forma de proteção e gestão, além de intervir no mercado, aprovando os termos de compensação via servidão ambiental.

A mudança de paradigma da gestão ambiental, partindo do pressuposto de limitação e oneração à propriedade privada, que deve cumprir sua função social e ambiental, para o fomento à preservação, com a criação da economia verde, deve ser vista como uma evolução, na medida em que o cumprimento da norma será mais efetivo.

Exemplo: Nos EUA, o morcego herbívoro que fazia a polinização entrou em extinção. Gastaram mais de 6 milhões de dólares para conseguir fazer a polinização artificial, que foi o pagamento por serviços ambientais da espécie.



Há maneiras de quantificar o valor dos recursos econômicos ambientais. A fórmula mais utilizada está no Decreto nº 4.339, de 2002, que é decorrente da Convenção de Diversidade Biológica da ONU. Então, temos como quantificar e sabemos que, se o serviço ambiental não for feito pela natureza, o valor a ser pago será muito alto.

Assim, pode ser utilizado como uma fórmula de quantificação. Não é o valor de mercado, e não é o valor venal, mas sim o valor por um serviço ambiental prestado. A limitação ao uso da propriedade para outros fins que demandam degradação deve fornecer ao seu titular a possibilidade de receber pela preservação. Tal assertiva tem fundamento nos arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C da Lei nº 6.938/81:

Art. 9º-A O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

§ 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I - memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;

II - objeto da servidão ambiental;

III - direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor;

IV - prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

§ 2º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida.

§ 3º A restrição de uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente:

I - o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental;

II - o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.

§ 5º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvi-



dos.

§ 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.

§ 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental.

Art. 9º-B A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua.

§ 1º O prazo mínimo da servidão temporária é de 15 (quinze) anos.

§ 2º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, definida no art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 3º O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social.

Art. 9º-C O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel.

§ 1º O contrato referido no caput deve conter, no mínimo, os seguintes itens:

- I - a delimitação da área submetida a preservação, conservação ou recuperação ambiental;
- II - o objeto da servidão ambiental;
- III - os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores;
- IV - os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental;
- V - os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental;

[...]

§ 2º São deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

- I - manter a área sob servidão ambiental;
- II - prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condi-



- ções dos recursos naturais ou artificiais;
- III - permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental;
- IV - defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.
- § 3º São deveres do detentor da servidão ambiental, entre outras obrigações estipuladas no contrato:
- I - documentar as características ambientais da propriedade;
- II - monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida;
- III - prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade;
- IV - manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão;
- V - defender judicialmente a servidão ambiental.

Nesse sentido, já contemplou a Lei mineira nº 20.922/2013, ao permitir, inclusive, que o Poder Público estipule pagamento por serviços ambientais, no que tange às propriedades existentes no interior da unidade de conservação, de outro particular que necessite realizar compensação pelo impacto causado em outro local.

5. A Lei federal nº 9.985/2000 e a Lei estadual nº 20.922/2013

Ao confrontar os dispositivos legais estaduais com a Lei federal nº 9.985/2000, verificam-se algumas divergências:

a) Não há previsão, em Minas Gerais, para as tipologias de unidades de conservação de uso sustentável, denominadas de Reserva de Fauna e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

A Reserva de Fauna é uma unidade de conservação que permite a intervenção para manejo de fauna e flora.

Em Minas Gerais, houve uma fusão entre o Refúgio de Vida Silvestre e a Reserva de Fauna. Na lei estadual, permite-se o manejo no Refúgio de Vida Silvestre; e na lei federal, permite-se o manejo na Reserva de Fauna.

Há um desrespeito da lei estadual ao que é previsto na Lei federal nº 9.985/2000 (art. 19), inovando em relação a esta, contrariando norma geral.



Para as tipologias de Refúgio de Vida Silvestre e Monumento Natural, ao contrário da lei federal, não há, na lei estadual, previsão de intervenção na criação de animais domésticos e cultivo de plantas consideradas harmônicas com os fins de proteção ambiental da fauna e flora da região. Assim, alterou-se a sistemática de implementação e gestão. Na Lei federal nº 9.985/2000, tal assertiva está disposta no § 2º do art. 31.

b) Na lei estadual, é obrigação do Poder Público instituidor realizar, no mínimo, uma audiência pública, na qual se discutirão, com a população local e interessados, os assuntos elencados no art. 44, § 2º, tais como as regras de transição entre a publicação do decreto ou lei que a criar e a sua implementação.

Na lei federal, há previsão de consulta pública para passar as informações, de forma intelectualmente satisfatória, para aquela população.

6. Unidades de conservação e recursos hídricos

A Lei nº 9.985/00, em seu art. 2º, I, entende por unidade de conservação:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; [...].

A indagação se dá quanto à inclusão das águas jurisdicionais como elemento constitutivo das unidades de conservação. Como fica a competência para a outorga de recursos hídricos de domínio do Estado em um parque federal?

A resposta correta é que continua sendo do Estado a competência para outorga, uma vez que a água é bem ambiental, recurso hídrico e bem mineral, e, conforme sua classificação, ela terá gestões específicas. Então, a proteção ambiental da água será de acordo com o Parque Nacional, mas o uso da água como recurso hídrico vai ser de competência do Estado, pois a sub-bacia ali presente é estadual.

Exemplo: Na Serra da Canastra, existem dois rios estaduais que também têm nascente no Parque. A Lei do SNUC permite que se faça a



retirada e a captação de água para abastecimento público dentro dos parques, conforme o art. 46. Assim, a gestão quanto à proteção ambiental da água será federal, por meio do Instituto Chico Mendes, mas a competência para a outorga continua sendo estadual – perante a Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM).

Os parques, na década de 1960 e 1970, eram criados com o objetivo principal de proteger os recursos hídricos. Por isso, em várias leis e decretos, que determinam a criação desses parques, é comum encontrar, como responsáveis pela gestão, também a COPASA.

7. Diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

O art. 5º da Lei nº 9.985/2000 estabelece que o SNUC será regido por diretrizes que:

- a) salvaguadem o patrimônio biológico existente;
- b) assegurem o envolvimento da sociedade no estabelecimento e revisão do SNUC;
- c) assegurem a participação efetiva da população local na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
- d) busquem a cooperação de ONGs e de organizações privadas para desenvolvimento de pesquisa, prática de educação ambiental, lazer e turismo, monitorando e mantendo atividades de gestão;
- e) incentivem os particulares para criação e manutenção de unidades de uso sustentável – do tipo RPPN;
- f) assegurem a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;
- g) compatibilizem gestão das unidades de conservação com administração das terras e águas circundantes, considerando as necessidades sociais e econômicas locais;
- h) considerem as condições e necessidades das populações locais quanto a métodos e técnicas de uso sustentável;
- i) considerem a existência de populações tradicionais;
- j) busquem alocar recursos para gestão eficaz, objetivando a auto-



nomia administrativa e financeira;

k) busquem a proteção da grande área por meio de conjunto integrado de unidade de conservação de diferente categoria.

As categorias de unidades de conservação deverão ser escolhidas conforme os objetivos pretendidos e o ecossistema a ser protegido. Além disso, a proteção pretendida com a criação dessas unidades somente será alcançada se forem efetivadas as restrições e normas de manejo.

É o que também destaca o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Decreto nº 5.758/2006), que elenca como princípios, dentre outros: a “valorização da importância e da complementaridade de todas as categorias de unidades de conservação e demais áreas protegidas na conservação da diversidade biológica e sociocultural”.

O ideal é que seja feita no território nacional uma colcha de retalhos de unidades de conservação que se integrem. Para isso, tem que ter um plano, e temos as diretrizes estipuladas no decreto. Entretanto, esse decreto nunca foi considerado em nenhum julgamento no Brasil, nem tampouco pela Administração Pública, na instituição da unidade de conservação.

Quanto aos princípios e diretrizes mencionados no Decreto nº 5.758/2006, está o “respeito às especificidades e restrições das categorias de unidades de conservação do SNUC das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. O mencionado decreto também dispõe sobre a impertinência da imposição de unidades de conservação quando há indígenas ou quilombolas, pois é necessária uma sistemática de gestão de acordo com a comunidade.

Não obstante, o Ministério Público Federal defende a manutenção de comunidades em parques e em outras tipologias que a proíbem, desvirtuando a tipologia criada. Nesse caso, deve ser reclassificada a unidade de conservação, uma vez que a Lei nº 9.985/2000 também contempla espécies de proteção ambiental que permitem a existência de comunidade, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, a Reserva Extrativista e a Floresta Nacional.

Quanto ao reconhecimento da importância da consolidação territorial das unidades de conservação e demais áreas protegidas, o mesmo Plano



estabelece como objetivos específicos do eixo temático – planejamento, fortalecimento e gestão, dentre outros:

- a) estabelecer e promover o funcionamento dos conselhos das unidades de conservação;
- b) solucionar os conflitos de uso dos recursos naturais em unidades de conservação;
- c) solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas;
- d) concluir, no âmbito dos órgãos ambientais, os processos de regularização fundiária de todas as unidades de conservação;
- e) dotar as unidades de conservação de instrumentos de gestão e infraestrutura básica de funcionamento;
- f) desenvolver e implementar um sistema de fiscalização e controle efetivo para as unidades de conservação.

8. Plano de manejo, zoneamento, zona de amortecimento e corredor ecológico

Para os fins previstos na Lei nº 9.985/2000, entende-se por:

a) zoneamento: “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” (Art. 2º, XVI, da Lei nº 9.985/2000).

Trata-se de um importante instrumento da política nacional de meio ambiente, sendo utilizado tanto para unidades de conservação quanto para o planejamento no âmbito do Município, do Estado e da União. Sua relevância está no fato de possibilitar identificar áreas com características similares, reconhecendo fragilidades e potencialidades. Diante de sua existência, torna-se mais eficaz a gestão de espaços protegidos.

b) zona de amortecimento: “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Art. 2º, XVIII, da Lei nº 9985/2000).

Todas as unidades de conservação devem ter a zona de amorteci-



mento, exceto a APA e a RPPN. Atualmente, aplica-se a Resolução 428/2011, do Conselho Nacional do Meio do Ambiente (CONAMA), sendo 3 km de extensão, quando não há plano de manejo.

c) corredores ecológicos: “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (Art. 2º, XIX, da Lei nº 9.985/2000).

A conveniência de cada caso estipulará a necessidade de sua existência. Extensão e atividades permitidas serão definidas, na criação ou após ela, pelo órgão administrativo. É essencial, para garantir a eficácia e a eficiência dos espaços protegidos, uma vez que amplia a área, possibilitando fluxo de fauna e flora por um território mais amplo.

Exemplo: Na APA Sul, há projetos de corredores ecológicos, justamente para propiciar, na área, o fluxo gênico, para que não haja a fragmentação, e impedir o fluxo gênico de fauna e flora entre duas áreas preservadas. Então, cria-se esse corredor entre as áreas, a fim de aumentar o fluxo gênico.

d) plano de manejo: “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000).

O plano de manejo é um planejamento do espaço protegido, o qual é constituído por uma série histórica de documentos e pesquisa. Inicia-se com o diagnóstico da área, passa pelo zoneamento, finalizando com o plano de manejo propriamente dito, que é composto por todas as etapas como fundamento do planejamento e da gestão.

É justamente com a criação e análise do plano de manejo que poderemos verificar os impactos na unidade de conservação, tendo em vista um empreendimento que se pretende ver instituído. Somente diante do plano previamente estipulado será possível verificar se o local e o tipo de empreendimento se coadunam com os objetivos do espaço protegido.



Referências

BRASIL. Decreto Legislativo nº 2, de 1994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. *DOU* de 04.02.1994, Seção 1, p. 1.693.

BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. *DOU* de 23.08.2002.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *DOU* de 23.08.2002.

BRASIL. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Regulamenta o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. *DOU* de 06.04.2006.

BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *DOU* de 06.12.1937.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *DOU* de 18.07.1941.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *DOU* de 07.11.1962.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *DOU* de 02.09.1981.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *DOU* de 19.07.2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente




– CONAMA. Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. *DOU* 242, de 20.12.2010, p. 805.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: RT, 2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Diário do Executivo – *Minas Gerais* de 17.10.2013.





Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: IEF e unidades de conservação

Henri Dubois Collet

Eu gostaria de dizer, em primeiro lugar, o número de unidades de conservação que nós temos no Estado, porque muita gente não conhece. Há, hoje, 91 unidades de conservação, seja de proteção integral, seja de uso sustentável. Dessas unidades, 36 unidades de conservação de proteção integral têm recebido visitantes. Desse total, 20 unidades estão legalmente abertas, sendo que duas dessas têm gestão praticamente particular. Elas receberam no ano passado um milhão de visitantes, número muitas vezes não divulgado. Há um trabalho muito importante feito em torno dessas unidades, com as escolas, que visitam as unidades de conservação. Em Ipoema, no Município de Itabira, há o Parque Estadual Mata do Limoeiro, por exemplo, que recebe visitas dessas escolas. Esses visitantes escolares se animam muito com a quebra de rotina e são recebidos pelo gerente do parque e encaminhados para uma trilha dentro do parque.

Há uma parceria com a Secretaria de Turismo, que tem, hoje, em nossas unidades, 1.700 funcionários, que podem estar ali divulgando, por exemplo, outras unidades ou o trabalho que é feito com a sociedade do entorno dos parques. Há problemas de divulgação dos circuitos turísticos, que, muitas vezes, não ocorre, o que demonstra a necessidade dessa parceria. Há situações de parques que precisam ser bem mais desenvolvidos para receber mais turistas. O Parque do Ibitipoca, por exemplo, possui um quadro de 26 servidores e recebe 70.000 visitantes por ano, e contribuiu para o desenvolvimento da região no entorno de Conceição do Ibitipoca, que, hoje, tem a capacidade para 4.500 leitos para turistas, que vêm do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Espírito Santo (região de maior contato) e de outras regiões para visitar o parque.

Todas essas unidades de conservação citadas possuem seus Conselhos Consultivos, que não são apenas consultivos, mas possuem, na verdade,



forte poder decisório, de dizer sim, ou dizer não, e apoiar o gerente na hora dessa decisão.

No caso do Parque do Rola-Moça, no entorno de Belo Horizonte, muitos problemas existem, uma vez que querem reduzir a zona de amortecimento do parque frente à forte pressão pelo parcelamento do solo, especialmente visando ao loteamento para a construção civil e uso na atividade de mineração. Isso impõe uma necessidade de se analisar com cuidado como se devem autorizar e realizar as compensações das condicionantes, sem abusos, uma vez que, em determinados momentos, alguns gerentes se impressionam mais facilmente e tendem a achar que vão resolver todos os problemas do parque com uma empresa, por exemplo, com uma mineradora, ou com o parcelamento de solo que chega ali de repente e que iria compensar e comprar todos os bens necessários à infraestrutura deficiente do parque, quando esse não é o caso. Na verdade, a legislação demonstra que há uma necessidade de se realizar a compensação em razão de valores que dependem de uma coerência.

No Norte de Minas, há muitas populações que estão no interior dos parques. No entanto, é preciso lembrar que apenas 1% de unidades de conservação do Estado de Minas Gerais está nessa situação. Por volta de 33% já estão regularizados. Aproximadamente 30% estão em fase de regularização, já com processos judicializados, restando em torno de 30%, que ainda precisam ser regularizados. Assim, desse percentual, de apenas 1%, das áreas não se pode justificar a desafetação, pois, em 99% das áreas das unidades de Minas Gerais, encontram-se meios para realocar essa população que está lá dentro. Essas pessoas continuam produzindo, pois não proibimos a produção, enquanto elas têm o seu direito de uso da área. O que efetivamente não é permitido é a ampliação da área, é a utilização das Áreas de Preservação Permanente (APPs) dentro das unidades de conservação, porque isso não é permitido nem dentro nem fora.

Existe uma preocupação muito grande com a realocação dessas comunidades. Recebemos há pouco, nessa semana, uma solicitação para estudar uma propriedade de 12 mil hectares em Pedras de Maria da Cruz, próximo a Januária, com vistas à possibilidade de assentamento de aproximadamente 40 famílias, que, inclusive, já se disseram interessadas em receber áreas nessa região e que estão no Parque Lapa Grande. Além disso, mais 40 famílias estão



no Parque Verde Grande, no limite com a Bahia, à beira do São Francisco. Dentro da própria área do Jaíba, há alguns lotes também que não foram ocupados, e há a possibilidade de que seja feito o reassentamento dessas famílias naquela região.

Então, começou-se a desenvolver um trabalho agora, mais detalhado, de conciliação do dilema da necessidade de reassentamento das famílias e de preservação das unidades. Há um caso de uma reserva de desenvolvimento sustentável, cujo proprietário é o Estado. É uma área de 60 mil hectares, e três famílias que ainda estão lá dentro ocupam, no máximo, 60 hectares. E havia uma enorme quantidade de gado – cerca de 5 mil cabeças – dentro dessa reserva, cujos proprietários eram vizinhos da reserva, fazendeiros com muitas posses, inclusive mais gado, e que estão usufruindo de uma área adquirida e de propriedade do Estado. É preciso o uso daquelas áreas pelas famílias que de fato necessitam, mas deve haver um termo de comodato em primeiro lugar, deve haver o levantamento dessas famílias. Já se identificou, em Serra das Araras, cerca de 120 famílias com potencial de receberem área lá dentro. Mas é uma área em que nós temos belíssimas veredas, que não permitem a criação de gado. A nossa legislação é clara em dizer que a vereda é protegida. E, nas APPs, também não se pode ter gado, então é necessário cercá-las. Entretanto, se as áreas da vereda forem isoladas, não há área para criação do gado, porque o terreno é inapropriado, árido, potencialmente desértico. Por outro lado, existem alternativas para a sociedade que reside no entorno, como o pequi, ou seja, a coleta desses frutos para os quais há mercado.

É possível aqui abordar diversos casos de parques em que ocorrem situações bem distintas. Ontem se comentava sobre a situação de faixa marginal do Rio São Francisco, no Norte de Minas, na região do Jaíba, no Parque Verde Grande, na Lagoa do Cajueiro e no Parque da Mata Seca, que foram criados como condicionantes da implantação do Jaíba. Há algumas famílias que, naquela época de grandes enchentes – em 1997, quando houve a queda de muitas barragens, por exemplo –, saíram dali e foram para as propriedades ali no entorno do rio. E, hoje, elas estão utilizando qual área? A APP. Como que, dentro de um parque, que já é de proteção integral, eu ainda vou permitir a utilização dessa APP? E o trecho de proteção do rio é muito pequeno em relação ao comprimento desse rio em Minas Gerais. Será que isso só é possível nesse




1% dessas minhas unidades? Será que nos 99% restantes eu não tenho algum local para assentar esse pessoal e eu possa ainda manter esses parques?

Na região de Grão-Mogol, o Parque Caminho dos Gerais, lá perto de Espinosa, também é uma região em que o caminhão-pipa anda 150 km para buscar água. Há rios, córregos, nascentes dentro dos parques, e, na hora em que se chega da divisa do parque para fora, não há água mais, está seco. A cachoeira virou uma cabeceira. Eu fiquei impressionado de ver tubos de PVC de duas polegadas, de meia polegada, de $\frac{3}{4}$, centenas de tubos, que descem do alto da cachoeira para abastecer essa comunidade que está no entorno do parque. Assim, há comunidades, nessa região, de 5 mil pessoas que são abastecidas por essa água. E aí? Eu vou tirar as mangueiras de lá? Não posso. Não tem condição. E a água está diminuindo. E, às vezes, o problema se mostra mesmo na perfuração dos poços. Há alguns anos, a profundidade era de 60 metros, hoje estamos furando 140, 150 ou 160 metros para conseguir água. Percebam, portanto, a importância de um parque nessa região. Eu preciso, talvez, criar mais parques e ampliar essa área. Mas, nesse momento, nessa fase de reestruturação, nós não devemos, por determinação da Diretora-Geral, Dra. Adriana, criar unidades, até que consigamos regularizar e resolver o nosso passivo.

É importante destacar que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) vem sendo muito discutido em muitas regiões. Tem sido feito um trabalho de capacitação dos nossos técnicos no Estado inteiro, mas temos alguns ajustes a serem feitos nos programas e que, pelo excesso de demandas e lançamentos, acabam tornando o processo muito lento. Há um empenho dos gerenciadores em resolver essas dificuldades, assim como a ligação ao CAR nacional. Tudo isso com a expectativa de rápida resolução, pois é muito importante que haja a averbação e o cadastramento das reservas legais. Isso porque elas representam, desde 1936, 20% do território mineiro, como área de preservação permanente.

Nesse sentido, faz-se necessário debruçar sobre a gestão das unidades de conservação e outras áreas protegidas do Estado de Minas Gerais, objetivando maior investimento e valorização.



Instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade e o desenvolvimento econômico: objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC

Lyssandro Norton Siqueira

O tema proposto, *Instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade e o desenvolvimento econômico*, tem relação direta com a região da Serra da Canastra, onde se realizou, em São Roque de Minas/MG, entre os dias 02 e 03 de julho de 2015, o Seminário Complementar ao Curso Jurídico de Direito Ambiental: análise técnica e jurídica, organizado pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Já no início do século XIX, Saint-Hilaire descrevia com detalhes esse santuário da biodiversidade brasileira:

Para ter uma ideia de como é fascinante a paisagem ali, o leitor deve imaginar estar vendo em conjunto tudo o que a Natureza tem de mais encantador: um céu de um azul puríssimo, montanhas coroadas de rochas, uma cachoeira majestosa, águas de uma limpidez sem par, o verde cintilante das folhagens e, finalmente, as matas virgens, que exibem todos os tipos de vegetação tropical.¹

Espaços como esse, essenciais à biodiversidade brasileira, devem ser protegidos. Diversos são os instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade. A Constituição da República do Brasil prevê, em seu art. 225, a obrigação do Poder Público de assegurar a proteção especial a determinados espaços territoriais, como forma de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹ SAINT-HILAIRE, Auguste. Viagem às nascentes do Rio São Francisco. Tradução de Regina Regis Junqueira. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975. p. 105.



§ 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; (...)

A expressão “espaços protegidos” tem distintos significados no direito ambiental brasileiro. São espaços protegidos, por exemplo, as áreas consideradas, pela nossa Constituição,² como Patrimônio Nacional: Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira. Da mesma forma, a Área de Preservação Permanente e a Reserva Florestal Legal, previstas no Código Florestal.

Em razão da especificidade do regime de proteção das áreas mencionadas, parece, entretanto, que o texto constitucional, no dispositivo mencionado, refere-se, especificamente, às unidades de conservação, em sentido estrito, quando fala em espaços territoriais a serem especialmente protegidos.

Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal externado no julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4218:

Agravo regimental. Ação direta de inconstitucionalidade. Direitos constitucional, administrativo e ambiental. Poder regulamentar (art. 84, IV, da Constituição). Decreto que estabelece parâmetros e critérios para o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente nocivos ao patrimônio espeleológico brasileiro. Farta disciplina legal. Eventual ofensa constitucional meramente reflexa ou indireta. Inaplicabilidade ao caso do art. 225, § 1º, III, da Carta Magna. Exigência de lei apenas para a alteração e supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, situação diversa do caso *sub judice*. Agravo conhecido e desprovido.³

Destaque para o voto do Relator Ministro Luiz Fux:

Também confunde-se o agravante ao invocar a aplicação do art. 225, § 1º, III, da Carta Magna, que dispõe: “[...] incumbe ao Poder Público: definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão

² Art. 225, § 4º, da Constituição da República de 1988.

³ STF - AgRg na ADI 4218-DF - Pleno - Rel. Min. Luiz Fux - DJe de 18.02.2013.



permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Em nenhum dispositivo do Decreto atacado se observa a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental.

Esses espaços territoriais especialmente protegidos são denominados pela Lei nº 9.985/2000 como unidades de conservação, e se dividem em Unidades de Proteção Integral (art. 8º) e Unidades de Uso Sustentável (art. 14). De acordo com o art. 22 dessa Lei, a Unidade de Conservação deve ser criada por ato do Poder Público, precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. (com grifos).

As unidades de conservação foram sistematizadas no Direito brasileiro pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não obstante a prévia existência de diversas unidades de conservação em território brasileiro, como, por exemplo, o Parque Nacional do Itatiaia, criado em 14 de junho de 1937, pelo Decreto nº 1.713, considerado o primeiro parque nacional do Brasil.

O SNUC disciplina o regime jurídico para criação, manutenção, alteração e desafetação de unidades de conservação, dividindo-as em dois grupos.

As unidades de conservação de proteção integral têm o objetivo de preservar a natureza, admitindo o uso indireto dos recursos naturais, com as seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Atualmente, há, no país, cerca de 521.185 km² protegidos em unidades de conservação de proteção integral:

| | | |
|------------|-----|-------------------------|
| Federais | 139 | 363.397 km ² |
| Estaduais | 294 | 157.599 km ² |
| Municipais | 58 | 189 km ² |
| TOTAL | 491 | 521.185 km ² |

Entre elas, há um destaque maior para os parques, mais conhecidos e populares, especialmente pela possibilidade de visita pública



Já as unidades de conservação de uso sustentável têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, dos quais se admite o uso direto, com as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Em todo o território nacional, temos cerca de 994.010 km² protegidos em unidades de conservação de uso sustentável:

| | | |
|------------|-------|-------------------------|
| Federais | 747 | 392.277 km ² |
| Estaduais | 364 | 595.721 km ² |
| Municipais | 47 | 6.012 km ² |
| TOTAL | 1.158 | 994.010 km ² |

Nesse grupo, destaque para a Área de Proteção Ambiental (APA), como a APA Carste Lagoa Santa e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), como Inhotim, mundialmente conhecido.

Tanto o grupo de unidades de conservação de proteção integral quanto o grupo de unidades de conservação de uso sustentável compõem um sistema de extrema importância para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a proteção de áreas previamente identificadas como ambientalmente relevantes.

Tal relevância se reflete no rigor jurídico do tratamento dado à forma de alteração do regime protetivo. Uma vez criadas as unidades de conservação, a alteração de sua área ou a diminuição do regime protetivo somente se fará através de lei em sentido estrito, imposição esta prevista no próprio art. 225 da Constituição da República.

A importância é ainda maior para o seletivo grupo de unidades de conservação de proteção integral, em face da proibição de uso direto dos recursos naturais.

Para a efetivação desse modelo de proteção integral, há, em regra, a necessidade de aquisição das áreas afetadas pelo Poder Público, por meio de desapropriação em face da utilidade pública dos imóveis. Apenas



no Monumento Natural e no Refúgio para a Vida Silvestre, há possibilidade de criação das unidades de conservação em área de propriedade privada, desde que compatível o exercício do direito de propriedade com a sua instalação e com o regime protetivo exigível ao caso. A aquisição de propriedades particulares para que estas integrem o SNUC dificulta a sua implementação, dado o alto valor, em regra, da propriedade imobiliária. Como se não bastasse, a manutenção dessas unidades, especialmente as de proteção integral, se mostra igualmente muito onerosa para a Administração Pública, pela complexa estrutura administrativa exigida para tanto.

A implementação do SNUC é, como se vê, complexa e está longe de ser atingida. Em recente acórdão (20/11/2013), Processo nº 034.496/2012-2, o Tribunal de Contas da União destacou a precariedade da atual situação das unidades de conservação localizadas na Amazônia:

Assim, o TCU constatou que as UCs no bioma Amazônia não estão atingindo plenamente os resultados esperados, uma vez que há um baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Isso decorre principalmente de fragilidades na gestão que dificultam: o uso público; as concessões florestais; o fomento às atividades extrativistas; e as atividades de pesquisas e monitoramento. Além disso, a insuficiência dos recursos humanos e financeiros compromete a realização de atividades essenciais como fiscalização, proteção, pesquisa etc. Ainda em relação à avaliação dos insumos, foram constatadas a inexistência e a inadequação dos Planos de Manejo, principal instrumento de planejamento e gestão que regula o acesso e o uso dos recursos naturais naquela área. Somado a isso, o passivo identificado de regularização fundiária impacta diretamente na gestão das UCs, haja vista a indefinição quanto à posse e à propriedade dessas terras. Por fim, no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), foram identificados problemas de articulação entre os atores envolvidos na gestão de UCs, decorrentes de uma insuficiente coordenação, da baixa cooperação e da frágil comunicação. Desse modo, tais gargalos acabam por expor ao risco o patrimônio público ambiental. Ademais, tendo em vista a carência de dados individualizados que demonstrassem a participação das UCs em dois processos relevantes: o desmatamento e o fluxo de carbono, o TCU elaborou outros produtos. O primeiro concluiu pela efetiva contribuição dessas áreas na redução do desmatamento no bioma Amazônia. Já o segundo, ao calcular a emissão ou remoção de CO₂



para cada uma das 247 UCs avaliadas, obteve dados que demonstram o benefício trazido pelas UCs na redução da emissão de gases de efeito estufa.

No mencionado acórdão, o Tribunal de Contas da União deliberou por impor obrigações básicas aos órgãos ambientais, que, de tão básicas, parecem remeter a um longínquo passado, próximo à instituição do SNUC. A verdade é que houve pouca evolução:

9.1. determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com base no art. 250, II, do RI/TCU, que adote e comunique ao Tribunal de Contas da União, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, as providências adotadas para o exercício da coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, em cumprimento ao art. 6º, II, da Lei 9.985/2000;

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com base no art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.2.1. conduza ações de articulação com os ministérios envolvidos nas políticas afetas aos territórios das unidades de conservação do bioma Amazônia, com o objetivo de fomentar atividades sustentáveis para a região, de forma a fornecer alternativas economicamente viáveis para os extrativistas residentes com vistas a atender o disposto no art. 18 da Lei 9.985/2000;

9.2.2. avalie a elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade, por meio do aprimoramento dos mecanismos de comunicação dos resultados socioambientais alcançados nas unidades de conservação, com o desenvolvimento de indicadores e outros instrumentos que demonstrem os avanços ocorridos nessas áreas, conforme prescreve o art. 4º, X, da Lei 9.985/2000;

9.2.3. promova campanhas nacionais de comunicação com o objetivo de informar que alguns dos principais pontos turísticos brasileiros encontram-se em unidades de conservação, com vistas a buscar maior legitimidade para a criação e consolidação das unidades de conservação perante a sociedade, conscientizando-a da importância dessas áreas para a preservação do patrimônio natural;

9.2.4. implemente mecanismos que assegurem maior divulgação e troca de informações entre os atores que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, com vistas a possibilitar maior participação e controle da sociedade sobre a gestão das unidades de



conservação;

9.3. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), com base no art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.1. dote as unidades de conservação federais de plano de manejo adequados à sua realidade visando ao aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas, conforme preceitua o art. 27 da Lei 9.985/2000;

9.3.2. estude, em conjunto com o Ministério do Turismo, formas de implementar projetos-piloto que busquem alternativas para o incremento da visitação, do turismo e da recreação nas unidades de conservação do bioma Amazônia, de forma a atender o exposto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000;

9.3.3. promova ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa a fim de incrementar o número de pesquisas realizadas na Amazônia, em atenção ao art. 32 da Lei 9.985/2000;

9.3.4. realize levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas unidades de conservação federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária, de forma a atender o exposto nos arts. 9º, 10, 11, 17 e 18 da Lei 9.985/2000;

9.3.5. aperfeiçoe seu macroprocesso de negócios a fim de incrementar as oportunidades de captação de recursos para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;

9.3.6. defina mecanismos e diretrizes para o estabelecimento formal de parcerias junto aos atores envolvidos na gestão das unidades de conservação federais localizadas no bioma Amazônia, de forma a minimizar a escassez de recursos financeiros e humanos.

9.4. determinar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), nos termos do art. 250, II, do RI/TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, com base em seu plano estratégico e que contemple as recomendações constantes do item 9.3, com a finalidade de reduzir as carências de recursos financeiros e de pessoal, levando em consideração a possibilidade do uso de recursos tecnológicos já disponíveis em atividades como a de fiscalização.

Já no acórdão nº 1.853/2013, prolatado em 17/07/2013, no Processo nº 014.292/2012-9, o Plenário do Tribunal de Contas da União destacou os graves problemas orçamentários para a gestão das unidades



de conservação, com a absurda constatação referente ao exercício de 2009, em que as unidades de conservação federais receberam apenas R\$913.000,00, quando seriam necessários R\$543.200.000,00, para a administração e, ainda, R\$611.000.000,00 em investimentos em infraestrutura e planejamento:

O ICMBio tem sob sua gestão 312 unidades de conservação, totalizando cerca de 75 milhões de hectares, conforme Tabela 2 – Unidades de Conservação Federais do Brasil a seguir, o que representa cerca de 9% de todo o território brasileiro.

Tabela 2 – Unidades de Conservação Federais do Brasil

| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DO BRASIL | | | |
|--|--|------------|-------------------|
| Unidade de | Categoria | Quantidade | Total em hectares |
| Proteção Integral (PI) | Estação Ecológica (ESEC) | 31 | 6.808.789,68 |
| | Monumento Natural (MN) | 3 | 44.285,66 |
| | Parque Nacional (PARNA) | 68 | 25.245.112,68 |
| | Reserva Biológica (REBIO) | 30 | 3.905.134,29 |
| | Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) | 7 | 201.840,79 |
| Total de PI | | 139 | 36.205.163,10 |
| Uso Sustentável (US) | Área de Proteção Ambiental (APA) | 32 | 10.004.166,54 |
| | Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) | 16 | 44.828,47 |
| | Floresta Nacional (FLONA) | 65 | 16.411.750,94 |
| | Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) | 1 | 64.441,29 |
| | Reserva Extrativista (RESERX) | 59 | 12.338.475,95 |
| Total de US | | 173 | 38.863.663,19 |
| Total Geral de Unidades | | 312 | 75.068.826,29 |

Fonte: ICMBio. Disponível em: www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/downloads.html. Acesso em: 11 mar. 2013.

A maior parte das UCs está localizada no bioma Amazônia (26,2%), seguidos da Mata Atlântica (8,9%), Cerrado (8,2%), Caatinga (7,4%), Pantanal



(4,6%) e Pampa (2,7%). 1,5% das UCs estão localizadas em área marinha. Com relação à Meta 11 de Aichi, observou-se que, exceto na Amazônia, há grande déficit de UCs para o alcance da meta acordada, que busca a proteção de 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras. Essa meta de proteção será particularmente desafiadora na Mata Atlântica, onde as áreas extensas de ecossistemas remanescentes são raras (WEIGAND JUNIOR).

Além disso, estudo realizado pelo MMA, em setembro de 2009, 'Pilares para a sustentabilidade financeira do SNUC', apontou que, para o pleno funcionamento das UCs federais, os custos correntes anuais seriam da ordem de R\$543.200.000,00 e, ainda, de R\$611.000.000,00 em investimentos em infraestrutura e planejamento. No mesmo exercício, as UCs federais receberam cerca de R\$913.000,00, para fazer frente às despesas de capital, de acordo com informações prestadas pelo ICMBio.

O que se observou, no decorrer dos trabalhos de auditoria, é que o aporte orçamentário para investimentos nessas unidades tem sido muito aquém das reais necessidades. Por essa razão, reveste-se de extrema importância o instituto da compensação ambiental como fonte de recursos subsidiária para fazer frente às demandas das UCs.

Todas essas dificuldades, especialmente orçamentárias, para a gestão do SNUC demonstram que a criação de uma unidade de conservação é ato do Poder Público extremamente relevante, não apenas sob a perspectiva do meio ambiente natural.

O SNUC não tem um foco isolado na biodiversidade ou apenas nos recursos naturais. Entre os seus objetivos,⁴ podemos destacar: promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Já entre as diretrizes⁵ do SNUC, destacamos: participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; incentivo às populações locais e às organizações priva-

⁴ Art. 4º da Lei nº 9.985/2000.

⁵ Art. 5º da Lei nº 9.985/2000.



das a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional; criação e gestão das unidades de conservação de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; verificação das condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; garantia às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos.

Na tentativa de viabilizar o alcance desses objetivos e diretrizes, o legislador exigiu que, para a criação de unidades de conservação por ato do Poder Público, fossem realizados estudos técnicos e consulta pública, dispensada esta última para a Estação Ecológica e Reserva Biológica.

Para a consulta pública, a lei impôs algumas exigências: o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas; o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

Estamos, portanto, perante um Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estruturado como instrumento jurídico para a proteção da biodiversidade, em consonância com o desenvolvimento econômico.

A prática, entretanto, está muito longe disso.

Gostaria de ilustrar essa distância entre teoria e prática com dois absurdos casos de criação de unidades de conservação federais.

No ano de 2002, por meio do Decreto s/nº, de 19 de dezembro, foi criado o Parque Nacional Pontões Capixabas, com área de 17443,4300 hectares.

Ocorre que, somente após a sua criação, contrariando tudo o que dissemos até agora, foi identificada, na área do Parque, a comunidade dos Pomerânios, que imigraram para o Brasil no início do século XX, em rota de fuga das guerras mundiais, abandonando a sua terra natal, localizada ao norte da Europa, em território hoje pertencente à Alemanha e à Polônia: a Pomerânia não mais existe.



Tratando-se de um parque, Unidade de Conservação de Proteção Integral e de domínio público, não restaria alternativa ao ICMBlo senão desapropriar as áreas, sem que aquela comunidade tivesse alternativa de realocação.

Verifica-se que, na criação da unidade, nesse caso, atentou-se apenas para os seus atributos naturais.

Reconhecendo o grande equívoco, a União Federal promoveu a adequação da Unidade de Conservação para Monumento Natural, o que permitiria a continuidade na região daquela comunidade:

Lei nº 11.686/2008.

Art. 1º Fica alterada a categoria da unidade de conservação Parque Nacional dos Pontões Capixabas, criado pelo Decreto s/nº, de 19 de dezembro de 2002, para Monumento Natural dos Pontões Capixabas, nos Municípios de Pancas e Águia Branca, no Estado do Espírito Santo.

Art. 2º [...]

Parágrafo único. No Monumento Natural dos Pontões Capixabas, é possível a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários, desde que não comprometam a preservação dos pontões, da fauna e da flora associadas e da paisagem, conforme o disposto no Plano de Manejo da unidade.

No Monumento Natural, também uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, admite-se a propriedade privada, desde que compatível com os atributos da unidade.

Na justificativa do projeto, a então Ministra Marina Silva destacava a relevância da alteração:

Desta forma, a mudança de categoria é considerada uma oportunidade ímpar para findar com os conflitos na área, uma vez que a categoria de Monumento Natural permite a existência de propriedades particulares no interior da unidade, desde que o uso das mesmas seja compatível com o manejo dessa unidade de conservação.

As populações do entorno e residentes da unidade, assim como a população geral, serão beneficiadas com a manutenção da proteção dos recursos hídricos, e a proteção integral dos recursos naturais, bem como o ordenamento do processo de ocupação do solo no entorno da unidade.

A alteração, entretanto, somente ocorreu em 2008. Foram, portan-



to, seis anos de grande instabilidade social e insegurança jurídica.

Em outro caso, ocorrido em Minas Gerais, a situação continua sendo grave. A Reserva Biológica da Mata Escura foi criada pela União Federal, na Região do Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais, com área de 50.872,42 hectares, por meio do Decreto s/nº, de 5 de junho de 2003.

Ocorre, entretanto, que a Unidade de Conservação foi criada afetando 700 famílias⁶ que vivem há anos na região, especialmente aquelas contempladas no Projeto Craúno. O projeto, instituído em 1986, está situado no Município de Jequitinhonha – Minas Gerais – e abrange uma área de 11.090,00 hectares, onde estão assentadas 156 famílias.⁷ A criação da unidade afetou, ainda, o Quilombo de Mumbuca,⁸ que será realocado, caso sejam efetivamente obedecidas as características da unidade de conservação, como de proteção integral, não permitindo-se a ocupação antrópica.

Nesse caso mineiro, a instabilidade social e econômica, decorrente da insegurança jurídica, já passa de 12 anos.

Os dois exemplos retratam a realidade do SNUC: unidades de conservação criadas sem obediência aos requisitos legais.

Em algumas situações, a morosidade na implementação das unidades acaba por permitir uma alteração dos atributos naturais, que justificaram a sua criação. Nesses casos, a se despendem recursos públicos para a formalização de uma unidade de conservação, que não mais se justifica do ponto de vista ambiental, melhor será desafetar a área ou modificar os seus limites, por instrumento legal, destinando os recursos a outra unidade pendente de regularização ou a uma nova a ser criada.

Feitas essas breves considerações, gostaria de fazer as seguintes sugestões a serem aplicadas pelos entes federados, responsáveis pela criação e gestão das unidades de conservação, para que a proteção à biodiversidade tenha seus interesses convergentes com o desenvolvimento econômico:

⁶ Disponível em: <<http://blogdobanu.blogspot.com.br/2013/05/audiencia-discute-situacao-de-700.html>>.

⁷ Disponível em: <<http://www.ruralminas.mg.gov.br/banco-de-noticias/214-ruralminas-apresenta-proposta-em-defesa-dos-assentados-do-projeto-crauno>>.

⁸ Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2010/06/11/conflicto-ambiental-o-quilombo-de-mumbuca-esta-amecado-pela-riebio-mata-escura-minas-gerais/>>.



a) a criação de novas unidades de conservação deve ser antecedida de prévia consulta às populações afetadas com:

- informações adequadas e inteligíveis à população local;
- indicação, de modo claro e em linguagem acessível, das implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

b) deve ser incentivada a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

c) devem ser previamente consultados órgãos responsáveis por políticas públicas afetadas pela nova unidade. Em Minas Gerais, por exemplo, devem ser previamente consultados:


- Instituto Estadual de Florestas (IEF);
- Secretário de Estado de Fazenda;
- RURALMINAS;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário;
- Secretaria de Estado de Agricultura;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

d) deve haver uma reavaliação criteriosa das unidades de conservação, ainda não implementadas, considerando as premissas já expostas;

e) os entes federados devem definir suas prioridades, bem como as unidades que seriam objeto de desafetação ou alteração de limites.

Somente compatibilizando os interesses de todas as partes envolvidas na criação e, principalmente, no convívio com as restrições que o sistema de proteção à biodiversidade impõe, poderemos proteger o meio ambiente sem inviabilizar o desenvolvimento econômico e social.





Instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade e o desenvolvimento econômico: objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Quando o tema foi proposto, ‘instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade’, logo me vieram à cabeça as unidades de conservação e a Lei nº 9.985, de 2000, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mas não poderia deixar, em um ambiente jurídico, de lembrar da nossa Lei de Ação Civil Pública, como um instrumento processual extremamente importante da biodiversidade. No dia 24 de julho, comemoramos os 30 anos da Lei de Ação Civil Pública, lei mineira, que nasceu em 1983, em um Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, feito em São Lourenço. E, de lá para cá, já se passaram 30 anos, e hoje vemos a importância dessa lei para a proteção à biodiversidade.

O tema ‘proteção à biodiversidade’ é muito amplo. Podemos falar de Área de Preservação Permanente (APP), que são áreas protegidas, áreas de reserva legal. Uma demonstração desse papel, hoje, do Poder Judiciário foi a declaração, pelo Órgão Especial do TJMG, no dia 24 de junho de 2015, da inconstitucionalidade incidental do art. 67 do novo Código Florestal. Esse artigo permitia a reserva legal inferior a 20% da área do imóvel para propriedades rurais que detinham, em 22 de junho de 2008, a área de até quatro módulos fiscais. O incidente foi relatado pelo Desembargador Walter Luís, e, por unanimidade, os membros do Órgão Especial declararam inconstitucional o mencionado artigo, por violação a cinco dispositivos da Constituição Federal.

Daí vem a importância da Lei de Ação Civil Pública, pois o controle só chegou por uma ação da Comarca de Carmo do Rio Claro, em que houve a apelação pela defesa, e o nosso Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de maneira pioneira, foi o primeiro no Brasil a reconhecer e a levantar essa questão, que vai influenciar a decisão do STF, pois existe a ADI no controle concentrado.



Assim, diante do exemplo das áreas protegidas, temos um sistema muito bem estruturado no aspecto jurídico, exatamente porque, se ele é muito bem estruturado no aspecto jurídico, administrativamente ele é muito mal estruturado. A nossa situação atual, no Estado de Minas Gerais, reflete uma omissão, por décadas, nas políticas públicas de conservação dessas áreas, e, rapidamente, vamos conseguir demonstrar isso aqui, porque o Ministério Público de Minas Gerais definiu, no plano geral de atuação de 2014 a 2015, exatamente áreas protegidas como atuação prioritária. Então, quando decidimos, apesar de todas as ações cotidianas serem importantes, essa é a mais importante, a que vai ser exigida pelo nosso órgão correccional, e, assim, passamos a definir as estratégias para realmente atuar na defesa da biodiversidade, em especial na proteção de nossas unidades de conservação.

E chegamos a um primeiro levantamento das nossas unidades, com um diagnóstico preliminar de que seriam 111 unidades no Estado de Minas Gerais, sendo 38 parques estaduais, 13 monumentos, 11 estações ecológicas, 5 reservas biológicas, 3 refúgios da vida silvestre, 15 APAs, 1 floresta estadual, 1 reserva de desenvolvimento sustentável e 24 áreas de proteção especial. O total abrange 2.421.654 hectares.

Na área, os parques que têm mais de 460 mil hectares são definidos como parques estaduais. Conforme a categoria da unidade, o regime jurídico vai se tornando mais ou menos rigoroso, de acordo com cada categoria dessas unidades.

Partindo da divisão em unidades de conservação por bacia hidrográfica, percebemos o quanto o Estado criou unidades em determinadas bacias e deixou de criar em outras. São informações que o próprio Instituto Estadual de Florestas (IEF) enviou. Percebemos, de um lado, a bacia dos rios Verde Grande e Pardo de Minas, no norte, com 43% de áreas protegidas, e a bacia do Paraíba do Sul, com 1%. Esse percentual por bacia hidrográfica já revela uma discrepância na criação dessas unidades por parte do Estado.

Já começamos a apontar, além de ter maior cuidado na criação dessas áreas protegidas, o enfrentamento dos seus principais problemas, pois nossa atuação deve combater os chamados parques de papel, exatamente para evitar que os nossos parques só sejam criados abstratamente



por decreto e que toda sua estrutura de regularização e implantação fosse abandonada. Então conseguimos, nesse diagnóstico, detectar os principais problemas. Dentre eles, a ausência de regularização fundiária e de áreas que deveriam ser domínios públicos para garantia de proteção integral do ambiente ocasiona diversos conflitos entre proprietários e posseiros de terras inseridos no interior das unidades de conservação; insuficiência de gerentes e analistas ambientais para atuação direta nas unidades de conservação; insuficiência de colaboradores terceirizados para controle de acesso às unidades de conservação e atendimento aos visitantes; carência de ações eficazes no interior das unidades de conservação, resultando impunidade e reincidência nas práticas de crimes ambientais; ausência de infraestrutura adequada, como portarias e guaritas de vigilância e controles de acessos, de sede administrativa, centro de visitante, sinalização informativa, indicativa e de advertências, centro de pesquisa, alojamento, áreas de *camping*, lanchonete, conforme a peculiaridade de cada unidade de conservação; insuficiência de equipamentos e quantidade adequada na gestão da unidade, incluindo a gestão de veículos para monitoramento das áreas e equipamentos de combate a incêndio; grande passivo na elaboração dos planos de manejo, instrumento fundamental para definir as diretrizes de cada unidade de conservação; inexistência de procedimentos e normas legais que direcionem a gestão das unidades de conservação em todas as suas nuances, tendo em vista a categoria de manejo e estágio de implantação; e ausência de articulação interinstitucional, com vistas a uma política de conservação e crescimento do território de inserção da unidade de conservação.

Muitas dessas questões estão, formalmente, no Decreto estadual nº 14.710, de 2004, que traz o número mínimo de guardas-parque que cada unidade de conservação deve ter. Assim, há todo um regramento para estruturação dessas unidades.

Como consequência desse passivo na implantação das áreas estaduais protegidas, foram constatadas situações que colocam em risco a integridade ambiental e as ações, tais como incêndios florestais, expansão urbana, caça e pesca ilegais, extração de produtos e subprodutos da flora nativa, dentre outras.



“É notório que esta situação coloca em evidência a necessidade de uma reestruturação, de um planejamento estratégico para implantação efetiva do sistema estadual”. Colocado entre aspas, porque todos esses problemas e essa fala não foi o Ministério Público que definiu, foram retirados de um diagnóstico apresentado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF), e tudo isso foi reconhecido pelo próprio Estado de Minas Gerais.

Esse diagnóstico visa a um plano de trabalho para criação e implantação desses planos de gestão das unidades, conforme a resolução conjunta da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), de 2014.

A citação abaixo tiramos da tese de doutorado do biólogo Douglas de Souza Pimentel:

(...) existe mais vontade política para criar parques que para geri-los. O que se tem observado é que o processo de implantação efetiva, que envolveria as consequentes responsabilidades políticas, legal e financeira na sua conservação e o manejo, não avança, criando os chamados parques de papel, ficções jurídicas que não têm implantação na realidade social na qual estão inseridas “(DOUROJEANNI *apud* PIMENTEL, 2008, p. 36).

Outros autores definem os chamados “parques de papel” como parques virtuais cuja implantação limita-se à linha e aos mapas oficiais. A nossa atuação tinha como objetivo a transformação dos parques de papel em verdadeiras unidades de conservação. Esse seria o objetivo específico da nossa atuação. Pois bem! Com essa atuação, tema específico da nossa apresentação – instrumentos jurídicos de proteção à biodiversidade –, nós temos a instauração de inquéritos de processos civis públicos para cada unidade estadual. Temos hoje instaurados 101 inquéritos civis, sendo que, desse número, em 56 inquéritos houve o ajuizamento de ações civis públicas, com pedidos para que o Poder Judiciário exerça seu papel de guardião do meio ambiente e que obrigue o Poder Público, efetivamente, a criar essas unidades, retirar essas unidades do papel.

Nesses inquéritos civis, aferiu-se a questão de regularização fundiária dos recursos humanos, dos gestores de manejo, da infraestrutura para funcionamento. Definimos uma estratégia jurídica para a elaboração de



modelos-padrões de ações civis públicas, de propositura dessas ações, de interposição e acompanhamento dos recursos e também de uma restauração mais genérica, com uma atuação de um inquérito civil específico sobre a arrecadação das medidas compensatórias previstas no art. 36 da Lei do SNUC, que tem vinculação específica com a implantação de unidade. O art. 36 da Lei do SNUC traz, expressamente, a definição do significativo impacto ambiental e estabelece que o empreendedor deverá arcar com a medida compensatória, voltada à implantação da unidade de conservação.

Importante a citação do julgado do Ministro Herman Benjamin, no qual ele define que

A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de *habitat* natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um ‘sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada’, existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita (STJ - Recurso Especial nº 1.071.741 - São Paulo - Relator: Ministro Herman Benjamin).

No Brasil, ao contrário de outros países, os juízes não criam obrigações de proteção ao meio ambiente, pois elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente, nosso Judiciário não é assombrado pelo oceano de lacunas ou um festival de meias palavras legislativas; se lacuna existe, não é por falta de lei, nem por defeito nela. É por ausência ou deficiência na implantação administrativa ou judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

Com base nisso, definimos como estratégias os pedidos de antecipação de tutela quanto aos aspectos essenciais, então, gerente, conselho



e guarda-parque, ligados à gestão do mérito, tendo como pedido o plano de manejo com a execução de programas e de regularização fundiária e de manutenção, infraestrutura e implementação. E já antevendo teses defensivas, há indicação da fonte de recurso no caixa do Estado, afastando, dessa forma, a teoria da reserva do possível. Daí o efetivo papel do poder do Estado de Minas Gerais na garantia de implantação dessas unidades de conservação.

Um caso concreto é o do Parque Estadual do Biribiri, em que não foi deferida a liminar. Recorremos, e o TJMG garantiu a concessão, com a seguinte ementa:

[...] - Havendo prova patente para a imprescindibilidade do provimento jurisdicional para o cuidado e conservação do Parque Estadual do Biribiri, este deve ser fornecido, mormente em se tratando de iminente risco de perda irreversível de seus atributos ecológicos [...] (TJMG - Agravo de Instrumento Cível nº 1.0216.13.007549-4/001 - 4ª Câmara Cível - Comarca de Diamantina - Relatora: Des.ª Heloísa Combat).

Assim, impôs ao Estado que elabore, no prazo de três meses, cronograma de trabalho, o qual deverá conter todas as tarefas que devem ser executadas, para que, ao final, no prazo máximo de 12 meses, a contar do referido cronograma, seja concluída a atualização do plano de manejo do Parque Estadual do Biribiri, no qual devem se incluir medidas com o fim de promover integração da vida econômica e social das comunidades vizinhas, assegurar a ampla participação da população residente.

Também é a mesma situação jurídica no caso do Parque Estadual de Cerca Grande:

[...] 2 - É dever constitucional do Estado a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, consoante se extrai do art. 225, § 1º, inciso III, da CR/88. Não basta a mera definição, mas sim uma atuação eficiente no sentido de concretizar a disposição constitucional [...] (TJMG - Agravo de Instrumento Cível nº 10411.13.005063-5/001 - 3ª Câmara Cível - Comarca de Matozinhos - Relator: Des. Jair Varão).



Agora, recentemente, em 16 de junho de 2015, no caso do Parque Estadual da Baleia,

[...] Tem-se por configurada a legitimidade passiva do Município de Belo Horizonte para figurar no polo passivo de ação civil pública que objetiva a proteção do Parque Estadual da Baleia. No Direito Ambiental, impõe-se àqueles que criaram o risco ambiental o dever de reparar os danos causados, transferindo a eles o ônus de demonstrar a segurança da sua atividade, em respeito ao princípio da precaução (TJMG - Agravo de Instrumento Cível nº 1.0024.14.250029-7/001 - 6ª Câmara Cível - Comarca de Belo Horizonte - Relator: Edilson Fernandes).

Por fim, no ano de 2012, instauramos um inquérito civil público para apurar o recolhimento e a destinação da compensação da Lei do SNUC. Houve a constatação da total falta de estruturação dos dados de recolhimento. Em 2011, apenas 5,32% foi de aplicação dos recursos em caixa. Em 2014, expedimos uma recomendação ao Estado para não expedição de certidão negativa de débitos ambientais aos devedores de medidas compensatórias. Em maio, entramos com uma ação civil pública pedindo o bloqueio de R\$198 milhões de valores contingenciados e a estruturação da gerência de compensação ambiental. A liminar ainda está pendente de apreciação.

Conclusões

A atuação do Ministério Público na fiscalização e implantação das unidades é de fundamental importância para que elas cumpram de fato seus objetivos ambientais, contribuindo para a preservação do meio ambiental natural e cultural, para o turismo e a sadia qualidade de vida.

A ação civil pública tem se mostrado, em Minas Gerais, um instrumento de relevo para fazer com que o Estado cumpra suas obrigações legais em relação às unidades de conservação.

Menos uma apresentação e mais um reconhecimento do importante papel do Tribunal de Justiça e de todos os juízes que vêm buscando a efetivação da Lei do SNUC e, também, a concretização da proteção à biodiversidade.



Fazendo uma citação de Manuel de Barros: Que a importância de uma coisa não se mede com fita métrica, nem com balanças, nem com barômetros. Que a importância de uma coisa há de ser medida pelo encantamento que a coisa produz em nós” (BARROS, 2006).

Para o Ministério Público, é uma honra participar de um seminário como este, para que possamos transformar esses parques de papel em áreas protegidas, pois nada adianta falarmos de água e escassez hídrica se não protegermos a nossa caixa d’água. As unidades de conservação têm, dentre todos os papéis, o mais importante: a produção de água.

Referências

BARROS, Manuel de. *Memórias inventadas*. A segunda infância. São Paulo: Planeta, 2006.

DOUROJEANNI, M. J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, J. *et al.* (Orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. cap. 23, p. 347-362. *apud* PIMENTEL, Douglas de Souza. Os “parques de papel” e o papel dos parques. 2008. 253f. Tese (Doutorado em Recursos Florestais, com opção em Conservação de Ecossistemas) - Escola de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008. p. 36.

PIMENTEL, Douglas de Souza. Os “parques de papel” e o papel dos parques. 2008. 253f. Tese (Doutorado em Recursos Florestais, com opção em Conservação de Ecossistemas) - Escola de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.



A legislação e a gestão de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais

Marília Carvalho de Melo

1 - Gestão de recursos hídricos: elementos básicos e pressupostos para interpretação legal

A gestão de recursos hídricos é um tema muito importante no contexto atual. Estamos passando por um processo atípico na região Sudeste, no Estado de Minas Gerais, o que tem gerado muitos conflitos pelo uso da água, discussões sobre o modelo de gestão de recursos hídricos atual e a análise de qual é o melhor modelo para que possamos, realmente, atender a sociedade com esse bem tão importante que é a água.

Iremos avaliar a legislação existente, pois, tratando-se de gestão de política pública, é ela que embasa toda a sistemática de utilização das águas, com a prática e os conceitos técnicos de engenharia que são aplicados.

Iniciamos destacando a importância estratégica da água, pois *é um bem ambiental, essencial à vida e às atividades econômicas. Para que se possam compatibilizar os diferentes interesses, usos e simbologias com relação à água, é essencial que haja uma gestão apropriada da sua oferta a longo prazo.*

Para compatibilizar as diretrizes da água como bem ambiental, importante para a conservação, e também como recurso econômico, importante para a produção, temos a divisão do conceito. Quando falamos em legislação dos recursos hídricos, legislação das águas, vamos sempre nos referir ao termo “recursos hídricos”, pois a água é um bem natural, considerando todo o ciclo hidrológico em todas as etapas (água de chuva, água salobra, água salgada, gelo, água mineral), mas, do ponto de vista da lei, ela será disciplinada como insumo próprio para



a produção, e por isso conceituada como “recursos hídricos”. Quando referido o contexto puramente ambiental, de sua proteção como bem ecológico, a legislação é mais ampla, apontando não apenas para o que se relaciona à sua gestão, para o consumo e o uso, mas para todos os aspectos atinentes ao Direito Ambiental.

O recurso hídrico é destinado à produção das atividades econômicas, consumo humano, dessedentação de animais, ou seja, água para abastecer os animais, a irrigação e todos os outros fins.

Nesse cenário em que vivemos no Sudeste, o gráfico abaixo é muito emblemático, pois devemos analisar qual é a situação do stress hídrico que vivemos no mundo e qual é a sua perspectiva.

A água, como recurso para as diversas finalidades a que se destina, é demandada tanto mais quanto a população cresce, no Brasil e no mundo. Então, precisa-se de água para produzir mais alimentos, para produção industrial e para abastecimento. A ONU utiliza esse conceito de stress e escassez hídrica e, também, os dados de 1995 e as perspectivas para 2025, tendo em vista o crescimento populacional e o crescente consumo.

Nesse contexto, apresenta os seguintes dados: em 1995, 460 milhões de pessoas estavam vivendo em stress hídrico e 167 milhões de pessoas, em escassez hídrica. Em 2025, a previsão é de que 2,85 bilhões de pessoas estarão vivendo em stress hídrico e 804 milhões, em escassez hídrica.

Ao analisar dados da ONU, verifica-se que o Brasil é o país que apresenta maior disponibilidade hídrica. No entanto, vivemos uma crise hídrica. Assim, surge a seguinte reflexão:

Por que vivemos uma crise hídrica no Brasil enquanto a Europa, com vários países com menor disponibilidade hídrica, não tem essa falta de água em determinados momentos?

No Brasil, ainda somos bastante privilegiados, apesar de a distribuição de água não ser homogênea, pois temos mais água na região Norte, na região amazônica, onde temos uma população menor. Assim, se fizermos uma comparação com outros países do mundo, estamos em uma posição privilegiada, e o consumo, se comparado a outros países, também não é tão alto, em média.



A tabela a seguir apresenta dados importantes de disponibilidade hídrica no Brasil e no mundo.

Oferta x Consumo de água

| Regiões | Oferta (Deflúvio médio) 1998 | | Consumo | |
|------------------|--|---|--|---|
| | Total ³ (Km ³ /ano) | <i>Per capita</i> (m³/hab/ano) | Total ³ (Km ³ /ano) | <i>Per capita</i> (m³/hab/ano) |
| África | 3.996,00 | 5.133,05 | 145,14 | 202 |
| América do Norte | 5.308,60 | 17.458,02 | 512,43 | 1.798 |
| América Central | 1.056,67 | 8.084,08 | 96,01 | 916 |
| América do Sul | 10.080,91 | 30.374,34 | 106,21 | 335 |
| Ásia | 13.206,74 | 3.679,91 | 1.633,85 | 542 |
| Europa | 6.234,56 | 8.547,91 | 455,29 | 625 |
| Oceania | 1.614,25 | 54.794,64 | 16,73 | 591 |
| Mundo | 41.497,7 | 6.998,12 | 3.240 | 645 |
| Brasil | 5.744,91 | 34.784,33 | 36,47 | 246 |

Fonte: WRI, 1998c; ANEEL, 1999.

Ao analisar dados científicos, verifica-se que o agricultor é o principal usuário de água. As revisões bibliográficas internacionais nos mostram que em torno de 60% da água do mundo é utilizada para a irrigação. Em todos os países destacados, a irrigação é o principal consumidor de água. Esses dados variam em alguns países. Nos EUA, por exemplo, o uso industrial é bastante significativo, tendo em vista a base de desenvolvimento industrial daquele país. O abastecimento humano é o menor uso em percentual em todos os países.

Ao analisar dados, 42% do uso da água está concentrado em Índia, China, USA, Rússia e Indonésia.

Dos 58% restantes, o Brasil representa 3%. Com relação ao uso da água, comparativamente com outros países, a participação do Brasil não é tão significativa, e o país possui uma grande disponibilidade hídrica, o que

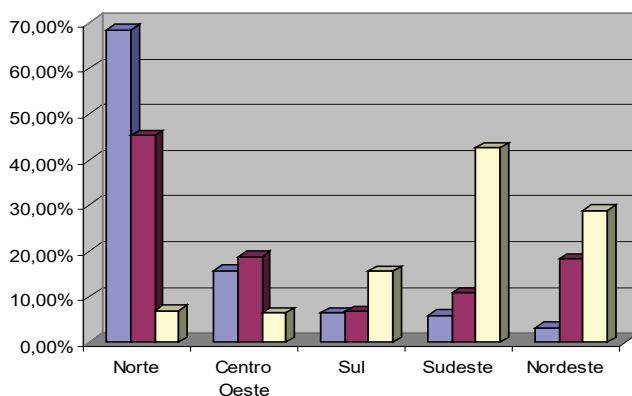


nos leva a alguns questionamentos.

Por que está faltando água no Brasil?

O gráfico a seguir demonstra a distribuição da água no Brasil, sendo o primeiro quantitativo demonstrativo dos recursos hídricos, o do meio, de superfície e o terceiro de população:

Distribuição da água, da superfície e da população no Brasil



Fonte: ANA - Agência Nacional de Águas, 2011.

Conforme já abordamos, temos uma grande disponibilidade hídrica, mas a distribuição não é homogênea. Na região Norte, há uma maior disponibilidade hídrica, uma superfície extensa e com uma população pequena. O Sudeste tem uma maior população e menor disponibilidade hídrica, ou seja, em função da concentração populacional, a demanda pelo uso da água é maior; isso nos suscita a reflexão do porquê de a crise hídrica concentrar-se no Sudeste. O Nordeste, que compõe boa parte do semiárido do Brasil, possui uma população expressiva e uma disponibilidade hídrica menor ainda.

Esse ponto é muito importante quando avaliamos o sistema brasileiro de recursos hídricos, pois notamos que o Nordeste se preparou melhor que o Sudeste, uma vez que a escassez hídrica é uma constante nessa região, o semiárido. Preparou-se no sentido de infraestrutura hídrica para o armazenamento, transporte de água para regiões onde não se tem acesso tão fácil



às águas subterrâneas.

Quanto ao Brasil, efetivamente, temos a figura a seguir, retirada do Relatório de Conjuntura Nacional das Águas, publicado pela ANA - Agência Nacional de Águas, anualmente, que demonstra a situação atual e como foi a evolução da Política de Recursos Hídricos no Brasil ao longo dos anos.

A PRH - Política de Recursos Hídricos é bastante recente (no que tange à aplicação das normas), sendo a legislação atual de Minas Gerais a Lei nº 13.199/1999, e a Política Nacional dos Recursos Hídricos, a Lei nº 9.433/1997. São Paulo foi o primeiro estado que iniciou o processo, em 1991. A primeira lei de Minas Gerais veio também no início da década de 90, alterada pela Lei nº 13.199/99.

Monitoramento das águas na política de meio ambiente e recursos hídricos

Hoje, temos todos os estados do Brasil com uma legislação própria, o que traz um avanço do ponto de vista prático da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Alguns com um nível de implementação maior, como é o caso do Nordeste e do Sudeste, e outros com um nível de implementação aquém do necessário.

É preciso verificar a existência de planos estaduais dos recursos hídricos, que é o principal instrumento da PNRH. Ele estabelece as diretrizes da implementação no âmbito dos estados. A ausência desse instrumento aplicado na prática dificulta a implementação da Política Estadual dos Recursos Hídricos.

Além de planos estaduais de recursos hídricos, a legislação prevê os planos de bacias hidrográficas, que são aplicados nas Unidades Territoriais de Planejamento e Gestão.

Os municípios não possuem competência direta na gestão de recursos hídricos. Nos estados, a delimitação para o planejamento dos recursos hídricos é a bacia hidrográfica, pois os rios e as bacias não obedecem aos limites geopolíticos. Assim, a visão tem que ser da bacia hidrográfica.

Os planos de recursos hídricos são detalhados no âmbito de cada uma dessas bacias. Em Minas Gerais, temos 36 bacias, divididas em Unidades Territoriais de Planejamento.



Apenas alguns estados brasileiros, como São Paulo, Minas Gerais, alguns do Sul e Nordeste possuem Planos de Recursos Hídricos.

Outro dado importante são as redes de monitoramento de quantidade e qualidade das águas, pois são essas as bases de informações para fazer a gestão hídrica e tomar decisões. A quantidade de água irá medir a vazão dos rios e a quantidade de água disponível.

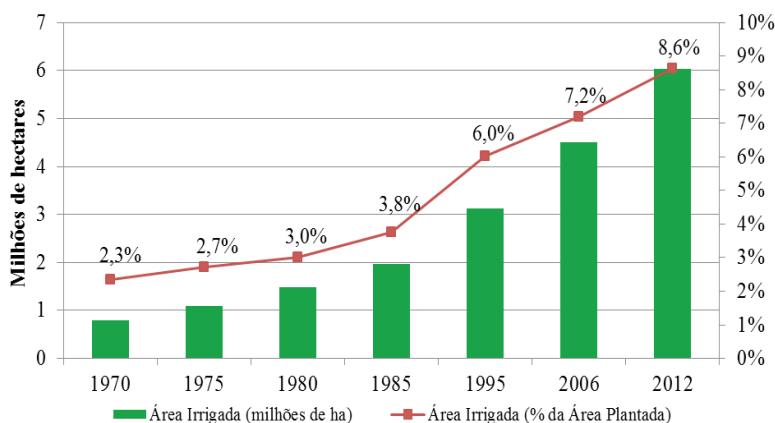
Observamos uma concentração, especialmente no Nordeste, na parte costeira, no Sudeste e no Sul. Ainda, observamos as áreas descobertas de monitoramento mais efetivo no Norte e Amazônia do Brasil.

A maior utilização de água coincide com as regiões metropolitanas e o maior percentual de consumo se dá na irrigação, seguida dos usos industriais e consumo humano.

Podemos observar uma concentração nos locais onde há maior demanda: Sudeste, uma parte do Sul e no litoral do Nordeste, coincidente com o adensamento populacional, ou seja, onde há o maior índice populacional no Brasil.

Destaca-se a agricultura, por ser um uso muito expressivo. É importante termos uma visão clara de como esse uso influencia na gestão das águas.

Evolução da área irrigada no Brasil entre 1970 e 2012



Fonte: Conjuntura Recursos Hídricos no Brasil ANA - 2013.

Área irrigada total = 4,5 milhões de hectares (2006) e 6,1 milhões



de hectares (2012)

O gráfico acima demonstra a evolução da área irrigada no Brasil da década de 1970 até 2012. Podemos observar o crescimento ascendente e significativo da área irrigada no Brasil, que se desdobra na necessidade de água. Assim, temos a indagação: *Qual é o papel da agricultura nessa crise hídrica?*

Outro tema importante, nesse contexto, é a água para o saneamento e a qualidade da água disponível, o que vai ser diretamente afetado pelos despejos industriais e domésticos lançados nos rios.

Quando avaliamos todos os dados de monitoramento no Brasil, os parâmetros que representam o lançamento de esgoto doméstico são os mais significativos, do ponto de vista de poluição das águas.

A sobrecarga existente em algumas localidades representa a concentração de carga orgânica, onde o tratamento de esgoto ainda é insuficiente para a garantia da qualidade da água. E, claro, são também onde se encontram os maiores adensamentos humanos, regiões metropolitanas, ou seja, produção de esgotamento sanitário, demonstrando que a poluição das águas está diretamente ligada à falta de tratamento dos esgotos das cidades destacadas.

Diante desse contexto, nacional e mundial, quanto à gestão das águas, vamos adentrar na teoria. Em um primeiro momento, faz-se uma abordagem da legislação mais ampla e do aspecto prático da aplicação dessa legislação.

2. A gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais

Atualmente, em Minas Gerais, há 25 Planos de Bacia Hidrográfica.

Levando em conta as 36 unidades de planejamento de Minas Gerais, 4 (quatro) estão em elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica; uma está em atualização.

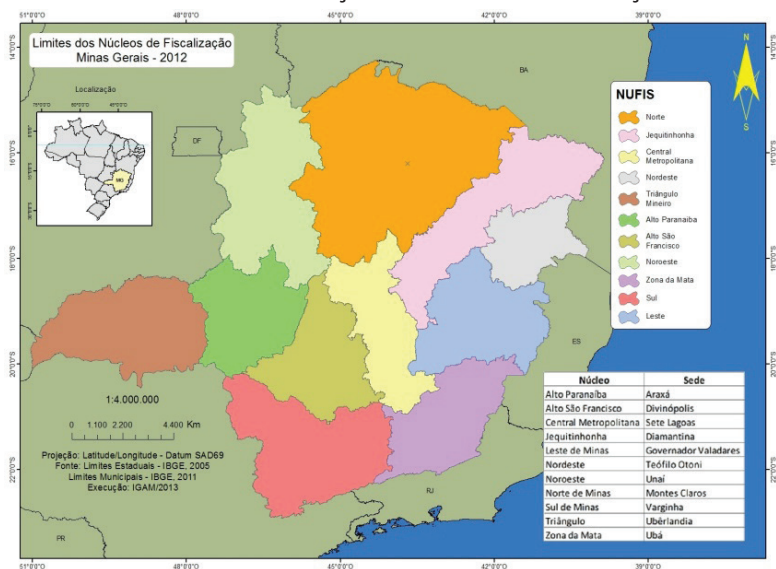
A cobrança pelo uso dos recursos hídricos encontra-se em expansão, estando três unidades de planejamento efetuando a cobrança desde 2010; seis UPGRH efetuando a cobrança desde 2012; uma UPGRH em fase de implantação e o restante ainda não implantado.

No Estado de Minas, a cobrança pelo uso de recursos hídricos foi



regulamentada por meio do Decreto nº 44.046, de 13 de junho de 2005. A base de cálculo é determinada em função do uso da água, que, por sua vez, pode ser caracterizado como direto (captação, consumo, transposição e diluição) ou indireto (lançamento de efluentes e geração de energia). O parâmetro vazão é utilizado para o uso direto. A carga de poluente lançada, a área irrigada ou a energia produzida são os parâmetros utilizados para uso indireto.

Os núcleos de fiscalização e sua área de atuação



Fonte: 2º Relatório de Gestão e Situação dos Recursos Hídricos em Minas Gerais, 2014.

Gestão participativa: Comitês de Bacias Hidrográficas

São:

- 36 Comitês de Bacias instituídos em Minas Gerais, no período de 1998 a 2009.
- 2,2 mil conselheiros de recursos hídricos no estado.
- Programa de Fortalecimento Institucional dos Comitês, que prevê o repasse de até 7,5% dos recursos do Fhidro para estruturação física e operacional dos CBHs. Em 2010-2012: R\$ 5,2 milhões. Em 2013: R\$ 2,7 milhões. Também há a celebração de Termos de Cessão de Uso



de Bens Móveis, como estações de trabalho, armários, computadores e outros, no total de 530 bens cedidos; além da capacitação continuada de conselheiros, auxiliares administrativos e entidades convenientes, de forma presencial e a distância (Trilhas do Saber).

Existem 31.835 autorizações de outorga e 108.694 usos insignificantes. E, dentre os principais usos, destaca-se a irrigação, 45%, seguida do abastecimento humano, 21,7%, seguido da mineração, 11,8%, Indústria com 10,9% e a pecuária, com 9,9%.

3 - A legislação de águas no Brasil

A primeira lei sobre o assunto, no Brasil, Código das Águas de 1934 (Decreto nº 24.643), foi uma lei modelo que se desdobrou em várias outras, como a PNRH (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei nº 9.433/1997. O Código das Águas é visto como uma legislação modelo para a época, pois vários dos conceitos e fundamentos que utilizamos hoje decorrem desse código. Podemos citar como exemplo o fato de atribuir à água um valor econômico, o que, para a época, era um conceito absolutamente moderno, e hoje é aplicado.

A partir da Constituição de 1988, todas as águas se tornaram de domínio público. O Código das Águas (1934) previa a possibilidade de águas privadas, mas, com a Constituição de 1988, todas as águas passaram a ser de domínio público, seja da União (águas superficiais que têm nascente e foz em estados distintos ou que fazem divisa entre dois estados) ou dos estados (nascente e foz dentro do estado e as águas subterrâneas).

Temos como exemplo de rios de domínio da União: o Rio São Francisco, o Rio Doce (MG-ES), o Rio Paraíba do Sul (MG-RJ-SP), este último uma bacia de bastante discussão atual pela transposição que o Estado de São Paulo quer fazer para abastecimento da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo).

As águas de domínio dos estados são as águas superficiais, aquelas que têm a nascente e foz dentro do estado. Na região metropolitana de BH, por exemplo, são os rios das Velhas e Paraopeba, que são de domínio estadual. E as águas subterrâneas, pois a constituição determinou que todas as águas subterrâneas sejam de domínio dos estados.



Existe hoje, no Congresso Nacional, proposta de emenda constitucional para alterar essa dominialidade das águas subterrâneas e torná-las de domínio da União.

A Lei nº 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Lei nº 9.433/97 se desdobrou no âmbito de Minas Gerais: Lei Estadual nº 13.199/99; Decreto Estadual nº 41.578/01; Decreto Estadual nº 44.844/08 - disciplina as penalidades em relação aos usos irregulares. Lei Estadual nº 13.771/00 - específica em água subterrânea, ainda não foi regulamentada. - Deliberações Normativas do CERH - Portarias Administrativas do Igam, que regulamentam alguns procedimentos administrativos, especialmente as autorizações pelo uso da água.

O sistema Estadual é coordenado pela Semad – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Temos dois conselhos vinculados: Copam e CERH. Os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de bacia vinculadas aos comitês.

Os comitês são parlamentos, não têm personalidade jurídica, irão discutir e deliberar sobre algumas questões referentes à gestão das águas na sua área de atuação, e o seu braço executivo é a agência de bacia. A partir do momento em que há cobrança pelo uso da água, há a necessidade de ter o braço executivo.

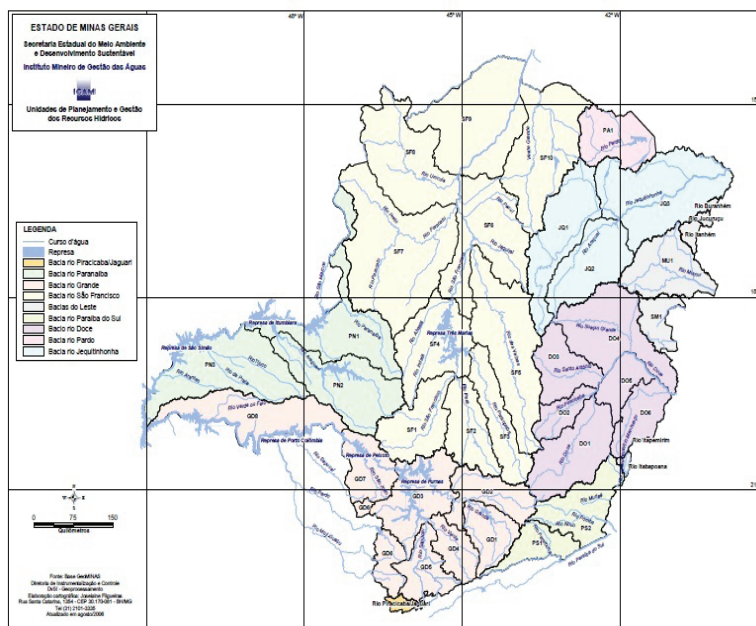
Esse modelo é inspirado no modelo francês. A França tem os comitês de bacia hidrográfica e suas respectivas agências, o território francês é dividido em seis unidades hidrográficas com seis comitês de bacias hidrográficas e agências vinculadas.

O Estado de Minas Gerais se divide em 36 Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos, conforme a DN 06/2002.

Em cada uma dessas unidades, há um comitê de bacia hidrográfica instituído, com os representantes do poder público, sociedade civil e usuários de água.



Unidades de Planejamento e Gestão de RH - UPGRH - DN 06/02



3.1 Principais fundamentos

a) A água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico: Valor econômico da água é um conceito muito importante, pois se pode precificar esse bem, dar valor a ele, em função da sua utilização.

b) O uso prioritário dos recursos hídricos é para o consumo humano e dessedentação de animais: nos casos de escassez hídrica.

c) Princípio do uso múltiplo das águas: Esse é um ponto muito importante. A gestão dos recursos hídricos até meados da década de 90 situava-se nos órgãos de energia. No Estado de Minas Gerais, havia o DAE (Departamento de Água e Energia Elétrica). Isso ocorreu pelo uso preponderante de água, ou seja, o usuário que melhor se organizou foi o usuário do setor elétrico. Além disso, as décadas de 70 e 80, no Brasil, foram marcadas pela construção das grandes hidrelétricas. Portanto, a gestão dos recursos hídricos era ditada dentro desses órgãos do setor elétrico.



A partir da discussão da Lei nº 9.433/97, os outros usuários dos setores industriais, irrigação e consumo humano se posicionaram em relação a essa prioridade e defendiam que todos os usos deveriam ter a mesma hierarquia na concessão de autorização. Excetuando-se os usos prioritários - consumo humano e de animais -, não há uso prioritário ou preponderância entre os outros usos.

d) A bacia hidrográfica é a unidade territorial de gestão: Os rios não obedecem aos limites geopolíticos. Qualquer ação em um ponto do rio repercute em toda a bacia hidrográfica. Um exemplo claro é: o tratamento de esgotos que não é feito em um município vai impactar os municípios vizinhos, a quantidade de água que vai ser captada em um município também vai afetar os municípios que vêm depois.

Por isso a gestão é feita na bacia hidrográfica, para que possamos entender como um uso em determinado ponto poderá afetar outro, seja ele a jusante ou a montante no curso d'água. Vimos nos noticiários o desejo de São Paulo de fazer a transposição do Paraíba do Sul para abastecer a metrópole, o que gerou enorme discussão com o Estado do Rio de Janeiro, pois, hoje, a única fonte de água do Estado do Rio de Janeiro é o Rio Paraíba do Sul. Assim, a visão de bacia hidrográfica é extremamente importante, pois o uso não impacta só determinado local, mas sim toda a bacia na qual está inserido.

e) Gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos: A figura importante nesse processo são os comitês de bacia hidrográfica, tanto os comitês de domínio dos estados, como os comitês de domínio da União. Temos o comitê do São Francisco, que abrange toda a bacia do São Francisco, e, só em Minas Gerais, temos 10 comitês estaduais que abrangem e trabalham na porção mineira da bacia do Rio São Francisco. Esses comitês têm uma série de questões deliberativas que vamos analisar posteriormente, inclusive a aprovação do plano de bacia hidrográfica na sua área de atuação. Eles têm participação da sociedade civil, dos usuários de água que representam aquela bacia hidrográfica e do Poder Público, de maneira tripartite. Então, todos os entes (sociedade civil, Poder Público e usuários) decidem a respeito da gestão das águas nos territórios. Assim, a gestão é descentralizada, porque ocorre no âmbito da bacia hidrográfica, e partici-



pativa, porque ocorre com o envolvimento de todos os entes da sociedade. É um conceito inovador de participação social em proposição das políticas públicas e também na execução e efetividade das políticas públicas no âmbito das bacias hidrográficas.

3.2 Instrumentos da política estadual de recursos hídricos

3.2.1 Os planos de recursos hídricos

Os planos diretores de recursos hídricos de bacias hidrográficas devem contemplar *diretrizes e critérios* para o gerenciamento, assim como fundamentar e orientar a implementação de *programas e projetos na bacia* para o atendimento de metas previstas.

A Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012, rege o assunto, servindo de base para a execução do planejamento dos recursos hídricos.

Será, primeiramente, realizado um diagnóstico da qualidade e quantidade das águas no território, enfim, um diagnóstico dos recursos hídricos em geral. Depois disso, é necessário analisar os possíveis cenários (otimista, realista, pessimista), quanto vai precisar melhorar em relação à qualidade da água, quais as ações, programas para atingir as metas propostas e quais os recursos necessários para investimento.

Os planos visam a fundamentar e a orientar a implementação das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento desses recursos.

O planejamento de recursos hídricos, elaborado por bacia hidrográfica do estado e consubstanciado em Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, tem por finalidade fundamentar e orientar a implementação de programas e projetos e conterà, no mínimo:

I - Diagnóstico da situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica - Qual a situação das águas? Será necessário avaliar os dados de monitoramento de qualidade e quantidade, bem como os usos de água, disponibilidade de água e a qualidade.

II – Análise de opções de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificação dos padrões de ocupação do solo - A



dinâmica da utilização da água se dá em decorrência desse ponto. Os pontos com alto adensamento populacional são críticos para o planejamento. Será que a quantidade de água existente, hoje, será suficiente, em 10 anos?

Os padrões de ocupação dos solos são um ponto muito discutido, pois há o planejamento no âmbito do município, com o Plano Diretor Municipal. Devemos analisar como esse plano será enxergado pelo plano de bacia hidrográfica, pois a dinâmica de ocupação do solo dentro do município afeta diretamente a gestão de recursos hídricos. Para o planejamento eficaz, temos que ter um diagnóstico agregado à perspectiva de crescimento populacional, de crescimento econômico e de uso e ocupação do solo no âmbito da bacia hidrográfica.

Interessante observar que, conforme a Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, I e IV, os municípios devem observar os planos estaduais e nacionais, bem como integrar-se a eles. E o inciso IX salienta que o município deve elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais. Resta claro, portanto, que será necessária a adequação dos planos diretores às diretrizes e metas aprovadas nos planos de bacia hidrográfica.

III - Balanço entre disponibilidades e demandas atuais e futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais - Neste ponto, a quantidade de água que se utiliza hoje e as demandas futuras serão avaliadas de acordo com a projeção de crescimento demográfico e a projeção de crescimento econômico e demanda industrial. A qualidade de água compromete a disponibilidade de água para alguns usos.

É preciso identificar potenciais conflitos, pois, nas regiões onde se tem uma demanda de água maior que a disponibilidade, começam a ocorrer conflitos, que demandam uma reavaliação dos usos para torná-los mais eficientes.

IV – Metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis - Estamos utilizando a água de maneira racional? Faz-se necessário analisar se a demanda identificada no item III está de acordo com as técnicas e tecnologias disponíveis, o que daria uma visão de racionalidade no uso da água.

Um dado importante é o senso agropecuário do IBGE: aproxima-



mente 60% a 70% dos sistemas de irrigação no Brasil são implantados sem assistência técnica, especialmente os sistemas pelo método de aspersão, o que é um problema, pois, onde não se tem o auxílio da assistência técnica, não há a utilização da técnica mais eficaz nem uma racionalização do uso.

No setor industrial, por exemplo, há uso de água para produzir minério: qual a quantidade de água necessária para produzir uma tonelada de minério?

Quanto ao abastecimento público, existem fontes bibliográficas que dispõem que gastamos em torno de 250 litros por dia por habitante em termos de valores médios. A ONU estipulou que, para as necessidades mínimas, precisamos de 90 litros por dia por habitante, mas, em alguns bairros, por exemplo, de São Paulo são gastos até 450 litros por dia por habitante, associados a uma população de maior poder aquisitivo.

O aumento da quantidade de água disponível deve ser feito por meio de infraestrutura. As barragens são estruturas que armazenam água no período de chuva para reserva no período de menor disponibilidade hídrica, na seca. Devem ser realizadas dentro dos conceitos ambientais e observando os impactos ambientais. No Nordeste, por exemplo, há uma grande quantidade de barragens.

As barragens são estruturas capazes de garantir a capacidade de lidar com o momento de escassez e assim dar capacidade de resiliência para um período de estiagem prolongado.

V – Medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados para o atendimento de metas previstas, com estimativas de custos - Quais projetos precisamos implementar? Precisamos recuperar as APPs? Precisamos integrar as ações de infraestrutura com as ações de conservação da bacia hidrográfica, pois a cobertura vegetal de uma bacia hidrográfica é muito importante para a conservação das águas. Então, nesse item, temos que analisar o diagnóstico e definir ações, projetos e programas para se atingir as metas propostas no prognóstico.

VI – Prioridade para outorga de direito de uso de recursos hídricos - Existem as áreas de restrição de usos, áreas mais sensíveis, de recarga de aquíferos, que devem ser levadas em consideração.

VII – Diretrizes e critérios para cobrança pelo uso dos recursos hí-



dricos - O plano estabelece a linha mestra de todos os outros instrumentos, inclusive as diretrizes para definição dos critérios da cobrança pelo uso da água.

VIII – Propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção de recursos hídricos e de ecossistemas aquáticos - Os Planos Diretores de Recursos Hídricos conterão subsídios para a implementação dos instrumentos de gestão, em especial:

a) A vazão remanescente ou ecológica para usos específicos: O cálculo de quanto é possível retirar e quanto deve se manter no rio. O quanto se deve manter no rio é diretamente proporcional à capacidade do rio de receber afluentes e lidar com o recebimento desses afluentes. Tecnicamente, é chamada de capacidade de autodepuração. Ou seja, a capacidade de receber despejos industriais e domésticos e agregá-los à vazão disponível no rio e ter o menor impacto com relação à qualidade da água.

b) A vazão de referência para o cálculo da vazão outorgável: no Brasil, temos três vazões sendo utilizadas como vazão de referência, ou seja, a vazão máxima que podemos retirar do rio. Quando se faz gestão de recursos hídricos, a vazão de referência é baseada em uma vazão mínima, pois temos que garantir que, mesmo em períodos de estiagem, os usos terão menor índice de desabastecimento, menor risco associado de abastecimento de água, seja para o consumo humano, irrigação, ou qualquer outro uso. Desse modo, buscamos a vazão máxima que pode ser retirada, levando-se em conta uma vazão mínima que deve ser sempre garantida ao corpo hídrico.

Em Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, utilizamos uma vazão Q7,10, em que: Q é vazão, 7 relaciona-se aos sete dias de ocorrência dessa vazão e 10, tendo em vista a probabilidade de ocorrer uma vez, a cada 10 anos, durante sete dias consecutivos. Calcula-se, estatisticamente, qual é a vazão que tem a probabilidade de ocorrer uma vez a cada 10 anos, por sete dias consecutivos. É a vazão mais restritiva comparada a outras vazões: Q90, que é a vazão que tem a probabilidade de ocorrência de 90% do tempo no rio. Então, se temos uma vazão Q90 de X, significa que, em 90% da série histórica observada, observamos vazões superiores ao valor X. Assim, o risco de desabastecimento associado é de 10%, em 10% do tempo, teremos vazões inferiores.

A Q95 busca verificar que 95% do tempo teremos vazões superiores e, em 5% do tempo, vazões inferiores, o risco associado é de 5% de desabasteci-



mento.

A Q7,10 compreenderia, em média, uma vazão de Q98, então, em 98% do tempo, teríamos ocorrências de vazões superiores à Q7,10 e em aproximadamente 2% do tempo teríamos vazões inferiores a mesma, ou seja, o risco associado ao desabastecimento é de 2%. Assim, é uma vazão mais restritiva entretanto mais segura, pois o risco associado ao desabastecimento é de 2%, comparativamente com 5% da Q95 e 10% da Q90.

Então, a avaliação de água disponível para o uso e o risco de desabastecimento é o que vai trazer aos Estados a definição de qual é a vazão mais adequada para a gestão dos recursos hídricos.

c) Os usos preponderantes e prioritários para a outorga - O consumo humano e a dessedentação de animais são prioritários.

d) Os usos preponderantes para o enquadramento dos corpos de água em classes: O enquadramento em classes está ligado à qualidade da água associada ao uso. Para usos mais nobres precisamos de uma qualidade de água melhor. Metas intermediárias e final são definidas para alcançar qualidade em função dos usos preponderantes.

e) Os estudos de viabilidade econômica e financeira nas respectivas bacias hidrográficas para a determinação dos critérios básicos de cobrança pelo uso das águas superficiais e subterrâneas: Qual o valor associado ao uso da água? Desdobra-se na cobrança da água. Conceito de mercado: quanto maior a demanda, maior o valor econômico da água disponível, até para garantir a racionalização do uso.

f) A indicação de projetos para o alcance das metas de qualidade e quantidade dos recursos hídricos, com vistas ao estabelecimento de programas de investimento.

g) Os estudos para indicar a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção de recursos hídricos e de ecossistemas aquáticos, em especial as zonas de recarga dos aquíferos.

h) Os mecanismos de articulação e apoio ao Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos: O plano é o principal instrumento de planejamento da política das águas. É ele que nos dá a base para todos os outros instrumentos.



3.2.2 Enquadramento dos corpos d'água

O enquadramento dos corpos d'água *em classes* segundo seus usos preponderantes visa a assegurar *qualidade de água* compatível com os **usos** mais exigentes e diminuir os custos de combate à poluição da água mediante *ações preventivas permanentes*.

Regulamentam o assunto:

a) Resolução CONAMA nº 357/2005 e 396/2008 - Integração da Gestão Ambiental com a Gestão de Recursos Hídricos.

b) Resolução CNRH nº 91, de 05 de novembro de 2008 - Dispõe sobre procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos.

c) Deliberação Normativa conjunta COPAM/CERH 01/2008 - em MG.

O enquadramento é levado em conta no plano de recursos hídricos, a fim de traçar as metas para a melhoria hídrica, além de servir de pressuposto para a análise dos pedidos de outorga (esta deve ser dada se o uso a ser realizado for compatível com o enquadramento estipulado).

3.2.3 Cobrança pelo uso dos recursos hídricos

A cobrança pelo uso de recursos hídricos pretende dar ao usuário uma indicação do real valor da água. A cobrança deve incentivar a *racionalização do uso* da água e propiciar investimentos na bacia, já que o recurso arrecadado deve ser aplicado prioritariamente na bacia em que foi gerado.

Regulamentação em MG - Decreto nº 44.046/2005.

Na conta de água da Copasa ou do município, a cobrança é pelo tratamento de água, e não pelo custo da água bruta. A cobrança pelo uso da água é a cobrança pela água bruta.

O primeiro objetivo é racionalizar a água com a sua precificação. O segundo objetivo é a geração de recursos para aplicação na bacia hidrográfica. Todo recurso que é arrecadado em determinada bacia hidrográfica será aplicado em melhorias e projetos na mesma bacia. Esse é um conceito de uso condominial. O plano de bacia irá definir em quais ações os valores serão investidos. Atualmente, em Minas Gerais, temos nove bacias com a cobrança efetivada e duas iniciando em 2015 (bacias do Paraíba do Sul).

**A cobrança é um instrumento econômico:**

Todo mecanismo de mercado orienta os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social. Assim, será cobrado um valor maior onde há maior demanda e menor disponibilidade, pois o objetivo é racionalizar o uso. Pode haver valores distintos na bacia hidrográfica, o que será avaliado na metodologia de cobrança, com a aprovação do respectivo comitê.

Usos da água que são objeto de cobrança.

- a) Uso da água disponível no ambiente (água bruta);
- b) uso de serviços de captação, regularização, transporte, tratamento e distribuição de água (serviços de abastecimento);
- c) uso de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de esgotos (serviços de esgotamento);
- d) uso da água disponível no ambiente como receptor de resíduos.

Crítérios a serem adotados para a cobrança:

- a) Capacidade de pagamento do usuário:

Há vários estudos no Brasil que indicam que os valores cobrados variam de um centavo para mil litros de água captada até dois centavos para mil litros de água captada. Isso equivale, para fins de abastecimento público, a um impacto na tarifa de água de 3%. Para a irrigação, o valor do impacto chega a ser de 50% na produção; entretanto, o instrumento não pode inviabilizar determinada atividade econômica, e assim foram estabelecidos valores especiais.

- b) Custo dos serviços de administração, operação e manutenção.
- c) Custo marginal ou incremental para ampliação de sistemas existentes.
- d) Custo de oportunidade (referência para estabelecimento dos valores da cobrança).

Será cobrado um valor pela captação e um valor pelo consumo da água. A primeira bacia em que se iniciou a cobrança pelo uso da água foi a do Paraíba do Sul, em 2002, com valor de um centavo a cada mil litros de água captada. Em Minas Gerais, a primeira cobrança foi instituída



na bacia do Rio das Velhas e Araguari, seguida pelas bacias do Rio Doce.

Comparação: Na França, em algumas bacias, é cobrado pela mesma quantidade de água o valor de sete euros, enquanto cobramos um a dois centavo. São realidades distintas, mas são formas de alcançar a racionalização do uso da água considerando a disponibilidade do local.

3.2.4 Sistema de informações

É um dos instrumentos da PNRH. O sistema de informações visa a subsidiar tecnicamente, pela **disponibilização** de dados, as tomadas de decisão nos processos de gestão dos recursos hídricos. Resolução CNRH nº 13, de 25 de setembro de 2000.

No Estado de Minas Gerais, existe o InfoHidro, que é o sistema de informação do Estado, no qual são compilados todos os dados e informações.

3.2.5 Outorga do direito de uso de água

A outorga de direito de uso da água é um instrumento legal que assegura ao usuário o direito de utilizar os recursos hídricos no Estado. É um documento que garante o controle quantitativo e qualitativo do uso da água, especificando o local, a fonte, a finalidade do uso e as condições de utilização (vazão, nº horas, período, etc.).

O usuário solicita a autorização ao Estado, que estabelece determinadas condições, conforme exposto acima. É um ato precário, possui início, meio e fim, além de poder ser revisto a qualquer momento. Desde que fundamentado em lei, não gera direito à indenização para o outorgado que teve sua outorga suspensa, parcial ou totalmente.

Conforme o art. 15 da Lei nº 9.433/97:

A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;



- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

É importante esclarecer, também, que, conforme o art. 18 da mesma lei, a outorga não importa alienação das águas, mas sim mero direito de uso.

A outorga garante o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos por parte dos usuários interessados. Assim, só haverá legitimação do uso, hábil a ser protegido de terceiros, se houver regularidade na outorga, pelo ente público competente.

São pontos essenciais da outorga:

a) **Quando solicitar** - *Antes da implantação de qualquer intervenção que venha a alterar o regime, a quantidade ou a qualidade das águas.*

No licenciamento ambiental, há instrumentos diferentes, pois pode ser feito por meio da LP (Licença Prévia), LI (Licença de Instalação), LO (Licença de Operação), por meio da LOC – Licença de Operação Corretiva – se o empreendimento já estiver em funcionamento. Contudo, no caso da outorga, não existem dois instrumentos. Se o usuário está utilizando o recurso sem a autorização, está irregular e passível das aplicações de penalidades, e não existe uma outorga corretiva. Então, o ideal é que haja solicitação sempre antes da intervenção ou do uso.

A outorga deve ser requerida na LI, tendo em vista o licenciamento ambiental do empreendimento, quando este for necessário (conforme porte do empreendimento e seu potencial de degradação - DN COPAM 74/2004).

Embora não exista outorga corretiva, há possibilidade de isenção de penalidade administrativa, caso o usuário faça denúncia espontânea, nos termos do art. 15 do Decreto nº 44.844/08.

Art. 15. Será excluída a aplicação da penalidade decorrente da instalação



ou operação de empreendimentos ou atividades ambientais e hídricas, anteriores a publicação deste Decreto, sem as Licenças Ambientais, ou AAF ou outorga de uso de recursos hídricos, pela denúncia espontânea, se o infrator, formalizar pedido de LI ou LO ou AAF, em caráter corretivo, ou outorga pela utilização de recursos hídricos e demonstrar a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade.

b) A quem solicitar - *As outorgas em águas de domínio do Estado são obtidas junto à Semad (Lei Delegada nº 180/2011) por meio das SUPRAMS.*

As outorgas em águas de domínio da União são concedidas pela ANA (Lei nº 9.984/2000).

O domínio hídrico é determinado na Constituição Federal da República:

Art. 20. São bens da União:

[...]

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele prove-nham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

[...]

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

c) Estão sujeitas a outorga - *Intervenções que alterem a qualidade, quantidade ou regime dos corpos de água (inclui usos não consuntivos), independentemente da natureza pública ou privada.*

Quantidade: bomba para captação de água, ou captação por gravidade, que, assim, vai alterar a quantidade de água disponível.

Qualidade: lançamento de efluentes.

Regime: é a forma como o rio corre. Se for feita uma alteração que modifique o regime, estará sujeita à outorga. Exemplo: barramento, canalização, pontes.



O poder público também precisa de outorga para as suas intervenções. Exemplo: o município, para o abastecimento público, precisa de outorga.

d) Modalidades de outorga:

Concessão - Usos ou intervenções em recursos hídricos com a característica de utilidade pública. Prazo máximo de 35 anos.

Autorização - Usos ou intervenções em recursos hídricos de uso privado. Prazo máximo de cinco anos.

Quando a autorização para o uso da água for vinculado ao licenciamento ambiental, o prazo será coincidente com a fase do licenciamento em que se encontra o empreendedor ou usuário.

e) Independem de outorga - Alguns usos independem de outorga. São os usos insignificantes, nos quais o usuário deverá fazer apenas um cadastro perante a Supram. Este será válido por três anos, gerando uma Certidão por uso insignificante. Em Minas Gerais, temos:

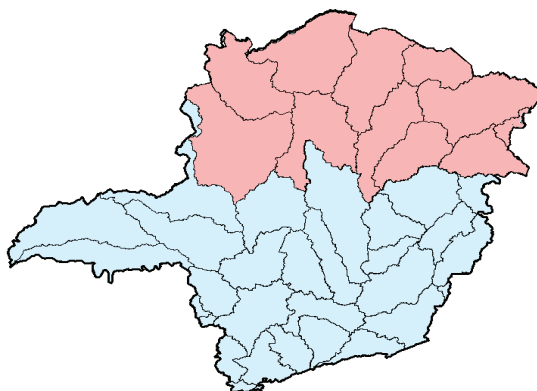
1 - Usos para satisfação de pequenos núcleos populacionais rurais¹ (Resolução Conjunta Semad/Igam nº 1913, de 04 de setembro de 2013).

2 - Acumulações, derivações e captações superficiais e subterrâneas consideradas insignificantes (Deliberação Normativa CERH - MG nº 09, de 16 de junho de 2004).

3 - Poços tubulares considerados insignificantes (Deliberação Normativa CERH nº 34, de 16 de agosto de 2010).

Para os demais usos, dividimos o Estado de Minas Gerais em duas porções: região Norte e região Sul. Para a captação direta no rio, o critério é 0,5 l/s para a região Norte e 1,0 l/s para a região Centro Sul, pois, no Norte de Minas, há menor disponibilidade hídrica. Assim, o uso insignificante é mais restritivo nesse local, conforme o mapa a seguir.

¹ Pequeno Núcleo Populacional Rural: População inferior ou igual a 600 hab., localizada em área legalmente definida como rural, constituída e não vinculada a um único proprietário do solo. As captações são consideradas em particular para essa espécie de usuário: superficiais e subterrâneas, com valores máximos de captação de 1,5 l/s ou vol. máx. captado de 86,4 m³/dia, ressalvando o tempo máximo de captação de 16 h/ dia.



- Poços Tubulares (Semiárido): 14 m³/dia, e devem se restringir às áreas rurais, para consumo humano e dessedentação de animais.

- Captações e derivações.

Acumulações com volume máximo:

- 0,5 l/s e 3.000 m³ - região Norte.

- 1,0 l/s e 5.000 m³ – região Centro Sul.

- Poços manuais, surgências e cisternas: 10m³ dia para todo o Estado.

O critério para os pequenos barramentos: na região Norte, 3.000 m³, e, na região Centro Sul, 5.000 m³.

Assim, o uso insignificante depende de um cadastro, deve ser renovado de três em três anos e não há cobrança pelo uso da água.

Para conseguir o Cadastro de Uso Insignificante, é necessário preencher um formulário, que pode ser encontrado na *site* do IGAM, ou diretamente na Supram. É cobrada uma taxa administrativa simbólica.

A Portaria IGAM nº 49, de 01 de julho de 2010, rege o assunto em Minas Gerais. Está em revisão para se tornar uma deliberação normativa. Estabelece os procedimentos para a regularização do uso de recursos hídricos do domínio do Estado de Minas Gerais. São peculiaridades decorrentes dela:



a) Critérios de outorga

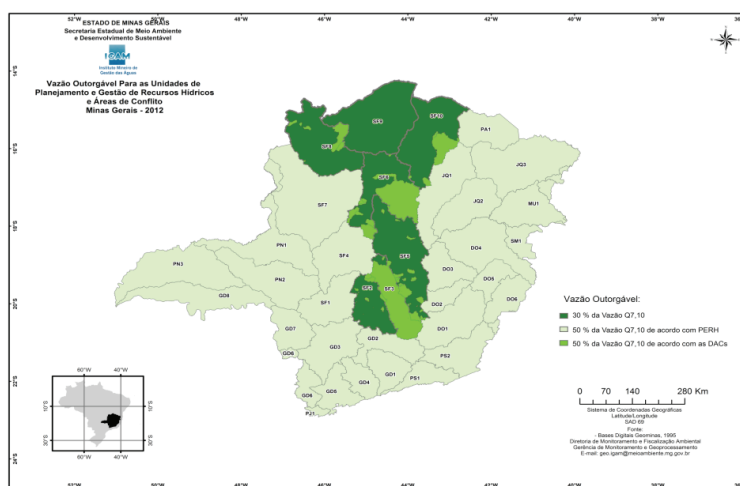
- Vazão de referência: $Q_{7,10}$, que é a vazão mínima que ocorre no curso d'água. Tem a probabilidade de ocorrer a cada 10 anos, durante sete dias consecutivos.

- Vazão máxima outorgável para captação direta no curso de água igual a 50 ou 30% da $Q_{7,10}$.

- Manutenção de vazão residual mínima igual a 50 ou 70% da $Q_{7,10}$; vai ser diretamente proporcional à capacidade de autodepuração do rio.

- Quando houver regularização, vazão maior pode ser retirada desde que garantido o fluxo residual mínimo de 50 ou 70% da $Q_{7,10}$.

Resolução Conjunta Semad/Igam 1.548, publicada em 2011.



Conforme o mapa anterior, as regiões que estão mais claras e com destaque médio correspondem a 50% da $Q_{7,10}$. O que está em destaque escuro corresponde a 30% da $Q_{7,10}$. Então, por que a distinção? As bacias em verde escuro são as bacias mais comprometidas em relação à qualidade das águas. Quanto menos água permite-se captar e quanto mais água remanesce no rio, maior a capacidade do rio de assimilar os poluentes e isso ter um menor impacto na qualidade da água. Assim, para garantir uma vazão residual



maior no corpo de água, decidiu-se manter a captação máxima de 30% da Q_{7,10}.

b) Orientações/procedimentos para elaboração de processo de outorga - Há várias formas de captação de água e para diversas finalidades. Captação direta em corpo de água (por bomba ou por gravidade, por exemplo: canal).

Será preciso fazer a determinação da área de drenagem para o ponto a ser captado e cálculo da vazão Q_{7,10} no ponto de captação. Também deverá ser feita a avaliação da disponibilidade hídrica considerando a vazão máxima outorgável (50 ou 30% da Q_{7,10}) e os usuários a montante e a jusante do ponto de captação, quando for o caso.

Na avaliação, deverá ser feito um estudo técnico, em que o usuário de água terá que contratar um responsável técnico com ART (Assinatura de Responsabilidade Técnica) e apresentar os estudos hidrológicos. Ele também avaliará qual a área de drenagem que contribui naquele ponto de captação para determinar qual a vazão disponível. E, ainda, avaliará a disponibilidade hídrica e quanto já foi autorizado a montante e a jusante. Posteriormente, fará um cálculo simples, apontando que, a jusante do ponto de captação, existem os usuários "x", e, a montante, existem os usuários "y". Então, o valor disponível no ponto será o resultante de 30 ou 50% da Q_{7,10} menos as captações a montante e a jusante do rio, encontrando-se, assim, a disponibilidade hídrica.

Fórmula para calcular a disponibilidade hídrica:

$$\sum Q_{\text{MONTANTE}} + Q_{\text{SOLICITADA}} + \sum Q_{\text{JUSANTE}} \leq 50 \text{ ou } 30\% Q_{7,10}$$

No Estado de Minas Gerais, na parte que se encontra ao sul do estado, é onde temos a maior disponibilidade hídrica; e a região Norte é a região de menor disponibilidade hídrica.

A bacia hidrográfica é a delimitação da hidrografia, é a área que engloba o conjunto de rios delimitados pelos pontos mais altos do terreno, da topografia, ou seja, é toda a área de contribuição das águas que vão para



o rio principal e seus afluentes.

3.3 Principais usos e intervenções passíveis de outorga

a) Captação em barramento sem regularização de vazão:

- Área inundada e volume de acumulação do reservatório.
- Avaliação da disponibilidade hídrica considerando a vazão máxima outorgável (30% da $Q_{7,10}$) e os usuários a montante e a jusante do ponto de captação, quando for o caso.

Também devemos avaliar qual o volume do reservatório de água e as estruturas de descarga. O vertedouro é a estrutura de descarga máxima, e as descargas de fundo são as estruturas de descarga mínima.

b) Captação em barramento com regularização de vazão:

O rio, em condição natural, corre no seu leito, não reservando qualquer água. O objetivo do barramento é o acúmulo da água no período de cheia para que seja utilizado no período de estiagem. Assim, é criado um reservatório para o acúmulo de água.

- Área inundada e volume de acumulação do reservatório.
- Para a autorização, é necessária a simulação hidrológica de operação diária do reservatório para um período crítico de pelo menos um ano, obtida a partir de uma série de dados de pelo menos 10 anos, considerando os usuários de água a montante e a jusante do reservatório, quando for o caso.

- Determinação da capacidade das estruturas de descarga considerando a vazão mínima residual e a cheia máxima de projeto.

c) Canalização e travessias rodoferroviárias (bueiros - para garantir que os córregos possam passar sem causar danos às estruturas):

O requerente deve apresentar:

- Informações referentes ao curso de água (características físicas e geométricas);
- estudo hidrológico utilizado para a definição das vazões de projeto, com seus respectivos períodos de recorrência;
- estudo hidráulico mostrando o perfil da linha d'água para a vazão de projeto no trecho da canalização (bueiro ou ponte), com e sem a intervenção, considerando o seu efeito.



No caso de canalizações e bueiros, deve-se comprovar que o dimensionamento da estrutura vai permitir a passagem de água mesmo em período de cheia, ou seja, este é dimensionado para uma vazão de cheia, pois, se ocorrerem vazões maiores do que a estrutura permite, isso vai ocasionar o barramento ou acúmulo da água e possível rompimento das estruturas.

d) Dragagem em corpo d'água: limpeza, desassoreamento ou extração mineral:

O requerente deve apresentar:

- Informações referentes ao curso de água (características físicas e geométricas);

- quando houver alteração da seção original do leito do curso de água, apresentar o perfil longitudinal e as características das principais seções transversais do trecho em questão, antes e após a realização da intervenção;

- estudo hidráulico considerando os possíveis efeitos causados a jusante e a montante da intervenção;

- informar o tipo de material retirado, o volume e a sua destinação final, bem como o período de duração da intervenção;

- informar os tipos de equipamentos e processos utilizados na execução do serviço;

- descrever o processo de retorno do volume de água gerado durante a secagem do material dragado.

e) Outorgas para geração de energia:

Em MG foi normatizada pela Deliberação Normativa CERH nº 28 de 08 de julho de 2009, a qual

“estabelece os procedimentos técnicos e administrativos para análise e emissão da declaração de reserva de disponibilidade hídrica e de outorga de direito de uso de recursos hídricos para fins de aproveitamento de potenciais hidrelétricos em corpo de água de domínio do Estado de Minas Gerais.”

O processo de licenciamento ambiental possui três fases – LP (Pla-



nejamento), LI (Instalação) e LO (Operação). A outorga hídrica vinculada ao licenciamento, no caso de geração de energia, assim como as outras obras hidráulicas de engenharia, é concedida na LI; nos demais casos, é concedida na LO. O setor de energia sempre contestou a necessidade de fornecimento da outorga na LP para a possibilidade de planejamento. Então, criou-se o instrumento de declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH), a qual não garante o direito ao uso, pois esse será apenas na LI, mas é um instrumento de planejamento de reserva de água na LP que será disponível na LI.

O requerente deve apresentar:

- *Estudos hidrológicos:*

1 - da série de vazões utilizadas no dimensionamento energético, considerando os usos múltiplos dos recursos hídricos, inclusive para o transporte aquaviário;

2 - das vazões máximas consideradas no dimensionamento das estruturas extravasoras - tem que garantir as estruturas extravasoras de cheia, para que a barragem não se rompa;

3 - das vazões mínimas;

4 - do transporte de sedimentos.

- *Estudos referentes ao reservatório:*

1 - das condições de enchimento;

2 - das condições de assoreamento;

3 - do remanso;

4 - da curva "cota x área x volume".

- *Características do empreendimento:*

1 - capacidade das estruturas extravasoras, inclusive as destinadas à descarga de fundo, que vai garantir o fluxo residual mínimo;

2 - vazão mínima remanescente proposta, quando couber;

3 - restrições a montante e a jusante;

4 - cronograma de implantação.

A DRDH será convertida em outorga, caso não haja alteração das condições estabelecidas.

f) Outorgas para lançamento de efluentes:

Associadas ao enquadramento dos corpos d'água, estão norma-



tizadas pela Deliberação Normativa do CERH 26, de 2008, a qual requer a apresentação de:

- a) Parâmetro de análise - demanda bioquímica de oxigênio;
- b) análise considerando a vazão de diluição necessária para diluição do efluente e manutenção da classe de enquadramento;²
- c) verificação da condição atual do corpo d'água.

Está havendo a implementação gradativa no Estado por bacia hidrográfica.

Deve-se buscar analisar sempre o enquadramento do corpo hídrico e a qualidade e quantidade dos efluentes a serem lançados, de forma a garantir tal enquadramento.

g) Outorgas coletivas:

Ocorrem em regiões de conflito pelo uso da água. Quando o somatório das vazões outorgadas for maior ou igual a 30 ou 50% da Q_{7,10}, tem-se um cenário de conflito. Então haverá um tratamento diferenciado para gerir o conflito.

Quando o Igam detecta esse cenário, ele declara essa área como área de conflito - DAC (Declaração de Área de Conflito) na bacia e publica no *Diário Oficial*. Nesse momento, não mais se concede outorga individual naquela área de conflito. As outorgas serão feitas coletivamente, pois, assim, é possível fazer a gestão da água com o manejo entre os usuários, possibilitando que todos tenham acesso. Ou seja, uma alocação de água entre todos. É necessário conhecer todos os usuários e conscientizá-los de que todos vão ter que utilizar a água de maneira racional. O comitê de bacia hidrográfica é responsável pela gestão de conflito em primeira instância e deve apoiar na definição da alocação.

No diagnóstico, busca-se definir:

² A vazão de diluição é a vazão necessária para que, após o lançamento de determinado efluente, mantenha-se o enquadramento do corpo de água, ou seja, a qualidade requerida. Assim, a análise considera a vazão necessária para diluição do efluente e manutenção da classe de enquadramento. Na vazão de água que permaneceu no rio será reservada uma quantidade de água x, para garantir a qualidade da água, conforme as características no efluente lançado. Resolução Copam/Cerh nº 01 que define padrão de lançamento e de corpo de água, assim, para a outorga de lançamento, os requisitos vão variar conforme a classe da concentração permitida.



- 1 - identificação do curso de água;
- 2 - identificação dos municípios que abrangem a área de conflito;
- 3 - coordenadas geográficas iniciais e finais da área de conflito;
- 4 - relação de usuários da área de conflito, com a indicação de suas respectivas modalidades e finalidades de uso da água; fazer também um cadastro de todos os outros usuários da bacia;
- 5 - vazão outorgada na bacia hidrográfica;
- 6 - vazão outorgável na bacia hidrográfica.

Na declaração de área de conflito sugere-se:

- 1 - a identificação dos usuários sujeitos à outorga de direito de uso de recursos hídricos na área de conflito, outorgados ou não;
- 2 - a indicação das modalidades, das finalidades desses usos e das vazões requeridas, conforme os tipos e usos, as soluções podem ser diversas, por exemplo: intercalar a utilização da bomba de captação.
- 3 - proposta de alocação da vazão disponível entre os usuários, conforme DAC, através da outorga coletiva;
- 4 - outras ações correlatas.

Formalização da outorga coletiva.

h) Captação de água subterrânea:

A captação de água subterrânea se dá por:

- cisternas ou poços manuais - captam águas mais superficiais, normalmente do lençol freático.
- caracterização construtiva do poço (perfil litológico, tipo de bomba instalada, nível d'água, etc.);

Para o iGAM:

- cisternas escavadas manualmente - diâmetro superior a 0,5 metro.
- poços manuais - diâmetro inferior a 0,5 metro e profundidade máxima de 20 metros.
- Surgências - São as nascentes. Para sua captação, será necessário fornecer a vazão mínima aproximada (época de seca) e descrever as características da captação (captação por gravidade, uso de bomba, diâmetro da tubulação, etc.).

A vazão máxima a ser outorgada para captações diretas em



nascentes não deverá exceder a 50% da vazão mínima informada. Na nascente, não se calcula Q_{7,10}, tendo em vista a inexistência de área de drenagem.

- Observações quanto à perfuração de poços - Antes da outorga, deverá ser solicitada a autorização para perfurar o poço, indicando:

1 - Coordenadas da locação do poço (localização em áreas de preservação ou restrição)

2 - Croqui de locação

3 - Em um raio de 500 m verificar:

- fontes de poluição;

- existência de poços tubulares, pois a captação pode provocar a formação de cones de depressão, acarretando a superexploração e comprometendo a produtividade. Pode também ocorrer a contaminação do aquífero;

- nascentes;

- áreas de vereda;

- outros dados relevantes.

Importante ressaltar que, principalmente em momentos de crise hídrica, há uma tendência em utilizar água subterrânea. Apesar de, na maioria das vezes, a qualidade das águas subterrâneas ser melhor, existem contaminações em aquíferos que podem comprometer os usos da água para vários fins.

- Captação de água subterrânea - Poços tubulares - Documentação construtiva do poço (perfil litológico, perfil construtivo, tipo de bomba instalada, etc.);

- Condicionantes: medição de vazão

i) Outros usos e/ou intervenções de recursos hídricos sujeitos à outorga:

1 - Rebaixamento de nível de água em mineração: Nesse caso, há o processo de superexploração necessário, ou seja, induzido para se atingir a finalidade de rebaixamento do aquífero. São perfurados vários poços no entorno da cava e se faz a captação de água de todos ao mesmo tempo. Assim, o nível de água vai descer e a empresa poderá continuar minerando. Deve ser feito de forma controlada, tendo em



vista os impactos na cava e em seu entorno. Além disso, é necessária a recuperação das nascentes e a recomposição das vazão dos rios no entorno.

Pode também ocorrer em algumas construções prediais, para garantia das fundações, rebaixamento dos níveis de água.

3.4 Vigência da outorga

Quando não vinculada a empreendimento licenciado ou detentor de Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) ou a processo de licenciamento ambiental ou AAF, ou quando estiver vinculada a empreendimentos dispensados de Licenciamento ou AAF:

- até 35 anos para as concessões;
- até cinco anos para as autorizações

Quando vinculada à licença ambiental ou da AAF, quando estiver vinculada a empreendimento licenciado ou detentor de AAF ou a empreendimento em processo de licenciamento ambiental ou de AAF, terá o mesmo prazo da licença ou AAF.

O prazo para exercer o direito de uso é de até um ano após a emissão da outorga, sendo necessária, nesse prazo, a instalação do empreendimento. No caso de empreendimentos em processo de licenciamento, quando a outorga for emitida na LI, o prazo para implantação será coincidente com o prazo da LI.

Existem critérios para retificação. O instrumento para a alteração do uso pode ser por questões técnicas ou documentais. Havendo qualquer alteração nas condições fáticas, quando da concessão, deve ser requerida a retificação da outorga.

Conforme Portaria Administrativa Igam nº 49/2010:

a) A retificação de portaria de outorga aplica-se na vigência da portaria e deverá ser solicitada em qualquer alteração nas condições nela estabelecidas.

b) O usuário deve solicitar a retificação da outorga de direito de uso de recursos hídricos, no prazo de 60 dias da ocorrência do fato gerador da alteração das condições estabelecidas na portaria administrativa.



Não se processa uma retificação de portaria de outorga devido à alteração de coordenadas geográficas; nesse caso, terá que ser realizado novo pedido de outorga e são necessários todos os estudos.

Para a renovação, a Portaria administrativa Igam 49/2010 estabelece que o pedido de renovação de outorga de direito de uso de recursos hídricos deverá ser formalizado até a data do término da vigência da portaria referente à outorga anteriormente concedida.

A formalização do processo dar-se-á com a entrega de todos os documentos do FOB (Formulário de Orientação Básica), documento gerado pelo órgão ambiental, consistente na lista de documentos a serem apresentados junto com o requerimento da outorga. Esse FOB é gerado após a entrega do FCE (Formulário de Caracterização do Empreendimento), que o requerente preenche e entrega no órgão ambiental e que analisa as características do empreendimento a ser implantado e gera o FOB.

Se não for feito o pedido em data anterior à vigência da outorga, será preciso requerer nova outorga.

Será suspensa a outorga em virtude de:

- a) Não cumprimento dos termos da outorga;
- b) não utilização da água por três anos consecutivos;
- c) necessidade premente de água para atender a situações de calamidade;
- d) necessidade de se prevenir ou fazer reverter grave degradação ambiental. Exemplo: o rompimento de uma barragem de rejeitos irá suspender a outorga por um período;
- e) necessidade de se atender a usos prioritários - abastecimento público ou dessedentação de animais;
- f) necessidade de se manterem as características de navegabilidade do corpo de água;
- g) ausência de uso do direito outorgado no prazo de um ano da data de publicação ou do fim das obras.

3.5 Outorga emergencial

É utilizada especialmente por municípios para a captação e o desassoreamento de corpos d'água.



A Portaria Igam nº 87, de 24 de setembro de 2008, regulamenta o assunto, tendo como principais características:

a) “Em situações emergenciais, devidamente comprovadas, o Igam emitirá autorização prévia para que o usuário promova a intervenção em corpo hídrico, após o protocolo do Formulário de Caracterização de Empreendimento - FCE e a assinatura de termo de compromisso”.

b) Situações emergenciais: aquelas que causem riscos à saúde, à segurança e ao bem-estar da população; afetem desfavoravelmente a biota, as atividades sociais e econômicas ou as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente.

Exemplo: desassoreamento do rio, tendo em vista o risco de inundação. Garantia do abastecimento público.

3.6 Outorga de grande porte

Só existe em Minas Gerais. A análise técnica é feita pela Supram, mas é submetida à deliberação do colegiado dos comitês de bacias hidrográficas.

A Deliberação Normativa CERH nº 07, de 04 de novembro de 2002, determina o porte do empreendimento para fins de outorga.

A Deliberação Normativa CERH nº 31/2009 diz que:

Art. 2º Os processos de outorga para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor devem ser encaminhados aos comitês de bacia hidrográfica. Para a decisão dos processos de outorga, os comitês deverão se basear nos pareceres conclusivos encaminhados pelo órgão, e nos seguintes quesitos, quando houver:

I - as prioridades de uso estabelecidas nos Planos Diretores de Recursos Hídricos ou em Deliberações dos comitês;

II - a classe de enquadramento do corpo de água;

III - a manutenção de condições adequadas ao transporte hidroviário, quando for o caso;

IV - a necessidade de preservação dos usos múltiplos, explicitada em deliberações dos respectivos comitês.



3.7 Outorga preventiva

Em janeiro de 2014, o conceito da reserva de disponibilidade hídrica foi expandido.

A Deliberação Normativa CERH nº 43, de 6 de janeiro de 2014, diz que a reserva hídrica é:

a) Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental reserva vazão passível de outorga para os usos requeridos, verificada a disponibilidade de água na bacia hidrográfica.

b) A outorga preventiva não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a declarar a disponibilidade de água, possibilitando aos investidores o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos.

c) A concessão de outorga preventiva deve respeitar as prioridades de uso estabelecidas nos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte hidroviário, quando for o caso.

d) O requerimento de outorga preventiva poderá ser apresentado às Superintendências Regionais de Regularização Ambiental – Suprams na formalização do processo de licença prévia.

3.8 Cadastro de obras e serviços

A Resolução Conjunta Semad/Igam nº 1.964, de 04 de dezembro de 2013, prevê dispensadas de outorga, porém sujeitas a cadastro, as seguintes intervenções:

a) Travessias sobre corpos de água, como passarelas, dutos e pontes, que não possuam pilares dentro do leito do rio e que não alteram o regime fluvial em período de cheia ordinária;

b) travessias de cabos e dutos de qualquer tipo, existentes ou a serem instaladas em estruturas de pontes e em aterros de bueiros, desde que essas instalações não resultem em redução da capacidade máxima da seção de escoamento da travessia existente;

c) travessias subterrâneas de cabos, dutos, túneis e outras



semelhantes, existentes ou a serem construídas sob cursos de água. Exemplo: mineroduto;

d) travessias subterrâneas de cabos, dutos, túneis e outras semelhantes, existentes ou a serem construídas sob cursos de água;

e) travessias aéreas sobre corpos de água de linhas de energia elétrica, cabos para telefonia e outras semelhantes, existentes ou a serem construídas, em altura ou desnível tal que não interfiram em quaisquer níveis máximos de cheia previstos para a seção e sem que as estruturas de suporte dos cabos ou linhas interfiram com o caudal de cheia;

f) bueiros que servem de travessias ou se constituírem em parte do sistema de drenagem de uma rodovia ou ferrovia, tendo como finalidade a passagem livre das águas.

A validade é de três anos.





Direito das águas: concepções e problemáticas jurídicas

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

1 - Água: recurso hídrico, bem mineral e bem ambiental

O Direito das águas, assim como o Direito Ambiental, pertence a uma sistemática de multidisciplinaridade. Enquanto isso não for absorvido pelos operadores do Direito, não vamos conseguir eficiência e eficácia na aplicação da norma, a qual não produzirá um meio ambiente ecologicamente protegido, que é o objetivo da nossa Constituição. Por isso, deve-se salientar a questão fática (técnica) da gestão das águas, para posterior discussão jurídica.

A primeira questão diz respeito ao *tratamento constitucional das águas*. É necessário ter atenção a esse tema, pois ele se confunde com a aplicação da norma no que tange ao andamento e ao deslinde de um conflito inerente à questão da água.

A água classifica-se como um *bem ambiental*, um *bem mineral* e um *recurso hídrico* pela própria Constituição. E, conforme a sua caracterização em uma dessas três formas – três usos –, vamos ter uma alteração em termos de tratamento jurídico.

1.1 Tratamento constitucional das águas

a) **A água como bem ambiental:** Arts. 23 e 24 da Constituição Federal /88 – competência comum administrativa e competência concorrente legislativa.

Tratando-se da proteção da água como bem ambiental, temos a intervenção da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para administrar as águas. E, sendo um bem ambiental, na questão legislativa, teremos a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre águas, ficando a cargo dos Municípios fazê-lo quando se tratar de interesse local.

b) **A água como bem mineral:** Competência legislativa priva-



tiva da União. Competência comum para registro, acompanhamento e fiscalização (art. 23, XI, da CF/88); Decreto-lei 227/67 – Código de Mineração, de forma subsidiária ao Decreto-lei 7.841/45. Domínio da União – bem mineral.

Ressalta-se a competência do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (autarquia ligada ao Ministério de Minas e Energia) para autorizar e fiscalizar a atividade minerária. No entanto, a obrigação da realização do licenciamento ambiental continua sendo do órgão ambiental. Ou seja, um minerador deve ter a autorização do DNPM para minerar (via Portaria de Lavra) e a licença ambiental (com outorga hídrica e outras licenças anexas) do órgão ambiental competente, conforme Lei Complementar 140/2011 (geralmente, a competência é do Estado).

c) **A água como recurso hídrico:** Competência legislativa privativa da União (art. 22, IV, da CF/88); competência administrativa (conforme domínio hídrico constitucional: arts. 20, III, e 26, I, da CF/88). Decreto-lei 24.643/34; Lei 9.433/97. Uso da água – insumo – consumo.

A água também é um recurso hídrico, é um insumo. Por exemplo, quando falamos que vamos precisar de captação de água para a mineração, para o fornecimento público, não estamos falando da água enquanto bem ambiental ou como um bem mineral, embora ela nunca deixe de ser um bem ambiental. Nesse ponto, ela é vista como um recurso hídrico, como insumo. Assim, merece a aplicação de lei específica. Refere-se ao controle administrativo dos usos consuntivos e não consuntivos da água.

O Decreto-lei 24.643, de 1934 (Código das Águas), está quase que totalmente revogado pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), e esta tampouco é utilizada em nossos julgados, o que é preocupante, pois o Decreto 24.643/34 tratava a água como bem privado, como bem passível de domínio privado e de domínio condôminial dos ribeirinhos, e, após a Constituição de 1988 e a Lei 9.433, de 1997, decorrente da execução da competência privativa da União para legislar sobre a água, é que esta foi definida como um bem de domínio público.

Dessa forma, precisamos refletir sobre a aplicação da Lei



9.433/97, e não somente do Decreto-lei 24.643/34, pelo Poder Judiciário.

1.2 Conflitos reais decorrentes do tratamento tridimensional da água no contexto constitucional

Atualização quanto ao domínio dos recursos hídricos: desde a Constituição de 1946, não existe mais domínio hídrico dos Municípios. A Constituição de 1988 determinou domínio público da água, distribuindo entre Estados (art. 26, I) ou a União (art. 20, III).

Lembrando que são dos Estados os corpos hídricos que possuem nascente e foz dentro do seu território, e são da União os corpos hídricos superficiais, que têm nascente em um Estado e foz no outro, ou que seja transfronteiriço, ou que faz fronteira entre os Estados. E, tratando-se das águas subterrâneas, estas serão sempre de domínio dos Estados.

1.2.1 Gestão hídrica conforme o domínio hídrico e os preceitos legais da Lei 9.433/97

Lei 9.433/97 – execução da competência privativa da União para legislar sobre águas.

Relevância: A gestão hídrica pressupõe o reconhecimento da interdependência dos recursos hídricos: bacia hidrográfica; microbacia; otobacia; sub-bacia; planos regionais e nacionais de recursos hídricos; harmonização com a gestão ambiental, sendo todos de maneira integrada.

Se a competência de legislar sobre o direito das águas é privativa da União, e se a União o fez por meio da Lei 9.433, de 1997, não há que se admitir inovações nos Estados em termos de instrumentos e de gestão das águas que desarmonizem com o pressuposto jurídico criado, mesmo havendo o domínio hídrico estadual. Isso se deve ao aspecto interdependente da bacia hidrográfica.

Exemplo: O Rio das Velhas (que tem nascente e foz no Estado de Minas Gerais, bacia hidrográfica mineira) deságua no Rio São Francisco, o rio de integração nacional, que passa por cinco Estados. Se fizerem uma gestão do Rio das Velhas, conforme a intenção do legislador do Estado de Minas Gerais, e se a Bahia fizer uma gestão conforme o seu legislador, o Rio



São Francisco sofrerá sérias consequências e não chegará a sua foz.

A norma que orienta a gestão das bacias estaduais deve se harmonizar com a norma federal, de forma que toda gestão hídrica nacional seja beneficiada.

É necessária uma lei nacional para integrar preceitos legais, de constituição de regras, para tratar da gestão das águas. Então, na medida em que se admite uma lei estadual que cria instrumentos que não existem na lei federal e que diversifica as normas básicas (fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos), se está propiciando uma gestão maléfica dos recursos hídricos.

Além disso, a bacia hidrográfica é um território determinado pelo relevo mais alto, tendo em vista a percolação da água no mesmo sentido. Assim, toda a questão da gestão ambiental e hídrica tem que ser integrada. Desse modo, toda vez que se permite que o Estado faça uma lei contrariando os preceitos fundamentais da norma federal, está-se sabotando a gestão eficiente da bacia hidrográfica e do meio ambiente.

1.3 Necessária revisão quanto à aplicação do Código Civil de 2002

O entendimento do TJMG desconsidera totalmente a Lei 9.433/97, com aplicação exclusiva do Código Civil de 2002 e do Decreto-lei 24.643/34, em ações de reintegração de posse de água.

Os tribunais, de maneira constante, interpretam os conflitos e questões inerentes às águas utilizando o Código Civil e, no máximo, o Decreto nº 24.643/34, desconhecendo por completo a Lei 9.433/97.

Seguem alguns acórdãos do TJMG:

Apelação cível. Ação de manutenção de posse c/c preceito cominatório. Reintegração de posse. Art. 927 do CPC. Servidão de águas. Interrupção do fornecimento de água. Esbulho comprovado. Sentença mantida. - O possuidor ameaçado, molestado, ou esbulhado em sua posse, tem o direito de invocar os interditos possessórios, consoante dispõem os arts. 926 e seguintes do CPC. - Constatado que houve interrupção do curso da água, impedindo sua utilização no imóvel do autor, deve ser julgado procedente o pedido de reintegração de posse da servidão aparente de águas descrita na inicial (Apelação Cível nº 1.0554.09.016103-1/003 - Relator: Des. Paulo Mendes Álvares - Data de publicação: 06.12.2013).



Servidão de água. Código de Águas. Nascente existente em prédio superior. Prédio inferior. Curso natural. Impedimento. Impossibilidade. - O dono do prédio onde houver alguma nascente, *satisfeitas as necessidades de seu consumo*, não pode impedir o curso natural das águas pelos prédios inferiores (Apelação Cível nº 1.0239.11.001847-4/001 - Relator: Des. Cabral da Silva - Data de publicação: 19.12.2013).

Tem-se aqui uma gestão privada das águas, sendo que as águas são públicas. O art. 1.290 do Código Civil leva a erro quanto à gestão das águas:

Art. 1.290. O proprietário de nascente, ou do solo onde caem águas pluviais, *satisfeitas as necessidades de seu consumo*, não pode impedir, ou desviar o curso natural das águas remanescentes pelos prédios inferiores.

Está-se inserindo uma formatação de gestão de água em desconformidade com a Constituição Federal de 1988, a qual estipulou que todas as águas são públicas. Não se pode utilizar as águas para a sua satisfação, apenas porque a nascente está em sua propriedade. Todo uso deve ser outorgado pelo órgão público que faz a gestão das águas. Os tribunais desconhecem a necessidade da outorga e da gestão e domínio das águas. Por exemplo, há um julgado em que o advogado requer a análise da existência de outorga, mas o Judiciário afasta a questão da outorga e direciona toda a discussão para a posse da água. A posse só vai ser legítima na medida em que tiver a devida autorização para o uso da água. Não se pode utilizar a água sem a devida autorização, seja mediante outorga, seja mediante certidão de uso insignificante, conforme a PNRH.

Assim, na prática, é imprescindível que seja determinado em juízo, antes de concluso o processo para julgamento, que as partes apresentem a comprovação de outorga hídrica ou cadastro de uso insignificante, sob pena de extinção do processo, devido à falta de documento essencial. Deve ser consolidada a ideia de que não há posse juridicamente defensável se não estiver regular o uso da água que se quer defender.

O § 1º do art. 1.228 do Código Civil é invocado, por vezes, para justificar o uso da água existente nas propriedades privadas, como se particulares fossem. O artigo diz:



Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O dispositivo legal acima citado refere-se à proteção ambiental, não à gestão das águas como insumo de processos produtivos e consumo final. Só é lícito o uso e intervenção em recursos hídricos, que possam lhes alterar a qualidade e a quantidade, após prévio consentimento do Poder Público, sendo, no Estado de Minas Gerais, responsáveis por esse consentimento a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e a Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SU-PRAM). Quando for recurso hídrico de domínio da União, caberá à Agência Nacional de Águas (ANA).

Quanto à aluvião, temos a regulamentação do art. 1.250 do Código Civil, o qual diz:

Art. 1.250. Os acréscimos formados, sucessiva e imperceptivelmente, por depósitos e aterros naturais ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio das águas destas, pertencem aos donos dos terrenos marginais, sem indenização.

Parágrafo único. O terreno aluvial, que se formar em frente de prédios de proprietários diferentes, dividir-se-á entre eles, na proporção da testada de cada um sobre a antiga margem.

A aplicação prática deve ser analisada sob a perspectiva ambiental. O depósito e aterro das margens farão com que a lâmina d'água, de margem a margem, sofra um estreitamento, o que refletirá na metragem da Área de Preservação Permanente (APP). Da mesma forma, o desvio das águas propiciará ou o estreitamento da lâmina d'água ou a extinção do corpo hídrico. O dispositivo do Código Civil prevê a aquisição da propriedade pelo ribeirinho, independentemente do tratamento ambiental da questão. Deve ser verificada, por exemplo, a possibilidade de recuperação da vazão



hídrica. Se existir, não deve ser a propriedade adquirida pelo ribeirão, caso esteja na calha regular do leito do rio (conforme Código Florestal), medida da qual se parte para dimensionar a APP. Quanto ao desvio do rio, deve-se verificar, de antemão, se tal obra humana se deu com a devida outorga e licença ambiental.

A APP, nesse caso, refere-se à mata que está no entorno do rio, são os cílios do rio (sua proteção). O art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, estabelece:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;



V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

[...]

§ 3º (Vetado).

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do *caput*, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida,



nas áreas de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

- I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
- II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
- III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
- IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.
- V - não implique novas supressões de vegetação nativa.

É preciso lembrar que, em períodos de crise hídrica, como o atual, tal argumento de que, há dois ou três anos, a lâmina d'água, margem a margem, diminuiu de 30 para 3 metros, tendo ele direito de propriedade da margem acrescida, altera a APP de 50 metros para 30 metros. Teremos, assim, uma margem desprotegida, tendo em vista uma norma de direito civil que prevê a aquisição de propriedade por ribeirinho. Assim, é preciso repensar o Código Civil em conjunto com a questão hídrica e com a questão ambiental.

Quanto ao álveo abandonado, trata o art. 1.252:

Art. 1.252. O álveo abandonado de corrente pertence aos proprietários ribeirinhos das duas margens, sem que tenham indenização os donos dos terrenos por onde as águas abrirem novo curso, entendendo-se que os prédios marginais se estendem até o meio do álveo.

Em época de seca, pode ser confundida a situação de permanência (desvio definitivo do corpo hídrico com seca momentânea), findando na ausência de proteção das matas ciliares.

Assim, será essencial uma perícia técnica, de cunho ambiental e hídrico, para verificar se o pressuposto de aquisição de propriedade privada, conforme o Código Civil, está em conformidade com a legislação ambiental.

Quanto às águas e as relações de vizinhança, o Código Civil diz que:



Art. 1.288. O dono ou o possuidor do prédio inferior é obrigado a receber as águas que correm naturalmente do superior, não podendo realizar obras que embaracem o seu fluxo; porém a condição natural e anterior do prédio inferior não pode ser agravada por obras feitas pelo dono ou possuidor do prédio superior.

Art. 1.289. Quando as águas, artificialmente levadas ao prédio superior, ou aí colhidas, correrem dele para o inferior, poderá o dono deste reclamar que se desviem, ou se lhe indenize o prejuízo que sofrer.

Parágrafo único. Da indenização será deduzido o valor do benefício obtido.

A relação entre vizinhos, tendo em vista as águas existentes nos imóveis, deve ter como pressuposto a sua regularidade de uso perante o órgão ambiental responsável pela sua gestão, como bem ambiental e como insumo (Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMAD e Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM).

Não se trata simplesmente da relação entre proprietário e propriedade. Há que se verificar se o uso ou intervenção na água está devidamente autorizado pelo órgão gestor – SEMAD/SUPRAM/IGAM. O art. 1.290 é inconstitucional, pois a gestão das águas deve ser pública:

Art. 1.290. O proprietário de nascente, ou do solo onde caem águas pluviais, satisfeitas as necessidades de seu consumo, não pode impedir, ou desviar o curso natural das águas remanescentes pelos prédios inferiores.

Este é o dispositivo legal responsável pelos julgados do TJMG e de outros tribunais. Tratamento da água como bem privado, em total desconsideração à gestão e domínio público das águas.

O Código Civil também estabelece sobre as águas comuns e particulares:

Art. 1.249. As ilhas que se formarem em correntes comuns ou particulares pertencem aos proprietários ribeirinhos fronteiros, observadas as regras seguintes:

I - as que se formarem no meio do rio consideram-se acréscimos sobrevindos aos terrenos ribeirinhos fronteiros de ambas as margens, na pro-



porção de suas testadas, até a linha que dividir o álveo em duas partes iguais;

II - as que se formarem entre a referida linha e uma das margens consideram-se acréscimos aos terrenos ribeirinhos fronteiros desse mesmo lado;

III - as que se formarem pelo desdobramento de um novo braço do rio continuam a pertencer aos proprietários dos terrenos à custa dos quais se constituíram.

É necessária a análise das águas comuns e particulares, conforme o Decreto-lei 24.643/34:

Art. 7º São comuns as *correntes não navegáveis ou fluviáveis* e de que essas não se façam.

Art. 8º São *particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam*, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.

No contexto do ano de 1934, o que se pretendia era a regulamentação de uso de potencial hidráulico para o fim de energia elétrica como fator primordial para a economia do país. Também havia necessidade de regulamentar a questão que envolvia a relação privada entre vizinhos, tendo em vista o direito das águas. Além dessas situações, foi criada a necessidade de outorga nas águas que eram navegáveis, sendo estas de interesse público. Assim, a outorga existe como instrumento desde 1934, embora tenha sido pouco utilizada até 1997, quando instituída a PNRH.

Questões: Se só existem, atualmente, águas públicas, como deve ser a aplicação desses dispositivos? Continua existindo ilha privada?

Sabemos que não existem mais águas comuns e existe interesse público em zelar e administrar, o que antes não existia. Anteriormente, pensava-se que a água era um bem ilimitado, que não seria necessário ter esse zelo com a água. Então, nas águas que não eram navegáveis, não havia o interesse do Poder Público de zelar e intervir, mas, atualmente, após a Constituição de 1988 e a PNRH, o Poder Público tem o interesse e o dever de zelar, regulamentar e gerir todas as águas. Como fica, então, a interpretação dos dispositivos do Código Civil?

A interpretação dos demais dispositivos do Código Civil também



tem que ser feita à luz da Lei 9.433/1997 – PNRH, pois ela é o novo paradigma na gestão das águas. Não há mais que se tolerar uma gestão privada das águas, sendo esta uma das causas da atual crise hídrica, pois cada um faz o que quer com a água que passa em seu terreno, com o aval do Poder Judiciário, ao reintegrar a posse d'água sem considerar se o usuário está devidamente regular. São os artigos:

Art. 1.291. O possuidor do imóvel superior não poderá poluir as águas indispensáveis às primeiras necessidades da vida dos possuidores dos imóveis inferiores; as demais, que poluir, deverá recuperar, ressarcindo os danos que estes sofrerem, se não for possível a recuperação ou o desvio do curso artificial das águas.

Art. 1.292. O proprietário tem direito de construir barragens, açudes, ou outras obras para represamento de água em seu prédio; se as águas represadas invadirem prédio alheio, será o seu proprietário indenizado pelo dano sofrido, deduzido o valor do benefício obtido.

Art. 1.293. É permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, construir canais, através de prédios alheios, para receber as águas a que tenha direito, indispensáveis às primeiras necessidades da vida, e, desde que não cause prejuízo considerável à agricultura e à indústria, bem como para o escoamento de águas supérfluas ou acumuladas, ou a drenagem de terrenos.

§ 1º Ao proprietário prejudicado, em tal caso, também assiste direito a ressarcimento pelos danos que de futuro lhe advenham da infiltração ou irrupção das águas, bem como da deterioração das obras destinadas a canalizá-las.

§ 2º O proprietário prejudicado poderá exigir que seja subterrânea a canalização que atravessa áreas edificadas, pátios, hortas, jardins ou quintais.

§ 3º O aqueduto será construído de maneira que cause o menor prejuízo aos proprietários dos imóveis vizinhos, e a expensas do seu dono, a quem incumbem também as despesas de conservação.

Art. 1.294. Aplica-se ao direito de aqueduto o disposto nos arts. 1.286 e 1.287.

Art. 1.295. O aqueduto não impedirá que os proprietários cerquem os imóveis e construam sobre ele, sem prejuízo para a sua segurança e



conservação; os proprietários dos imóveis poderão usar das águas do aqueduto para as primeiras necessidades da vida.

Art. 1.296. Havendo no aqueduto águas supérfluas, outros poderão canalizá-las, para os fins previstos no art. 1.293, mediante pagamento de indenização aos proprietários prejudicados e ao dono do aqueduto, de importância equivalente às despesas que então seriam necessárias para a condução das águas até o ponto de derivação.

Parágrafo único. Têm preferência os proprietários dos imóveis atravessados pelo aqueduto.

Assim, os artigos acima refletem o tratamento dos recursos hídricos sem considerar a Lei 9.433/88 e o domínio hídrico público das águas, conforme a Constituição Federal de 1988, merecendo reflexão quando da sua aplicação em casos concretos.

1.4 Necessária interação entre a gestão pública e o uso privado dos recursos hídricos

Conforme a Lei 9.433/97, todo uso de recursos hídricos deve ser precedido da devida outorga (autorização ou concessão de uso), de competência do Poder Público (ANA ou SEMAD/IGAM).

A função da outorga é *permitir o controle de qualidade e quantidade dos recursos hídricos*, conforme Plano de Recursos Hídricos, mantendo vazão que permite a qualidade ambiental e o uso múltiplo das águas. Ou seja, o uso da água por todos deve ser devidamente controlado, administrativamente, pelo órgão gestor público (SEMAD/SUPRAM, em MG, e ANA, no âmbito da União).

Para que a gestão pública seja eficiente, são imprescindíveis planos de recursos hídricos (“por bacia hidrográfica, por Estado e para o País”), os quais devem estipular “prioridades de outorga”, conforme o art. 7º, VIII, da Lei 9.433/97. Se o uso se der de forma a desconsiderar os parâmetros de gestão pública das águas, ocorrerá, facilmente, a escassez hídrica.

Assim, para que haja a reintegração de posse de água, deve ser considerado como pré-requisito a regularidade da outorga hídrica. E, se houver conflito de uso, uma vez que os litigantes se apresentem com legitimidade para usá-la (outorga), deve ser levado o conflito à mediação,



no Comitê de Bacia Hidrográfica.

Devemos administrar as águas da mesma forma que administramos dinheiro, tendo em vista que a água é bem limitado. Devemos saber quanto temos em estoque, quanto temos que pagar e quanto temos que receber. Com a água, é a mesma coisa. Precisamos saber quanto temos disponível, quanto deve permanecer no corpo hídrico, quanto se retira e como se dá o reabastecimento.

Dessa forma, a outorga serve para o Poder Público saber quem está retirando a água, onde se retira e onde se despeja a água. É uma sistemática básica para alcançar uma gestão eficiente da água.

Não existe uma efetividade na implementação da Lei 9.433/97 pelo Poder Público e pelo Poder Judiciário. Quando o Poder Judiciário reintegra a posse da água, independente de saber se a pessoa está legitimada, ele está corroborando a má gestão do recurso hídrico.

Se em determinado pleito ao Judiciário há requerimento de reintegração de posse de água, é preciso verificar se, de acordo com o plano de bacia hidrográfica, o requerente poderia utilizar a água da forma que pretende.

No órgão ambiental, computa-se quem está usando antes e quem está usando depois do ponto de captação do qual se está pleiteando a água. Assim, a somatória dessas vazões tem que ser menor ou igual a 50% ou 30% da Q7, 10, que é a vazão outorgável (que é o que Poder Público pode deixar utilizar de água). Quando se pleiteia a reintegração de posse simplesmente porque sempre utilizou, o montante que não está outorgado no sistema gerencial do Poder Público não está computado para dizer se pode ou não retirar aquela água naquele ou em outro ponto de captação.

Então, o número de pessoas que, por falta de fiscalização e por falta de punibilidade, usam de forma contrária ao disposto na lei, fez com que chegássemos à crise hídrica atual. Não temos uma fiscalização efetiva. Além da ausência dessa fiscalização, há o próprio entendimento doutrinário e jurisprudencial de reintegração de posse da água, retirando o tratamento público da água e desconsiderando a necessidade de que o privado esteja de acordo com a programação e planejamento público para determinado recurso hídrico.



2 - Conflitos entre usuários com interesse público: o planejamento é a solução

Foram noticiados episódios recentes sobre a crise hídrica, os quais ensejam atenção.

No jornal *Estado de São Paulo*, de 27 de julho de 2014, a manchete era “*Agências se desentendem sobre uso da água*”. Essa reportagem teve como protagonistas a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL):

A Antaq, responsável pela administração do transporte fluvial no País, acusa a ANA de ser omissa em sua função de garantir o equilíbrio no uso da água para diferentes propósitos: abastecimento, geração de energia e transporte de carga. A Antaq também disparou críticas contra o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), acusado de privilegiar apenas o plano de emergência e ignorar o resto.

Em 22 de março de 2014, outra manchete chamou atenção: “*São Paulo vive a pior crise hídrica da história no Dia Mundial da Água*”, explicando que

Um estudo que a ONG SOS Mata Atlântica realizou para lembrar o Dia Mundial da Água mostra que mais de 82% das fontes de água de São Paulo estão com a qualidade inadequada e apenas 18% com qualidade regular. Nenhum dos rios tem uma qualidade de água considerada boa, segundo o relatório.

A crise em São Paulo não obedece à falta de água. Estamos em uma região com certa abundância de disponibilidade hídrica. A crise é consequência, em primeiro lugar, da contaminação e, depois, da exploração insustentável e do esbanjamento, disse à Agência EFE a coordenadora da Rede de Água da organização Malu Ribeiro.

Com a crise hídrica, os rios deixaram de ser navegáveis. A Lei 9.433/97 estabelece o uso múltiplo das águas, destacando-se o objetivo de zelar pela navegabilidade dos rios. Assim, nas próprias agências públicas, há conflitos, tendo em vista a gestão das águas. O correto é dar o uso múltiplo das águas, considerando o planejamento, o qual, no Brasil, inexistia em termos de recursos hídricos.



2.1 Declaração de Área de Conflito (DAC)

Em um conflito, em que há mais pessoas requerendo quantidade de água do que a disponível, o IGAM declarará a área como área de conflito, por meio da Declaração de Área de Conflito (DAC), regulamentada única e exclusivamente por meio da Nota Técnica IGAM/DIC/DvRU 07/2010.

Apresenta como pressuposto legal, sua existência, a subseção V da Lei 13.199/99, a qual trata da outorga, sem qualquer menção específica. É competência do IGAM a análise de declaração de área de conflito, conforme Nota Técnica, a qual prevê que:

Quando da verificação de conflito pelo uso da água, o interessado em realizar captação de água em determinada bacia ou micro-bacia deverá solicitar ao IGAM, através de ofício encaminhado à Diretoria de Instrumentalização e Controle, a Declaração de Área de Conflito. O ofício deverá conter as seguintes informações:

1. Curso de água;
2. Município;
3. Coordenadas geográficas do ponto mais a jusante da área de interesse;
4. Relação de usuários (outorgados ou não);
5. Número de intervenções por modalidade de uso;
6. Endereço de correspondência para envio do DAC/IGAM".

O IGAM analisa a situação e decide se há ou não conflito na área. Não há pressuposto legal que embase sua decisão, sendo totalmente discricionária.

Existem casos julgados no TJMG que merecem análise, no que tange ao conflito pela água:

Agravo de instrumento. Ação cominatória. Outorga coletiva para captação de recursos hídricos. Proteção ao meio ambiente. Interesse coletivo. Recurso não provido. - Sendo a bacia hidrográfica do Ribeirão dos Pavões uma área de grande demanda de recursos hídricos, considerada pelo IGAM área de conflito, a regularização dos usuários deve ocorrer por meio de outorga coletiva. Nos termos do art. 22 da Constituição Federal, *'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' (AI 1.0481.14.007394-3/001 - 12ª Câmara Cível - Relator: Des. José Flávio de Almeida - DJ de 04.03.2015 - Data de publicação: 11.03.2015).

É uma outorga concedida a vários usuários, tendo em vista que há várias pessoas requerendo mais água do que a quantidade disponível. Assim, os usuários vão, por meio da mediação, no Comitê de Bacia Hidrográfica, decidir qual será o percentual de cada um.

Esse tipo de outorga é baseado em uma nota técnica do IGAM, mas não há nenhuma lei que a regulamenta.

Apelação cível. Direito ambiental. Outorga para captação de recursos hídricos. Concessão da disponibilização da água. Consumo inferior. Cobrança do valor total. Possibilidade. - A legislação vigente do Estado de Minas Gerais dispõe que, para a base de cálculo da cobrança da água, é utilizado o volume de água objeto da outorga, que é concedida a partir dos dados fornecidos pelo próprio usuário, e não o volume efetivamente consumido (Apelação Cível nº 1.0024.11.113960-6/002 - 1ª Câmara Cível - Relatora: Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade - Data do julgamento: 18.02.2014 - Data de publicação: 26.02.2014).

Em um caso de outorga coletiva: o requerente (agravante) teve pedido de redução de vazão negado pelo IGAM, tendo em vista tratar-se de outorga coletiva (Falta de previsão legal. Procedimento administrativo. Impossibilidade de redução. Obrigatoriedade de pagamento integral do montante outorgado).

Nesse acórdão, havia uma pessoa que estava usando a água na área de conflito e requereu sua participação na outorga coletiva. O pessoal que realiza a gestão da Declaração de Área de Conflito no Comitê atrasou na análise do pedido, e, assim, a pessoa continuou usando a água. No entanto, foi realizada fiscalização e lacrou-se a bomba onde havia a captação da água.

O Judiciário agiu de maneira correta, a pessoa deveria se inserir na outorga coletiva. Contudo, questiona-se o fundamento legal da outorga coletiva.



No outro caso, o empreendedor estava em uma outorga coletiva, só que ele desejava reduzir a quantidade que utilizava, pois a cobrança do uso da água se refere ao montante efetivamente requerido, e não ao montante efetivamente utilizado. Dessa forma, se a pessoa requer $4\text{m}^3/\text{s}$, pagará por essa quantidade, independente de quanto realmente utilizou, pois está inviabilizando que outro usuário utilize, e a quantidade requerida está à disposição.

Como diminuir a quantidade da outorga?

É preciso realizar o pedido de retificação da outorga.

No caso em análise, a pessoa não conseguiu diminuir, por ausência de procedimento administrativo para a sua redução. Não existe previsão de como vai ser feita a retificação individual de cada usuário, dentro da outorga coletiva. O Judiciário não teve fundamento para autorizar a redução.

Assim, a dúvida por ausência de regulamentação permanece: Como diminuir a vazão hídrica na outorga coletiva?

2.2 Planos de recursos hídricos

Em Minas Gerais, das 36 unidades de planejamento estratégico, temos 25 planos de bacia hidrográfica prontos. Apesar desse considerável número, nenhum deles contempla a prioridade de uso, em termos de ordenamento territorial de uso e ocupação do solo da bacia.

Conforme o art. 7º da Lei 9.433/97, é preciso verificar se o uso vocacional da região onde surgiu o conflito seria prioritário, tendo em vista a gestão da bacia de maneira eficiente. Para tanto, o plano de bacia hidrográfica deve funcionar como lei de uso e ocupação do solo da bacia, possibilitando, assim, a instituição de prioridades de uso. Assim, o conflito, caso existente, deveria levar em consideração apenas os usos prioritários para aquela região/zona.

Quanto à ordenação territorial da bacia, primeiro, deveriam ser escolhidas as áreas de restrição de uso, como, por exemplo, área de recarga, área de nascente, área de fragilidade ambiental. Esses locais não poderiam ser utilizados, pois, para ser mantida a qualidade e quantidade de água, se faz necessário que em alguns pontos da bacia hidrográfica haja áreas ambientalmente protegidas. Depois, retiradas essas áreas, é ne-



cessário analisar quais são as vocações de cada território, se econômicas, sociais ou ambientais.

Diante desse planejamento, o uso múltiplo da bacia não significa que, em cada microponto, devem ser assegurados todos os tipos de uso, mas sim um uso inteligente e coordenado de toda a bacia hidrográfica. Por exemplo, se, em São Roque de Minas, em um microponto da bacia, a pecuária, a mineradora e a agricultura pudessem captar água, haveria a sobrecarga do sistema e um planejamento pouco inteligente e ineficaz na questão da estratégia da economia do país.

O planejamento, então, é de suma importância e deve ser feito de acordo com a vocação territorial. Assim, é preciso alterar o paradigma do planejamento e incluir nos planos de bacia hidrográfica as prioridades de outorga como verdadeira lei de uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica. E, inclusive, submeter os Municípios a respeitar esses planos, que são regionais.

A Bacia do Rio das Velhas perpassa 51 Municípios. Se houver um planejamento para a bacia do Rio das Velhas e se os Municípios agirem em desacordo com o plano da bacia ou a lei de uso e ocupação do solo, o plano e a gestão da bacia não serão eficazes.

Meio ambiente e água são interdependentes por si sós. Não há que se falar em autonomia municipal para gerir a água (como bem ambiental apenas) em desconformidade com o critério interdependente, pois não adianta que um Município zele muito pelo seu meio ambiente e outro, que se localiza logo depois, permita capinar toda a APP no entorno de determinado rio. A gestão hídrica e ambiental tem que ser feita por bacia hidrográfica e submeter os Municípios a esses parâmetros, que são regionais.

Voltemos à segunda reportagem, já mencionada – *“São Paulo vive a pior crise hídrica da história no Dia Mundial da Água”*.

No dia 22 de março de 2014, vimos nos noticiários que São Paulo e Rio de Janeiro entraram em conflito pelas águas do Rio Paraíba do Sul. São Paulo, diante da crise hídrica, queria fazer uma transposição da bacia do Paraíba do Sul para captar água para a sua população. Como São Paulo está antes do Rio de Janeiro, se essa captação fosse realizada, não restaria água para o Rio de Janeiro. Então, houve um conflito, que demonstra cla-



ramente como a gestão das águas é interdependente. Não há que se falar em gestão das águas por Estados, e sim por bacia hidrográfica.

| Fundamentos – art. 1º da Lei 9.433/97 | Instrumentos – art. 5º da Lei 9.433/97 |
|--|--|
| I - a água é um bem de domínio público; | I - plano de recursos hídricos; |
| II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; | II - enquadramento dos corpos hídricos em classes, segundo os usos preponderantes da água; |
| III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; | III - outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; |
| IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; | IV - cobrança pelo uso dos recursos hídricos; |
| V - a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento; | V - Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos; |
| VI - gestão descentralizada e participativa. | OBS: A compensação a municípios FOI VETADA por falta de previsão constitucional. |

Nesse sentido, o planejamento, que é obrigatório para o Poder Público, conforme o art. 174, § 1º, da Constituição Federal (carecendo, atualmente, da prometida lei que regulamentará o assunto), deve ser executado de forma a integrar os interesses econômicos, sociais e ambientais, sendo o plano de recursos hídricos uma peça fundamental, a qual deve ser harmonizada com as demais formas de planejamento (plano regional, nacional de desenvolvimento econômico, plano diretor municipal, etc.).



Porém, é necessário analisar todos os instrumentos e fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, os quais devem ser executados em sintonia. São os instrumentos e os fundamentos da PNRH, arts. 1º e 5º da Lei 9433/97:

2.3 Planejamento – instituto constitucional

Quanto ao planejamento:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Esse dispositivo pressupõe uma interação dos aspectos econômicos e territoriais. No entanto, apenas quando falamos em planejamento econômico é que vem à mente planificação da economia e intervenção estatal no domínio econômico. Não há a visão de planejamento de gestão territorial. Não há uma lei de diretrizes sobre o planejamento (anunciada no § 1º), que explica como deve ser feita a interação econômica, ambiental, hídrica e territorial.

O que se tem em termos de literatura se refere a indagações do tipo: o Estado deve ou não intervir na economia? Em que medida deve intervir? E a participação do setor privado no planejamento? Nesse quesito, a grande questão é a não participação do setor privado na elaboração do planejamento, pois, assim, fica tal plano desconcatenado da realidade, uma vez que é o empresariado quem decide os caminhos da economia.

Não há qualquer tentativa de planejamento ambiental, social e econômico. Nesse sentido, Carvalho (2010), sob a perspectiva constitucional, e Santos (2006), sob a perspectiva técnica de planejamento territorial:

O planejamento global da economia há, contudo, de se compatibilizar, no Estado federal, com as diferenciações geográficas, econômicas e culturais do País, devendo-se, pois, evitar uma absoluta uniformidade em sua con-



cepção e execução. De acordo com o art. 21, IX, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (CARVALHO, 2010, p. 1.478).

Os planejamentos ambientais atuais são fracos em modelos ecológicos e tratam a dimensão política de forma simplista. A participação pública e a interpretação das representações sociais são ainda tratadas de forma amadora. Há ainda um hiato, muito comum, entre a abordagem de planejadores urbanos e economistas – estes demasiadamente preocupados com a ordenação de atividades humanas, o desenvolvimento econômico e a geração de empregos –, e ecologistas, ambientalistas e administradores do meio ambiente voltados para planejamentos cujo eixo de análise é o meio biofísico. Partindo de premissas diferenciadas, esses profissionais tentam somar suas informações como se o adjetivo ambiental pudesse fornecer um resultado único. Pincelam quadros de qualidade de vida, destacam a conservação de áreas verdes e a preservação de espécies raras, mas, dentro desses contextos, suas bases inconsistentes de conhecimento transformam-se, sem dúvida, em documentos obsoletos (SANTOS, 2004, p. 23).

Dessa forma, não há uma homogeneidade no tratamento de planejamento no que tange a economistas e ambientalistas. Eles falam línguas diferentes. Não basta colocar em um documento *planejamento econômico e ambiental* e não resolver o problema da sustentabilidade.

Na prática, muito prejuízo ao meio ambiente seria evitado se houvesse plano de bacia. Por exemplo, o Código Florestal prevê a obrigatoriedade de averbação da reserva legal, o primeiro critério de escolha do local é o plano da bacia, conforme artigo 14 da Lei nº 12.651/2012. Porém, ao estudar os planos de bacia de Minas Gerais, verifica-se que não existem critérios para auxiliar na escolha da localização da reserva legal. São peças técnicas compostas por inúmeros tipos de projetos, os quais serão custeados pelo valor arrecadado na cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Como saber que determinada área é prioritária para preservação ambiental (reserva legal)?

Tem que haver o plano de uso e ocupação da bacia para a determinação dessas áreas.



O art. 6º da Lei nº 9.433/97 elenca o que deve ter um plano de recursos hídricos: diagnóstico da área, perspectiva de aumento populacional, perspectiva de aumento de uso da água, mapeamento dos possíveis conflitos futuros da região, prioridade de outorga.

Caracteriza-se por um plano de longo prazo, no qual se verifica o diagnóstico, as tendências da região planejada, estipulando regras de administração, como a prioridade de uso dos recursos hídricos, sempre priorizando o uso múltiplo.

O uso múltiplo é em toda a bacia hidrográfica, por isso a necessidade de se fazer a lei de uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica, por meio do plano de recursos hídricos.

A Deliberação Normativa CNRH 17/2001 regulamentava a formação dos planos de recursos hídricos e previa a prioridade do uso da outorga, mas foi revogada pela Deliberação Normativa CNRH 145/2012, que institui perdas e ganhos ao sistema:

a) Ganhos: estabeleceu obrigatoriedade para que os planos de bacia hidrográfica, regionais e estaduais respeitem as diretrizes do plano nacional (hierarquia);

b) Perdas: estabeleceu que o diagnóstico e demais pesquisas podem ser com dados secundários e retirou a prioridade de uso como um de seus elementos necessários, em completa afronta à Lei 9.433/97.

Se não houver diretrizes gerais retroalimentadas, de maneira fática, pelos planos de bacia regional, não será possível uma gestão eficiente. Assim, a ANA tem que sistematizar a informação sobre recurso hídrico, e, de acordo com a sistematização que vai ser feita, conforme as informações de cada bacia hidrográfica, sistematizar uma gestão e diretrizes gerais para todos. A gestão hídrica tem que ter pressuposto nacional. Não há que se falar em gestão local das águas, meramente regional, tudo é interdependente.

Questiona-se: Como planejar sem realizar visita técnica na área, apenas com dados secundários? Essa possibilidade deve ser repensada!

Os planos se resumiram a como gastar a verba recebida dos órgãos ambientais.

Por fim, ressalta-se que o órgão ambiental não fiscaliza, por falta de estrutura; a população não exige uma lei que define essas prioridades; e as



compensações de reserva legal estão sendo feitas sem nenhuma gestão. Por exemplo, no Triângulo Mineiro, as compensações são feitas no Norte de Minas em outra bacia hidrográfica, mesmo bioma, mas não se observa se as áreas são prioritárias.

2.4 Enquadramento dos corpos hídricos em classe

O enquadramento das águas em classe, conforme o uso preponderante, é regulamentado pela Resolução CONAMA 357/2005, e visa instituir um parâmetro a ser usado no planejamento a médio e longo prazo, para melhoria da qualidade das águas da bacia hidrográfica (ou sub-bacia, ou zona de gestão da bacia). Assim, podemos classificá-lo como um instrumento de planejamento.

É um importante instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos. infelizmente, não foi implementado até o momento. Qual será a classe? Não se pode admitir uma outorga que vá contaminar e onerar em termos de classificação de qualidade das águas, como, por exemplo, a emissão de efluentes em águas de classe 1. Vai depender do entrelaçar dos instrumentos e fundamentos para que tenhamos uma qualidade de gestão hídrica e ambiental.

2.5 Compensação a Municípios – razões do veto

Salienta-se que a compensação aos Municípios foi vetada por ausência de previsão constitucional. Embora esteja no art. 5º da Lei 9.433/1997 a compensação aos Municípios como um dos instrumentos, o art. 23 da mesma lei consta como vetado por falta de previsão constitucional.

A Constituição, nos arts. 176 e 177, prevê a compensação aos Municípios pela exploração do petróleo, da energia elétrica e do minério, mas em nenhum momento prevê a compensação pelo uso da água, mesmo porque o Município não tem nenhuma oneração quando a água é retirada de determinado corpo hídrico, que nem é de seu domínio. Além disso, com a cobrança pelo uso da água, importante instrumento da PNRH, o dinheiro repassado ao Município seria um percentual do valor total da cobrança, e esse valor tem que ser vinculado à melhoria da qualidade hídrica na bacia em que o recurso foi retirado.



Para repassar verba ao Município, teria que se modificar a Constituição Federal, para incluir essa possibilidade e para que as verbas fossem vinculadas. De qualquer forma, o Município pode se valer do dinheiro referente à cobrança (conforme manual do IGAM). Nesse sentido, até mesmo quem desmatou a APP pode fazer um empréstimo do fundo proveniente da cobrança, com juros subsidiados. Também existem modalidades da retirada desse dinheiro tanto como fundo perdido, como também reembolso, e o Município pode requerê-lo, desde que vinculado (ou seja, aplicação em obras de melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos).

3 - Modelos de gestão hídrica implementados no Brasil

Em termos de gestão hídrica implementada no Brasil, temos três modelos em nossa história:

a) *Modelo burocrático – Decreto-lei 24.643/34*: Apresentava como objetivo o cumprimento formal das normas, tendo como características a racionalidade e a hierarquização. Tratava de processar os pedidos, emitir as outorgas, sem buscar verificação de sua possibilidade fática (disponibilidade hídrica, vocação como uso prioritário, planejamento a longo prazo, etc.). O aspecto predominantemente formal impedia a conformação à realidade fática dinâmica.

Então, de acordo com esse modelo, todos os que pediam obtinham a outorga. Bastava simplesmente pedir para se regularizar. Não existia o plano de bacia hidrográfica para a análise de sua concessão, bastava seguir a regra procedimental.

b) *Modelo econômico-financeiro (proveniente dos EUA)*: implantado no Brasil em 1948, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Apesar de apresentar falhas, especialmente no que tange à não sistematização dos interesses, os quais eram tratados de maneira pontual e particular, representa evolução perante o modelo burocrático, por possibilitar o planejamento estratégico da bacia, mesmo que setorial e circunstancial.

Desenvolveu determinado território e, assim, buscou uma efetividade positiva ao final de sua implementação.

c) *Modelo sistêmico de integração participativa*: implementado no



Brasil pela Lei 9.433/1997, apresenta-se como o mais evoluído, até o presente momento, por possibilitar, teoricamente, o planejamento sistemático, dinâmico e integrado do uso da água, pautado no uso múltiplo, além da integração com a gestão do solo e do meio ambiente.

A Lei 9.433/97 prevê que a gestão da água tem que ser feita de forma integrada. A bacia hidrográfica é o território onde há água, solo, ar, flora e fauna. Isso tem que ser feito de maneira integrada. O planejamento é dinâmico, e não estático, ou seja, se estamos em uma crise hídrica, temos que alterar e atualizar o plano de bacia, tendo em vista a busca de constante eficiência no planejamento.

4 - Uso de recursos hídricos na propriedade privada

O uso de recursos hídricos na propriedade privada deve, necessariamente, ser regulado, no âmbito estadual, pela SEMAD, e, no âmbito federal, pela ANA.

Vejamos a ementa do TJMG:

Agravo de instrumento em ação civil pública. Proprietários de imóveis rurais. Implantação e averbação de reserva legal. Apresentação de projeto de recuperação ambiental. Obtenção de licença ambiental para realização de atividades e outorga para uso de recursos hídricos. Obrigatoriedade. Urgência. Inexistência. Antecipação dos efeitos da tutela. Não cabimento. 1 - Os atos que devem ser praticados pelos proprietários de bens imóveis rurais para adequá-los às exigências da legislação ambiental, notadamente a específica do Estado de Minas Gerais, obedecem a processos legais e regulamentares, cujo implementação pode demandar maior ou menor tempo, conforme as peculiaridades do caso, de modo que ao juiz da causa cumpre fixar os termos, condições e, eventualmente, preceitos cominatórios adequados à sua efetivação, após a regular instrução processual. 2 - Tendo em vista que as irregularidades apontadas na petição inicial datam de mais de quatro anos, aliadas à inexistência de prova de que os titulares dos imóveis estejam a poluir ou agredir os ecossistemas associados, está ausente um dos requisitos para a antecipação dos efeitos da tutela, qual seja o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação. Agravo desprovido (Agravo de Instrumento Cível nº 1.0342.14.000046-0/00)



- 4ª Câmara Cível - Relatora: Des.ª Ana Paula Caixeta - Data de julgamento: 18.06.2014 - Data de publicação: 25.06.2014).

Corriqueiramente, o Ministério Público ajuíza ação civil pública contra os proprietários que não têm a reserva legal devidamente averbada e, geralmente, no inquérito civil ou no procedimento preparatório, requer a licença ambiental e a outorga hídrica. Quando a pessoa não apresenta a licença ou a outorga, o Ministério Público, em muitos casos, conforme a escritura ou matrícula do imóvel, requer a averbação e a paralisação da atividade.

O Judiciário argumenta que, na maioria dos casos, não há documentos da comprovação de que há uma atividade licenciável na área. Dessa forma, entende pela necessidade de uma dilação probatória e de análise da Deliberação Normativa do Conselho de Política Ambiental (COPAM) – DN 74/04, e se será o caso de uma Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) ou só da Licença prévia (LP), da Licença de Instalação (LI) e da Licença de Operação (LO).

Porém, diante da crise hídrica, há que se analisar, em cada caso, a pertinência do pedido de paralisação da atividade, uma vez que a sua continuidade, em situação de escassez hídrica, pode levar a prejuízo irreversível.

Dessa forma, tem-se que, em sede de liminar, deveria haver uma comprovação de dano e uso efetivo. Por outro lado, em uma situação de crise hídrica emergencial, não seria o caso de paralisar/suspender a utilização?

O risco da manutenção da utilização, tendo em vista o funcionamento irregular, pode estar piorando a escassez hídrica. A vazão permitida é 30% ou 50% da Q7,10, mas e a quantidade de pessoas que não informam que estão utilizando a água e não se computa na vazão a jusante e a montante?

Reflexão: Em região de escassez hídrica, como Vargem das Flores, em Contagem, inclusive com portarias do IGAM, não seria o caso de suspender a utilização, com possibilidades de ser irregular, com base no princípio da prevenção?



O Direito Ambiental, principalmente em recursos hídricos, deve ser percebido de maneira extremamente particular, de acordo com cada caso e com a realidade fática de cada região.

5 - Reúso de água

É prática sistematicamente utilizada, mas não regulamentada em Minas Gerais. A situação fática é a de outorga hídrica para mineradora, para realização do rebaixamento do lençol freático, na qual se exige como condicionante levar água até a base de tratamento da Companhia de Saneamento (COPASA).

Trata-se de caso real dentro do órgão ambiental. O rebaixamento do lençol freático é a drenagem desse lençol, tendo em vista que a cava que é feita pela mineradora o atinge, sendo necessário seu exaurimento para que a mineradora consiga explorar o minério onde havia água. Ela drena a água e a envia para o corpo hídrico que esta já abasteceria. A calha do rio tem várias nascentes que vão retroalimentando o rio ao longo de seu curso. Então, esse aquífero que abastece uma das minas que vai retroalimentando o rio vai secar, e a água do aquífero será completamente extinta (enquanto permanecer o sistema de drenagem). Assim, a mineradora teria que drenar a água e enviar para o rio aonde ela naturalmente iria. Só que a outorga, assim como o licenciamento ambiental, possui condicionantes, que são medidas compensatórias e mitigadoras e que são exigidas das mineradoras. Atualmente, tem-se em Minas Gerais, como medida compensatória, que essas mineradoras levem a água até a estação de tratamento da COPASA. Isso configura o reúso da água, até então não regulamentado.

O reúso é legal (sob o aspecto ambiental), pois, se a água não é para um uso nobre, é só utilizar uma água residuária. Porém, isso não pode ser feito sem uma regulamentação. A água é um bem inalienável. Existe mero direito de uso da água, conforme o fim declarado, e será concedido de acordo com a qualidade hídrica da bacia, o enquadramento, o plano da bacia, entre outras disposições da Lei 9.433, de 1997.

O Poder Público também precisa saber onde será lançada a água, porque esta abastecerá, em termos de qualidade e quantidade, determinado corpo hídrico. Há, por exemplo, determinada fazenda em que passam



dois rios, e o proprietário retira a água de um dos rios e lança no outro. Isso necessita de controle do Poder Público, tendo como objetivo uma gestão eficiente dos recursos hídricos.

O reúso de água evita que se retire do rio água de boa qualidade, fazendo a recuperação da água que foi anteriormente utilizada, o que seria ambientalmente correto.

Entretanto, é necessária uma regulamentação, pois tem que ser feito, por exemplo, um cadastro na outorga da pessoa que captou a água para constar que esta não seja despejada no rio, mas sim passada a um segundo usuário, e o segundo usuário lançará, de forma ambientalmente correta, o que não for consumido.

Atualmente, o que se tem são as outorgas de corpo hídrico sem o conhecimento da existência do percentual outorgável. O Rio São Francisco é um exemplo. O rio não deságua mais no mar, ele não chega ao mar por não ter a quantidade de água suficiente, e é o mar que entra no São Francisco.

Entendemos que o reúso de água é extremamente benéfico, mas é necessária a sua regulamentação.

As irregularidades no caso concreto tratado acima são:

a) burla à outorga hídrica e à cobrança: o uso pela COPASA deve ser devidamente outorgado e contribuir para a conservação da bacia hidrográfica da qual o bem foi retirado. Daí a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

b) burla ao controle administrativo sobre as águas: *quantidade, qualidade, disponibilidade*: Ainda não houve judicialização dessa questão.

6 - Crise hídrica – Pará de Minas – Caso concreto

Pará de Minas sofre, de forma assustadora, com a crise hídrica. Nesse contexto, o Ministério Público ajuizou uma ação civil pública contra o Município e a COPASA para que o abastecimento não fosse interrompido. Sendo o acesso à água um direito humano, a juíza de primeira instância determinou a perfuração de poços e o abastecimento via caminhão pipa no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária. Pergunta-se: Isso é razoável?



Para furar o poço e fornecer água em caminhão pipa, é necessária a outorga.

Sobre esse caso, vejamos a ementa do julgado do TJMG:

Ação civil pública. Crise de abastecimento de água. Município de Pará de Minas. Copasa. Réus. Omissão. Ausência de planejamento. Tutela antecipada. Deferimento parcial. Fornecimento ininterrupto de água aos munícipes. Condenação solidária. Perfurações de poços artesianos e captação por caminhões-pipa. Pedido de suspensão de antecipação de tutela. Deferimento parcial. Grave lesão à ordem pública configurada. Agravo interno. Interposição. Ministério Público. Manutenção da obrigação de fornecimento de água apenas mediante caminhões-pipa. Atendimento integral. Impossibilidade. Negado provimento. 1. Ora, se as medidas paliativas (perfuração de poços artesianos e captação e distribuição de água via caminhões-pipa) impostas, simultânea e concorrentemente, na medida antecipatória não são suficientes, sem o auxílio das chuvas, para garantir, de forma ininterrupta, o abastecimento de água local, não seria razoável admitir-se, enquanto não alterado o quadro de estiagem naquela localidade, que apenas uma daquelas medidas fosse bastante para tanto, tal como pretendido pelo *Parquet*. 2. À míngua de elementos novos hábeis a ensejar a modificação da decisão agravada, impõe-se sua manutenção, por seus próprios fundamentos. 3. Agravo interno desprovido (Agravo nº 1.0000.14.066336-0/001 - Relator: Des. Bitencourt Marcondes - Órgão Especial - Data de julgamento: 12.02.2015 - Data de publicação: 27.02.2015).

Possibilidades de resolução do caso:

a) Suspensão da medida liminar, uma vez que falhas no fornecimento de água se dão devido à situação de escassez hídrica. Não há como obrigar o Município a fornecer água se não houver.

b) Existe a possibilidade de requerimento de outorga de urgência, para perfuração de poços artesianos. Porém, não há certeza quanto ao cumprimento do prazo de 10 dias (DN CERH87).

Ainda há que se verificar, na Política de Gestão de Água, se o poço artesiano não vai prejudicar o ciclo hidrológico, pois é preciso conservar o lençol freático para o abastecimento dos corpos hídricos superficiais. Se a água for retirada antes de abastecer o corpo hídrico superficial, provavelmente, restará prejudicado o ciclo hidrológico, conforme o montante



explorado.

No direito ambiental, a questão fática tem que ser o pressuposto básico para a questão normativa. Se não tem água, não adianta exigir o seu fornecimento.

A Portaria IGAM 87/2008 prevê que:

Em situações emergenciais, devidamente comprovadas, o IGAM emitirá autorização prévia para que o usuário promova a intervenção em corpo hídrico, após o protocolo do Formulário de Caracterização de Empreendimento – FCE e a assinatura de termo de compromisso.

Entende-se por situações emergenciais *aquelas que causem riscos à saúde, à segurança e ao bem-estar da população; afetem desfavoravelmente a biota, as atividades sociais e econômicas ou as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente.*

7 - Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional de Saneamento Básico

Vejamos a jurisprudência e a legislação sobre esse tema:

Do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

Agravo de instrumento. Originariamente, trata-se de ação ordinária, em que a parte agravada pretende continuar utilizando águas provenientes de fonte hídrica alternativa, enquanto durar o processo de outorga de uso. Lei federal 9.433/97, art. 12, II, e Lei estadual 3.239/99, art. 22, II, regulamentada pelo Decreto estadual 40.156/2006 exigem a outorga de direito de uso de recursos hídricos obtidos por extração de aquífero subterrâneo para consumo final. Entretanto, não se revela proporcional a medida administrativa de fechamento da fonte alternativa de água no período de duração do procedimento de outorga de uso. Verifica-se o *periculum in mora* no presente caso, decorrente da determinação de súbita interrupção do fornecimento de água para consumo e higiene humana, trazendo risco para a parte agravada. Agravante não comprovou a possibilidade de acesso do agravado à rede de abastecimento de água da concessionária de serviço local, o que justifica a aplicação do *art. 45, § 1º, da Lei 11.445/2007*. Manutenção da decisão agravada. (TJRJ - Agravo de Instrumento nº 0050826-74.2013.8.19.0000 - Recurso improvido).



Da Lei 11.445/2007 – Política Nacional de Saneamento Básico, que diz:

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Rotineiramente, são autorizadas perfurações de poços artesianos nos centros urbanos, onde há fornecimento de serviço público. Tal medida não contraria o planejamento de saneamento e fornecimento de água, bem como a gestão hídrica, uma vez que, normalmente, são considerados usos insignificantes, mas, somados, podem atrapalhar a demanda e oferta de água na bacia hidrográfica.

O Poder Público não tem o controle do somatório desses usos insignificantes, o que se torna necessário, em especial nesta época de crise hídrica.

8 - CONCLUSÃO

É preciso assimilar, urgentemente, o tratamento específico dos recursos, tendo em vista a classificação tripartite, bem como sua relação estreita com outras áreas técnico-jurídicas, como saneamento, resíduos sólidos, dentre outras.

Neste ínterim, há que se verificar que o planejamento ambiental e hídrico, de maneira harmônica, é a solução para os impasses técnico-jurídicos, primando pela sua execução, levando-se em conta a bacia hidrográfica e as prerrogativas da política ambiental.



Referências

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *DOU* de 11.01.2002.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *DOU* de 19.09.1946. Republicação: *DOU* de 25.09.1946 e 15.10.1946.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Pub. na *CLBR* de 27.07.1934.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas nos termos dos incisos III, IV e VII do *caput* e do *parágrafo único* do art. 23 da Constituição Federal, para cooperação entre a União, os Estados e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *DOU* de 09.12.2011.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-57, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *DOU* de 28.05.2012.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *DOU* de 09.01.1977.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. *DOU* de 26.02.2013.



CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1.478.

MINAS GERAIS. Conselho de Política Ambiental - COPAM. Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG nº 01, de 5 de maio de 2008. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Diário do Executivo - *Minas Gerais* de 13.05.2008. Retificação no Diário do Executivo - *Minas Gerais* de 20.05.2008.

MINAS GERAIS. Conselho de Política Ambiental - COPAM. Deliberação Normativa COPAM nº 87, de 17 de junho de 2005. Altera e complementa a Deliberação Normativa COPAM nº 62, de 17.12.2002. Dispõe sobre critérios de classificação de barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatório de água em empreendimentos industriais e de mineração no Estado de Minas Gerais. Diário do Executivo - *Minas Gerais* de 18.06.2005. Republicação no Diário do Executivo - *Minas Gerais* de 06.09.2005.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. p. 23.

Conversando sobre meio ambiente e a crise hídrica



Desembargador José Afrânio Vilela

Sobre a isonomia: A primeira oportunidade que eu tive, dentro do Tribunal, de assim fazer foi no Concurso de Ingresso da Magistratura, em uma prova oral, quando o examinador de Direito Constitucional, no salão nobre do Tribunal de Justiça, onde eu nunca havia entrado, perguntou-me o que eu tinha achado de determinado dispositivo constitucional sobre o qual ele havia feito um comentário e colocado em uma revista de grande circulação em Belo Horizonte, publicada uma semana antes. Eu disse para o examinador que eu não sabia, e ele respondeu que, então, eu estava reprovado e que poderia ir embora, pois não tinha lido um artigo que o examinador do concurso havia publicado. Então, peguei a minha mala e estava disposto a sair.

Dei dois passos para sair daquele ambiente austero, porém parei, voltei e disse: – Senhor examinador, permita-me mais uma palavra. Vossa Excelência, como grande constitucionalista que é, por certo, deverá me dar o direito à isonomia, pois não é justo que um advogado que corre descalço pelas barrancas do rio Misericórdia no alto Paranaíba, em Ibiá – que no linguajar dos Araxás é o local onde as águas nascem no alto e correm pelas encostas para umidificar a semente que vai gerar o alimento, que vai trazer benefícios para todas as pessoas – não é justo que Vossa Excelência trate assim um candidato que recebe o **Minas Gerais** por escrito cinco ou seis dias depois que ele é veiculado em Belo Horizonte. Então, Vossa Excelência há de me tratar com a devida isonomia e me dispensar de conhecer desse artigo, que aqueles que moram aqui em Belo Horizonte tiveram a oportunidade de conhecer, ao longo dessa última semana em que a revista foi publicada.

Esse é o pedido de isonomia que quero fazer a todos aqui: por gentileza, não me tratem com o mesmo rigor quanto à cultura e à sapiência daqueles que já passaram e já usaram da palavra neste seminário. Meu falecido sogro, Carlos Alberto Resende, dizia que todo brasileiro, na sua medida, tem um pé na roça, ou então quer ter um pé na roça. Então, foi nessas



circunstâncias que eu passei a estudar a matéria Meio Ambiente e estudar de forma prática, no dia a dia, acompanhando as coisas das roças, os borbulhantes pequenos que vão se somando um ao outro, até formar aquele regato que vai correr e chegar a um riacho, que vai municiar um outro rio, que vai chegar a uma grande barragem. É isso que eu quero trazer para os senhores, uma primeira visão de alguém que tem a experiência de ter nascido na zona rural e tem orgulho disso; de outro lado, a visão de um julgador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que está nessa área do Direito Público, para onde convergem os diversos recursos sobre as demandas de todos esses assuntos que já foram mencionados nesta tribuna.

José Gallzia Tundist explica que *“a água será o petróleo do futuro.”* O que ele quis dizer com isso? Quis dizer que, em alguns países, a água tem sido tratada como fonte de valor econômico, como o exemplo da França, onde toda a água foi privatizada e, ao ser privatizada, aumentou o seu valor comercial em 300%. Temos a Bélgica, um país que também passou por esse processo, tornando a água um bem de valor econômico – o que também ocorre na legislação brasileira –, e que, depois de muitos anos, observou que a população não estava tendo acesso à água, não pelo desperdício, mas pelas dificuldades financeiras de pagar aquela água que lhes chegava a preços absurdos. Logo, com certeza, se não tivermos uma consciência, nós poderemos estar alocando a água em um patamar comercial que vai trazer para todos nós os grandes problemas mundiais já vividos, porque as guerras do século XXI serão travadas por causa da água. O Banco Mundial tem estudos profundos, conhecimento da prática, de que isso vai acontecer. É esse Banco que financia todos os países do mundo, e ele tem alertado, insistentemente, inúmeros países e regiões em que conflitos têm surgido. Mas todos nós temos uma lembrança da nossa infância de um rio, uma lagoa, um mar, da natureza, da água, porque é a água que está dentro da placenta, que foi o primeiro *habitat* do ser humano.

O rio da minha infância, que eu já disse e repito, tem o nome de Misericórdia. Ele serpenteia por Ibiá, terra das Cabeceiras Altas, no linguajar indígena, lugar onde as águas nascem no alto. E acrescento: e descem pelas encostas da serra para umidificar terras fecundas e a semente que tornará árvore, que dará seu nutritivo fruto, que suas raízes serão esponjas



que reterão a água que hidratará animais, plantas e alimentos.

Esse rio passa no fundo do quintal da minha casa, em Ibiá. Quando criança, eu corria pelos barrancos, pulava das árvores dentro dos seus poços, que tinha profundidade tal que um varejão de cinco metros ia ao fundo. Varejão é o bambu utilizado para remar as canoas. E, recentemente, tive a oportunidade de ver que esses poços, aquelas profundidades do rio Misericórdia, tinham sumido. Era possível enxergar o fundo, o seu leito, as suas pedras, como as costelas de um moribundo muito magricela à espera de um remédio. Eu tive uma sensação muito ruim quando vi o rio da minha infância, onde brincava, totalmente assoreado e desrespeitado, com pouca água e pouca vida. Isso me chamou a atenção de modo que pude repensar certas atitudes como julgador no Tribunal de Justiça, pois entendo que a água é para o planeta Terra o que o sangue é para o corpo humano: sem a água não há vida; diminuindo-a, a vida também vai aos poucos sendo diminuída. Eu faço questão de colocar essas anotações nos votos que eu lanço nos acórdãos do Tribunal.

Quanto aos conflitos, estudiosos já demonstraram que, até o ano de 2050, ocorrerá um aumento de 55% sobre a demanda de água mundial, e esse aumento, fatalmente, aumentará os riscos de conflitos. Conflitos esses que já existem entre árabes e israelenses pelas colinas de Golã, e que é fonte do rio Jordão; em Cochabamba, aqui no nosso continente; entre Turquia, Síria e Iraque, brigando constantemente por causa de fontes de água; entre Egito e Sudão, porque o Sudão não deixou que fossem transpostas águas para abastecer uma população de mais de 80 mil pessoas no Egito, resultando em conflito armado e mortes. No Norte do Quênia, é comum os donos de certos poços de água matarem aqueles de outras comunidades que vão tentar beber aquela água. Na Ásia, onde há muita água, com abundância, mas água não boa para o consumo, pois ou poluída ou de alguma forma imprópria para o consumo humano, também temos conflitos. E, nos EUA, um dos países que mais dá exemplos de como transformar a água em mercadoria, porque os fazendeiros do oeste bravio dos EUA têm constantemente lançado o seu direito de água nas bolsas de valores. Assim, a água deles é negociada no mercado financeiro, e, como o mercado financeiro vive de lucro, somente aquele que sabe explorar o lucro é que terá acesso



à água, e a população mais pobre ficará a sofrer.

No Rio Colorado nos EUA, existem 44 (quarenta e quatro represas), que podem ser vistas de uma aeronave no deserto de Mojave. Esse rio passa pelo oeste bravo dos Estados Unidos e adentra no México. Essa região já próxima ao México é onde ocorre o maior projeto de exploração da agropecuária, e as águas são retiradas do rio Colorado para a utilização na agricultura. Chega um determinado momento em que o rio Colorado literalmente seca e, depois de alguns quilômetros, quando entra no estado mexicano, as águas começam a aflorar novamente, o rio retoma o seu curso, retoma a sua vida e vai levar os benefícios da água às populações ribeirinhas no deserto mexicano.

Outro exemplo: A China, um país que dispensa quaisquer comentários em todos os termos, com um bilhão e 200 milhões de habitantes, tem aproximadamente 20% da população mundial e apenas 7% da água [do mundo], comparada ao Brasil, que tem 14%. O rio Amarelo, que fornecia água para a maioria das cidades chinesas, está agonizando. Ele deverá ser hidratado com as águas do rio Yangtzé, depois da barragem das Três Gargantas, a maior barragem a ser construída no mundo. E quando acabar a água do Yangtzé, o que a China, com a população que tem, fará com relação ao acesso à água? Talvez seja a resposta que recebi recentemente no deserto de Dubai: perguntei a um guia afegão que nos levava se havia rio ali; ele respondeu que não havia água, mas havia petróleo. Acredito que a água passará a valer mais do que o petróleo.

“Cerca de 11% dos cidadãos do mundo não têm água encanada, 24% não têm esgoto”, o que é uma lastimável fonte de doença. Mais de quatro mil crianças morrem por dia em virtude de falta de água saudável. Para tomar água, as crianças utilizam um tubo para sugar a água menos suja.

As nossas terras que ficam em Ibiá foram arrendadas e agora estamos recuperando o arrendamento. Primeiramente, para se plantar a batata, faz-se um buraco grande no chão, de aproximadamente um metro de profundidade, uns 100 metros quadrados, e uma lona preta é colocada no fundo; por cima, são colocados 40 centímetros de terra compactada por um rolo, outra lona preta por cima e depois se jogam os remédios. Vista ao



longe, a água nos poços aparentemente fica no ar, os pequenos pássaros que passam voando sobre aquele ambiente caem mortos. Por que é desse jeito? Para matar as pragas e para utilizar no final da plantação de batatas, quando o comércio avisa: dentro de tantas horas, haverá um preço melhor. E se já há a morte da batata em pequenas escalas, sobre aqueles que comem as batatas, pois às 5 horas da tarde vem se borrifando na lavoura e no dia seguinte já se começa a colher, porque as batatas precisam ser colhidas com a rama morta e não com a rama verde. Então, no dia anterior, elas ainda estavam com a rama verde e, após os produtos, morrem. E o que acontece conosco que comemos?

E quanto às sementes transgênicas? Ao se lançar uma semente de milho no chão, dentro dessa semente já vem uma forma de modificação genética que, quando aquele milho estiver grande, a boneca da espiga de milho começa a se formar e a lagarta vier para comer o milho, ao comer aquela mutação genética, esse veneno vai quase que imediatamente matar a lagarta. Será que nossa saúde não corre o mesmo risco?

E os borrifamentos por avião? Nesse caso, não há cerca, pois os produtores que os utilizam na sua plantação também os estão lançando nos cursos d'água que passam por ali, além das propriedades vizinhas.

Desse modo, o meio ambiente sofre a cada momento uma agressão. Calor excessivo, chuvas fortes são algumas de suas consequências. O agrotóxico é proibido em vários países, mas no Brasil temos uma celeuma que outros países adiantados do mundo não têm. A Lei dos Agrotóxicos estabelece que podemos utilizar um determinado micrograma de um elemento químico altamente cancerígeno que já é proibido em determinados países europeus. Essa é a lei desses elementos tóxicos, mas a legislação transgênica veio e disse que, para ser transgênica, precisamos usar um grau mais elevado desse nível tóxico. Assim, em diversas regiões, como é o caso de Ibiá, umas das maiores produtoras de batatas e cenouras, doenças como o câncer têm se multiplicado às dezenas. É preciso sentar e conversar sobre o que queremos para nós e para a nossa saúde futuramente.

A falta de água potável no mundo ocasiona 800 mil mortes por ano. Mais de um bilhão de mulheres no mundo não têm banheiro saudável. Uma a cada dez mulheres não tem acesso à água limpa. Nos países abaixo



da linha da pobreza, 38% dos hospitais não fornecem água aos pacientes, e isso acarreta mais de 300 mil mortes no parto, por ano. E ainda temos que lembrar que a ausência de saneamento básico, contaminação de água, mata mais que a Aids, diabetes e o câncer de mama juntos. Então, essa falta de saneamento é responsável por quatro a cada cinco mortes que temos nos países subdesenvolvidos, porque aí temos as verminoses, febre paratifoide, cólera, leptospirose, o que também acontece aqui no Brasil.

Na Amazônia, há um total de mais de 1,4 bilhões de metros cúbicos de água. No mundo, apenas 0,02% é água boa para o consumo humano. Dessa quantidade, o Brasil possui aproximadamente 14% de água doce da superfície do planeta; 12% estão na região amazônica, e o consumo é maior na região Sudeste, especialmente em São Paulo.

Então, ficaria a pergunta: Quais os motivos da crise hídrica?

São diversos. Os desmatamentos, o não respeito às áreas de preservação permanente, à reserva legal. Ou seja, em conclusão, é a agressão ao meio ambiente.

A agropecuária utiliza aproximadamente 70% da água que é produzida no mundo, sete trilhões de litros. Mas não é a utilização que é o grande problema, e sim o desperdício. Quase 50% da água utilizada são desperdiçados. Fonte: Organização das Nações Unidas para a Alimentação.

Inúmeros rios mundo afora têm seus cursos alterados para que suas águas sejam utilizadas em projetos agropecuários ou industriais. Nos últimos anos, tivemos centenas de licenças autorizando, inclusive, o rebaixamento de lençol freático. O jornal *Estado de Minas* trouxe, por volta de fevereiro desse ano, uma reportagem falando das bacias hidrográficas cada vez mais pressionadas, da compactação das nascentes, extração das águas no trajeto nascente até represa, riacho, rio, tudo isso fazendo diminuir as águas. E, principalmente nesse percurso, na minha região, por exemplo, os grandes pivôs de 300 e 400 metros de distância, que ficam borrifando água, que evapora, águas essas captadas em represas, mas que antes deixavam vazão suficiente para deixar essas águas correrem.

Alguns exemplos: para produzir uma xícara de café, nós precisamos de 140 litros de água; uma calça *jeans* precisa de 11 mil litros de água para ser lavada; um quilo de carne precisa de 15 mil litros de água, em ter-



mos gerais. O que nós precisamos? Precisamos dessa conscientização. Por exemplo, no caso da calça *jeans*, nós temos as fábricas e as indústrias que fazem lavagem com pedras.

Nós queremos parar de beber o café, de usar a calça *jeans*, de comer carne? Não. É aquilo que apresentamos neste seminário. Nós temos que buscar o desenvolvimento com sustentabilidade, porque só assim nós vamos conseguir chegar àquele equilíbrio que precisamos, uma vez que precisamos manter a dinâmica do planeta.

Vamos analisar o seguinte raciocínio: a Terra surgiu de uma explosão há mais ou menos quatro, cinco bilhões de anos. Após essa explosão, o planeta Terra começou a receber outros tipos de explosões. Ele foi atingido por quedas de meteoros. O planeta começou de forma gradativa, em um espaço de tempo diverso do nosso, a se aquecer, e com esse aquecimento começaram os animais marinhos, depois os animais terrestres, e vieram as árvores e vegetação. Imaginem os senhores, é um organismo vivo, a Terra pulsa, o planeta pulsa. Se olharmos bem para a camada que reveste a Terra, ela é muito parecida com a nossa camada corpórea, a vegetação que envolve o planeta é como se fosse o pelo que cobre o nosso corpo e ajuda a manter o nosso equilíbrio corporal. Então, a Terra, que nasceu há 4,5 bilhões de anos também tem tempo para morrer. Prevê-se o resfriamento do sol dentro de quatro bilhões de anos, o que é muito distante, mas há essa certeza científica. Então tudo isso que aconteceu com a Terra, conjugado com a força da natureza, com a nossa lua, que faz movimentar os mares e os lagos e, ao mesmo tempo, faz crescer as algas marinhas, que fazem aumentar em torno de 90% do oxigênio que respiramos. Tudo foi feito em um equilíbrio muito perfeito e pode ser quebrado de uma forma muito rápida.

Exemplos de desperdício: irrigações mal executadas em período de seca, falta de controle da quantidade de água utilizada, vazamento na estrutura de captação e distribuição. Crescimento urbano, antropização indevida, com o lançamento dos esgotos em rios e lençóis freáticos. Como já dissemos, degradação da água da superfície devido à poluição e ao aumento das fontes de contaminação.

Fato é que o que nós fazemos em nossas terras será sentido pelo planeta como se fosse nosso corpo a sofrer pequenos ferimentos, que, so-



mados a outros, aqui, e outros, alhures, somarão uma grande e letal ferida, não há dúvidas. E essa será de difícil cura, ainda que seja de fácil prevenção.

E o que fazer? Temos que cuidar do nosso planeta como se fosse um bebê, para que não percamos essa condição de habitantes do planeta Terra. Temos que aumentar a capacidade de coleta de água nos reservatórios; racionalizar o uso em todos os setores; promover a educação ambiental e a conscientização pública. Temos que mostrar que a ecologia é parte da nossa vida; os órgãos públicos precisam efetivar a fiscalização e exercer a autotutela; combater as causas da perda; criar formas de compensação para aqueles que precisam preservar as águas. Não basta que cobremos sobre aquele uso que seria excessivo, precisamos também nos lembrar dos que perdem uma parte de proteção da terra para fazer correr ali um curso d'água. Essas pessoas precisam ser remuneradas, como já se faz em Nova York, onde há aqueles fazendeiros cujos recursos são exclusivos das águas que fornecem para a cidade de Nova York. Temos que garantir ao cidadão do futuro esse direito à vida, passando evidentemente por formas efetivas para o depósito de rejeitos nocivos ao meio ecológico. Senhores, o Brasil tem hoje 2.500 depósitos de lixo radioativo, que vem para o Brasil inclusive de outros países desenvolvidos. Esse país, que é a reserva ecológica do mundo, está sendo agredido dessa maneira, não só com o nosso lixo, rejeitos de hospitais, de grandes tecnologias nucleares, etc.

Quanto aos famosos rios do ar: grandes quantidades de vapor de água, formados principalmente na Amazônia, que descem para o sul do Brasil. Essa umidade é que faz com que as chuvas caiam no Sudeste, e essa umidade vem das árvores. Cada árvore que se corta na Amazônia é um pingo de água que estará sendo impedido de formar as nuvens. Somente entre o Pará e o Maranhão, há uma área de 250 mil km², onde as espécies estão sendo ameaçadas de extinção pelo desmatamento. O que nós temos que fazer é buscar o equilíbrio, a preservação ecológica, a atuação do Poder Judiciário. Acontece que as demandas que vêm para o Judiciário não chegam a 0,01% de todas aquelas que os órgãos públicos recebem, já que as que são judicializadas são pouquíssimas, e visando também ao crescimento econômico.

Para isso, é preciso o equilíbrio do magistrado quando estiver anali-



sando a questão. É preciso atentar àqueles que, nos termos da Constituição, compõem os critérios que são essenciais para que Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e os órgãos de assistência e do Executivo busquem esse equilíbrio. E quem soube muito bem retratar esse julgado de uma demanda do Paraná, no STJ, foi o Ministro Arnaldo Esteves Lima, que disse: “A natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundamental e difuso, não confere ao empreendedor direito adquirido de, por meio do desenvolvimento de sua atividade, agredir a natureza, ocasionando prejuízo de diversas formas às futuras e presentes gerações”.

Era um caso de uma hidrelétrica, na qual havia um pedido de que a hidrelétrica fosse fechada porque não tinha a licença ambiental. Acontece que ela foi construída há 50 anos. Assim, foi requerido um estudo para as agressões que o meio ambiente estava sofrendo no momento, e isso serviu para o conserto das áreas que estavam sendo atacadas. E é por isso que nós, todos os operadores do direito que se encarregam da defesa do meio ambiente – porque hoje não é vergonha nenhuma e nem ferimos a isonomia dizer que o magistrado é o defensor do meio ambiente, sendo direito de terceira geração, essencial para a preservação da vida –, precisamos sopesar os princípios constitucionais, o desenvolvimento econômico, e precisamos proteger a parte que é mais fraca, que não tem condição de se defender.

Duas questões importantes:

Enquanto o CAR não estiver implementado, o bem-estar da natureza e o bem-estar dos humanos na natureza passam pela inscrição da reserva legal no cartório de imóveis. Enquanto o CAR não estiver implementado, a exigência de averbação no cartório de imóveis permanece. Só quando o CAR estiver perfeitamente em funcionamento é que se poderá fazer a opção de inscrição.

Outra questão é a da compensação. Quando o novo Código Florestal fala da possibilidade de compensação dentro do mesmo bioma, pode parecer um retrocesso. Mas vamos fazer uma interpretação do novo Código Florestal conforme a Constituição, que visa à preservação e ao bem-estar. Temos que levar em conta que a Constituição Federal é um conjunto de normas que todas as outras têm que seguir. Então, quando a Constituição



estabelece, no art. 225, a defesa do meio ambiente, ela está falando para os órgãos públicos. O professor João Batista Villela fala que não é da tradição das constituições, especialmente das brasileiras, destinar normas aos particulares. Elas normatizam a conduta do Poder Público, supletivamente, que a repassa aos particulares, uma vez que o Poder Público tem a força maior. Nessa questão da compensação, é necessário ver a identidade no caso concreto. Exemplo: Uma terra em Uberlândia, ótima para plantio, cerrado vermelho, foi compensada com uma região no Norte de Minas que era de pura pedra; então, não havia o que o Código Florestal prevê, que é a identidade. Identidade é a igualdade, conforme o Código Civil, ou seja, a mesma capacidade de flora, fauna e a mesma capacidade de retenção hídrica. Nesse caso citado, não havia essa identidade, por isso foi reformada a sentença do juiz.

De outro lado, outra decisão recente da 2ª Câmara Cível em que o Desembargador Caetano Levi participou. Um grande proprietário de terras de Uberlândia comprou uma área de veredas aqui no Norte de Minas, e essas veredas jogam as águas dentro do rio São Francisco. Então, nesse caso, foi permitida a compensação, porque, apesar de não haver a identidade, havia a supremacia do interesse público, pela relevância das veredas em relação àquilo que estava ali. Portanto, é importante que o caso concreto seja estudado. Não basta chegar ao Tribunal para os desembargadores um pedido de compensação pura e simples sem que haja um estudo profundo; e, nesse caso da Fazenda Crioula, o IEF fez um estudo profundo que proporcionou um exame muito atento e que nos deu uma capacidade boa de decisão.

Temos feito a sustentabilidade dentro do Tribunal com o PJE. Precisamos então refletir sobre a postura da sociedade diante dos recursos naturais e vitais para a nossa sobrevivência.

Todos nós acreditávamos que o uso indiscriminado da água seria um problema de uma população desconhecida, de um futuro distante. Gostaria de fazer um lembrete: todas as grandes geleiras do mundo estão descongelando. Temos na Noruega; temos nos EUA os parques das geleiras, que são agora chamados de ex-parques, porque não há mais geleiras; na Patagônia, o Serro Moreno, também totalmente sem neve; e o que isso traz?

Isso traz aquilo que estamos prevendo para o futuro, que vai ser tão forte quanto a bomba atômica, guardadas as proporções, que é a bomba




carbônica. Poucas pessoas já ouviram falar, pois, nessas grandes camadas de gelo, há, por baixo, uma grande quantidade de CO₂, e, se houver esse desgelo, esse gás carbônico será lançado na atmosfera, o que será uma bomba carbônica.

Vimos, há pouco tempo, no *Fantástico*, uma reportagem de um projeto que vai levar algumas pessoas para Marte, sem volta. Uma pessoa no Alagoas havia sido selecionada para ir nessa nave que vai levar algumas pessoas para Marte, sem volta, onde essas pessoas morrerão em busca de condições de criar vida, para que o planeta possa receber seres humanos futuramente. Há água, mas não há vegetação. Mas por que esse projeto de bilhões de dólares, se já temos um planeta tão completo como o nosso? Talvez, se esse dinheiro fosse investido no nosso planeta...

Em Sergipe, o prefeito de Aracaju está com um projeto de transposição para salvar o rio São Francisco naquela região, onde ele está secando.

Nosso São Francisco não pode se tornar o novo Colorado. Devemos fazer tudo para que o rio São Francisco não chegue a essa situação, porque queremos viver em um mundo como se fosse um bebê morando dentro de uma placenta. O que quero retratar é exatamente isso: como se nos tivéssemos morando em um planeta e esse planeta fosse um ser qualquer e estivesse dentro de uma placenta, uma barriga, uma mãe natureza perfeita e dadivosa, como todas as mães são com seus filhos. E a água que nós utilizamos é proveniente de um sistema de renovação natural mantida há bilhões de anos, nessa sistemática de chuvas, água no solo, evaporação, formação de nuvens e recomeço do processo. É bom sabermos que não se cria água, ela é renovada. Há cientistas que já conseguiram identificar certos elementos em água, porque essas águas foram tocadas por dinossauros, que, de alguma forma, entraram nesse processo, e os cientistas conseguiram isolar isso. Nós queremos que, no futuro, as nossas crianças possam ter condições de brincar com as águas, dentro de cursos d'água perfeitamente conservados, dentro de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, todos nós devemos defender o sistema ecológico e preservá-lo para o nosso bem.





Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: funções dos órgãos ambientais ligados à administração hídrica

Breno Esteves Lasmar

Nós estamos trabalhando com a figura de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esse sistema tem seus objetivos declarados em norma, e um desses objetivos – que merece destaque e será trabalhado com mais detalhe aqui – é justamente o da coordenação da gestão integrada das águas. Os fundamentos passam pela gestão descentralizada e participativa, dentre outros. A legislação nos trouxe, também, os instrumentos de gestão, ou seja, as formas que vamos ter para implementar a agenda de recursos hídricos no nosso Estado e no nosso país. Cada instrumento tem a sua especialidade, assunto sobre o qual trataremos com maior detalhe quando estivermos falando sobre o trabalho que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) executa na promoção dessa legislação. Esse sistema de gerenciamento é construído, então, no âmbito nacional e no âmbito estadual, onde há órgãos formuladores dessa política e órgãos de implementação dessa política. Na formulação, queremos destacar o papel dos Comitês de Bacia Hidrográfica, juntamente com os Conselhos de Recursos Hídricos, que são responsáveis pela maior parte do detalhamento político do uso da água das bacias hidrográficas.

O Estado de Minas Gerais é dividido nessas grandes regiões hidrográficas, e, como desafio nacional, Minas faz parte de 17 bacias cujas águas circulam em nosso Estado. Isso faz com que a gestão das águas em nosso Estado ganhe um aspecto diferenciado: posiciona-nos com uma responsabilidade junto aos Estados vizinhos, uma vez que as decisões tomadas em Minas Gerais criam repercussões imediatas nesses Estados.

O Estado de Minas Gerais é dividido em 36 Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos – UPGRHs. Cada uma dessas unidades possui um Comitê de Bacia Hidrográfica. Cada Comitê de Bacia Hidro-



gráfica possui cerca de 30 membros, entre titulares e suplentes. Assim, há em Minas Gerais uma responsabilidade de mais de dois mil representantes que fazem a orientação e definem as políticas de gestão de recursos hídricos para cada uma dessas áreas. Isso nos cria um desafio muito grande, uma vez que no último processo eleitoral, realizado em 2013, houve uma renovação de aproximadamente 70% dos representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Cabe a nós, do Poder Público, capacitar, formar e orientar a execução da política sobre esses mais de dois mil representantes e conselheiros que estão aí.

O IGAM, então, é vinculado a um sistema estadual e a um sistema nacional, tanto de meio ambiente quanto de gerenciamento de recursos hídricos. Ele é responsável por planejar e promover ações direcionadas à preservação da quantidade e qualidade das águas. Um dos princípios nossos é a gestão descentralizada e participativa. Esta é a estrutura orgânica do IGAM: são duas diretorias, sete gerências, e há a possibilidade de se instituírem até treze núcleos regionais para gestão de águas. É uma estrutura enxuta, que vem apresentando resultados que serão tratados a seguir.

Os Planos Diretores de Recursos Hídricos, um dos instrumentos definidos na legislação, já foram elaborados e estão em implementação para toda essa porção em destaque no Estado. Nós temos hoje, em contratação, cerca de sete Planos Diretores que faltam ser elaborados para fechar toda a estrutura estadual de planejamento. Nós temos um Plano Estadual de Recursos Hídricos e esses Planos Diretores de Bacia Hidrográfica. O Plano Diretor é uma ferramenta importantíssima, porque, além do bom diagnóstico que ele traz, detalha quais são os programas, as ações e os projetos que precisam ser implementados para a melhoria da qualidade e quantidade das águas daquela bacia hidrográfica. Então, ele acaba nos apresentando um retrato de planejamento que orienta a alocação dos recursos, dos esforços e das ações por parte do Poder Público e da sociedade, de forma a fazer com que consigamos modificar a realidade daquela região.

O Enquadramento dos corpos d'água é um instrumento que ainda está numa fase mais incipiente de desenvolvimento. Ele traz metas progressivas e sucessivas da qualidade do rio que nós queremos ter. Isso faz com que consigamos desenvolver um planejamento de longo prazo, com



ações que vão ser tomadas para que consigamos alcançar aquela meta de qualidade pactuada.

Um exemplo para toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte, na Bacia do Rio das Velhas, há a Meta 2010, que posteriormente foi adiada para 2014. Algumas medidas têm sido tomadas para fazer com que haja condições de nadar, pescar e navegar na Região Metropolitana. Isso significa fazer com que o trecho metropolitano de Belo Horizonte do curso do Rio das Velhas tenha uma condição ambiental adequada, de forma que aquela água possa ser utilizada para atividades como a pesca, a navegação e, até mesmo, a recreação. Isso é enquadrar as águas do Rio das Velhas na classe 2, conforme as normas legais.

O Enquadramento é uma ferramenta muito importante, porque é partir dele que há uma sinalização direta ao licenciamento ambiental e faz uma comunhão da política de recursos hídricos com a política ambiental. Ele orienta, no licenciamento, sobre qual é a qualidade necessária do efluente a ser lançado, uma vez que, para se encaixar naquela classe de Enquadramento, toda a atividade produtiva que é desenvolvida deverá observar que os seus efluentes deverão se adequar de forma a fazer com que ali, naquele trecho, se mantenha uma qualidade ambiental que venha a cumprir as metas. Além de ser um instrumento ousado e de grande comunicação com o licenciamento, é também um instrumento de pactuação social, uma vez que ele é aprovado dentro do Comitê de Bacia Hidrográfica, que é composto, também, pelos próprios usuários de água, que, em grande escala, são representantes do poder econômico. A partir do momento em que pactuamos a meta e queremos qualidade, há uma sinalização social de que temos de modificar os nossos padrões de uso e ocupação do solo, de lançamento e consumo da água, para nos adequarmos àquela realidade.

A cobrança pelo uso da água é outro instrumento de gestão iniciado em 2010 no Estado, e temos, já, a cobrança instituída em 11 das 36 unidades de planejamento mineiras. Ela tem por finalidade demonstrar esse valor econômico que a água tem, a partir de sua precificação. Isso significa que, no momento em que começarmos a pagar pela captação, lançamento e consumo dessa água, nós induziríamos uma mudança no nosso padrão de consumo, seja através da mudança dos sistemas de irrigação,



seja através do combate de perdas, através das ações individuais, para que consigamos incutir a ideia de que, quanto mais se captar, mais se pagará. Esses recursos financeiros adquiridos com a cobrança somavam, até 2014, mais de 100 milhões de reais. A finalidade de aplicação são os programas, projetos e ações previstos no Planejamento de Recursos Hídricos, que determina em que se deve investir para melhorar a qualidade e quantidade das águas. Então, a legislação de recursos hídricos cria instrumentos que são harmônicos e complementares, o que faz com que consigamos traduzir instrumentos econômicos em ações efetivas, que criem esse ciclo de aumento de qualidade e quantidade das águas.

Quanto às outorgas, apesar de a concessão do ato autorizativo ter migrado para a Secretaria de Meio Ambiente- SEMAD, a gestão da quantidade e qualidade das águas permanece no IGAM. Há 56 áreas de conflito no Estado. Elas se concentram nessas regiões em que há maior polo de desenvolvimento, principalmente com a agricultura irrigada. Elas ocorrem quando há um crescimento da demanda em contraposição à disponibilidade de possibilidade de concessão dessas autorizações. Isso faz com que o Comitê da Bacia Hidrográfica, mais uma vez, se apresente como um órgão de grande relevância local, já que é sua competência arbitrar em primeira instância esses eventuais conflitos que surgem. O papel do IGAM é fazer, exatamente, que haja essa alocação negociada das águas, em que cada um vai rever seus processos, de forma que todos possam ser atendidos nessa distribuição de água.

Um exemplo de sucesso passado e presente é o da Bacia do Rio Paracatu, na região chamada de Entre-Ribeiros, onde conseguimos, em um grande acordo local, acertar que se deveria abrir mão de uma terceira safra anual, para que todos pudessem fazer duas safras anuais. Quando se atinge uma situação de indisponibilidade, todos precisam repensar seus hábitos e suas necessidades individuais.

Com relação à qualidade de águas, há no IGAM um trabalho que está em desenvolvimento desde 1997, chamado Águas de Minas, em que se faz o monitoramento tanto de águas superficiais, quanto de águas subterâneas. Nesse trabalho, nós apresentamos, através de índices internacionais como o Índice de Qualidade das Águas (IQA), quais são as situações daque-



les pontos de amostragem em relação à qualidade das águas. Isso identifica tanto a contaminação com tóxicos, quanto outros tipos de carga orgânica. Esse mapa de qualidade do que é lançado anualmente possui relatórios trimestrais, que são utilizados para o planejamento da fiscalização ambiental integrada, uma vez que a alteração da qualidade de água naquele trecho pressupõe determinados fatores de pressão que são atividades produtivas ali relacionadas. Essas atividades produtivas são indutoras da queda de uma determinada qualidade. Assim, nós estamos fazendo com que haja, nessa comunhão de ações de monitoramento, orientações para as fiscalizações, exatamente para tentar reverter atividades produtivas irregulares, para poder realizar o monitoramento com resultados mais adequados.

Há, em Minas Gerais, hoje, a proposta da instituição de uma rede de radares meteorológicos. Hoje funciona o radar de Mateus Leme, instituído e operado desde 2011, e há, também, dois radares que estão em fase final de instalação e de funcionamento iminente ainda em 2015, além do planejamento do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), órgão federal responsável pela implantação do radar no Triângulo Mineiro. Com isso, conseguiremos cobrir quase que a totalidade do Estado de Minas Gerais, com a operação do radar meteorológico, que faz todo o trabalho de previsão e sinalização de curto prazo com relação a eventos críticos.

O IGAM é órgão meteorológico oficial do Estado de Minas Gerais e produz tanto boletins quanto alertas, que são emitidos em casos de eventos extremos – tanto para secas quanto para cheias. Esse monitoramento do que é realizado está disponível ao público na Internet, para que todos possam ter essa visão e o acompanhamento. Foi instituído também, neste ano, em decorrência da situação hídrica do Estado, o monitoramento hidrológico dos reservatórios e dos cursos d'água para verificação e acompanhamento dessa situação que foi trazida como novidade para o Estado de Minas Gerais e para o Brasil, porque não havia uma normativa que estabelecesse quando se iniciariam os estágios de atenção, alerta e restrição de uso para o Estado. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos definiu, então, por meio dessa deliberação no começo de 2015, e o IGAM vem realizando esse monitoramento de reservatórios e de cursos d'água, que sinaliza as



variações em relação às médias de precipitação e às médias de afluência, para destacar quais são os pontos críticos no Estado e quais seriam as ações decorrentes dessas declarações. E isso tudo está dentro de outro sistema, chamado INFOHIDRO, que é o Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos, com um portal disponível na Internet, que congrega essa gama de informações de planejamento, monitoramento, regularização etc. Todas essas informações atualizadas estão disponíveis ao público para que conheçam a situação da gestão hídrica do Estado.

Como já dito, há 36 unidades de planejamento e gestão de recursos hídricos no Estado, com um quadro de mais de dois mil representantes. A criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica se iniciou em Minas Gerais em 1989, com sua conclusão em 2012. Assim, estamos vivenciando agora uma quarta etapa dessa evolução, de tornar mais efetiva a gestão das águas. Em um primeiro momento, foi a criação dos Comitês e a sua estruturação. Caminhamos para sua manutenção e estamos chegando, agora, na efetividade da política pública. O IGAM vem disponibilizando, nos últimos anos, recursos financeiros para dar condição e estrutura de funcionamento ao sistema de gerenciamento dos recursos hídricos. Tem trabalhado na linha legislativa – já indicada – da gestão descentralizada e participativa. Essa ideia é importante, porque se entende que é o momento e o local adequado para se tornar mais efetiva a atuação do IGAM e também a participação da sociedade, no sentido de se fazer que haja a valorização de sua opinião em relação ao uso da água. O IGAM, então, atua como órgão gestor desse sistema, e os Comitês de Bacia Hidrográfica como órgãos de formulação da política. Como competências principais, além do arbitramento dos conflitos, destaca-se a de aprovar seus Planos Diretores de Recursos Hídricos e Enquadramento. Os Comitês de Bacia Hidrográfica definem as prioridades de uso da água, suas vocações de uso, áreas de restrição, quais os locais a que ele deve dar a atenção necessária aos programas, projetos e ações. Indicam quais são as medidas e os responsáveis por tomá-las e a estimativa de custos – que é o grande conteúdo de um Plano de Recurso Hídrico. A partir do momento dessa definição, começamos a direcionar esses esforços para que consigamos cumprir as metas desses planos, e isso faz com que se tenha um acompanhamento por parte do Comitê, com as adequa-



ções necessárias ao longo do tempo, para que se atinjam aquelas metas de qualidade que são propostas. O Comitê é um ator muito importante e responsável na implantação da política. Ele faz com que nós do órgão gestor tenhamos uma responsabilidade muito grande para conseguir possibilitar aos Comitês os meios, condições e informações adequados para a tomada de decisão. É importante esclarecer que nessa construção de uma sociedade mais justa, além de poder participar no Comitê, precisamos assegurar que as informações que sejam levadas até ele sejam informações de qualidade e que a tomada de decisão seja feita de forma mais coerente e assertiva, evitando que os Comitês e os fóruns descentralizados sejam utilizados como homologadores de decisão já posta, o que é um grande desafio hoje.

Recentemente, foi divulgada uma pesquisa feita pela WWF e pelo Instituto IBOPE/Inteligência, que traz um diagnóstico do sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Cerca de 92% da população entrevistada é abastecida pelo sistema público de fornecimento de água; 67% dos municípios já sofreram com algum tipo de falta de água; e 95% das pessoas estão familiarizadas com formas de economia de água. Além disso, há uma consciência de que o Brasil viverá um problema com a água no futuro – lembrando que a pesquisa antecede os problemas mais recentes, feita em 2011. Há uma consciência de que o desperdício é um fator preponderante nesse problema e 53% da população pensa que o Poder Público tem dado um tratamento à questão. Naquela época, falava-se que a instituição de uma tarifa de água poderia ser um instrumento modificador de hábitos e havia também um baixo conhecimento sobre quem utiliza mais a água e quem mais a polui. Atribuía-se a grande poluição e o grande consumo à indústria, sabendo-se, claramente, por estudos técnicos, que o maior consumidor de água é a agricultura e que a maior poluição advém do esgotamento sanitário dos centros urbanos. Havia também um maior desafio, pois apenas 16% das pessoas diziam conhecer o que era um Comitê de Bacia Hidrográfica e qual era seu papel, e somente 13% sabiam identificar os órgãos estaduais de gestão de recursos hídricos, suas finalidades e competências.

Então, nesse desafio na construção de uma sociedade mais justa, gostaria de destacar algumas questões de legislação de recursos hídricos.



A pouca visibilidade dos Comitês é um grande desafio. A política em construção, para que gere credibilidade, é também um grande desafio, uma vez que a norma, sendo recente, ainda não foi internalizada nem pelo Poder Público nem pela sociedade. Há, ainda hoje, muita resistência no Poder Público de uma gestão descentralizada e participativa, pois atores mais conservadores entendem que essa gestão descentralizada pressupõe a perda de poderes, na contramão da legislação. Há conflitos de interesse, pois os Comitês congregam atores de várias formações e representações sociais diferenciadas. Há então a necessidade de maior articulação que possa traduzir a gestão de recursos hídricos em um grande arranjo local, fazendo com que consigamos traduzir, em acordos e alocações negociadas, a gestão descentralizada dos recursos hídricos. Portanto, existem todas essas dificuldades aqui apresentadas.



Licenciamento ambiental

Germano Luís Gomes Vieira

O licenciamento ambiental possui um grande objetivo: atender a um princípio ambiental, o princípio da prevenção. Se ele não consegue cumpri-lo, significa que ele não foi capaz de cumprir o próprio objetivo para o qual foi criado.

Assim, é importante verificarmos quando esse instrumento está sendo pouco efetivo, para buscarmos, na sua gênese, seus objetivos originários e resgatarmos sua verdadeira função, evitando que se torne uma ferramenta deturpada e desconexa.

Com efeito, o licenciamento hoje é visto como um entrave ao desenvolvimento econômico. No entanto, não é esse o grande propósito do licenciamento ambiental, uma vez que o seu propósito é, sim, destacar aquelas atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, ou aquelas que fazem uso de recursos naturais, para que possam ser analisadas pela Administração e estudadas sob o aspecto da viabilidade ambiental. Isso é muito importante.

O licenciamento ambiental se relaciona diretamente com a análise do impacto ambiental, nas eventuais degradações que possam decorrer de atividades produtivas ou de empreendimentos. O que podemos ver é que o licenciamento tem se tornado um penduricalho de regras e exigências, sendo o último suspiro que a sociedade tem de analisar e vetar empreendimentos e quaisquer de seus efeitos negativos. Só que esse instrumento não é capaz de dar respostas a todos os efeitos negativos de um empreendimento ou atividade. Ele se presta à identificação, avaliação, mitigação ou diminuição de impactos ambientais, além de seu monitoramento no pós-licença.

Com o objetivo de entendermos a complexidade do licenciamento, é necessário o seu resgate histórico, para não fugirmos dos seus objetivos e entendermos como resolver os conflitos que são postos hoje no Poder Judiciário.



É importante destacar que o pensamento ambiental tal como o temos nos nossos dias atuais teve origem no final dos anos 60 e início dos anos 70 do Século XX. Esse período da história, sobretudo de 1969 a 1974, é o período que denomino *Questão Ambiental*. Não é uma questão enquanto “indagação”, mas uma questão “problema”, uma problemática ambiental, que foi posta para a sociedade resolver.

Essa questão é resultado de uma série de problemas apresentados, juntamente com as soluções que começaram a ser pensadas diante desses desafios.

Dentre os vários problemas, destacamos o crescimento populacional, que acarretava uma demanda maior por alimentos, com a utilização da química, por meio dos pesticidas, para angariar um aumento na produtividade. Esse mecanismo era utilizado sem uma avaliação ambiental e sem uma avaliação dos seus efeitos na saúde das pessoas. Outro problema: os testes nucleares, sem a avaliação prévia dos impactos. E, ainda, o próprio desenvolvimento econômico, que na época era política em primeiro plano, enquanto a preservação ambiental não se encontrava nesse mesmo patamar de preocupação, mas bem abaixo, uma vez que não havia ainda a visão da sustentabilidade. Portanto, era necessário um instrumento que conseguisse balizar essa equação entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente.

E, por último, os desastres ambientais que aconteceram nesse período. Um acidente muito significativo ocorreu na costa sudoeste da Inglaterra, onde afundou um grande petroleiro que derramou cerca de 119 mil toneladas na costa, e os ventos que vêm do hemisfério norte e levaram essa contaminação para a costa francesa, espanhola, com relatos até a costa portuguesa. Os descritivos e jornais que noticiaram os fatos da época evidenciavam que as autoridades eram chamadas para responder a uma questão de que não se conhecia, e sua visão se relacionava apenas ao aspecto da identificação de responsáveis para efeitos de indenização. Uma visão muito reduzida, ainda, do regime de responsabilidade ambiental. O próprio meio ambiente, em si, era digno de reparação, mas apenas as pessoas que tinham bens afetados. O meio ambiente não era visto como um bem jurídico; assim, não era passível de dano e de proteção. Essa visão co-



meçou a ser alterada quando se iniciou a apresentação de respostas para esses problemas.

Como, por exemplo, o início dos estudos científicos, o que acarreta a formação do próprio licenciamento. Nesse período, os Estados começaram a fazer as suas primeiras legislações. Destaca-se a legislação dos Estados Unidos, que é considerada a gênese da nossa legislação: *NEPA – National Environmental Policy Act* –, uma lei muito simples, com um preâmbulo e dois artigos, mas muito significativa, pois dizia que as atividades privadas ou públicas que demandassem uma autorização pública deveriam ser avaliadas sob o ponto de vista ambiental, de modo a verificar a sua viabilidade. Trata-se do cerne da avaliação de impacto atual. Está em vigor desde o primeiro dia de 1970.

As Organizações Internacionais começaram a pautar o tema como relevante em suas discussões, e a partir disso foram criadas as diretrizes internacionais para que os países membros aplicassem em seu dia a dia. Trata-se dos princípios ambientais.

A convite do governo da Suécia, em 1969, foi realizada após três anos, em 1972, a 1ª Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo, na qual começaram a ser editados todos os princípios internacionais. Esses princípios, implícita ou explicitamente, foram materializados na nossa Constituição.

As Constituições mais próximas, Brasil de 1988, Portugal de 1976, Espanha e Grécia, foram inspiradas pelo modelo internacional. Tanto é que o capítulo de meio ambiente da Constituição Brasileira se parece muito com o capítulo da Constituição Portuguesa, pois todas foram inspiradas no mesmo modelo internacional. Então, é desse resgate histórico que vamos trazer esses princípios que serão aplicados no licenciamento ambiental.

No licenciamento ambiental há uma subjetividade técnica na análise que pode acarretar diversas interpretações, por isso é necessário o cuidado de buscar a sua origem, que é a preservação ambiental, a prevenção, a conciliação entre o desenvolvimento social e econômico e a preservação ambiental.

Nessa mesma época, houve o surgimento das primeiras ONGs ambientais, como o Greenpeace, WWF, Amigos da Terra. O Greenpeace surgiu



de ações de estudantes canadenses protestando contra testes nucleares realizados por americanos.

Após essa abordagem histórica, é importante concluir que a manifestação de Organizações Internacionais, como a ONU, foi importante, pois trouxe a sistematização de princípios ambientais, os quais são o alicerce do licenciamento ambiental.

Princípios básicos que informam o licenciamento ambiental

Precaução e prevenção são os princípios mais importantes para a matéria ambiental. O direito ambiental é eminentemente antecipatório, pois, se um dano acontecer, vamos ter que agir no regime de reparação e de responsabilidade, seja na esfera cível, administrativa ou criminal.

Quanto é que vale o Parque Rola Moça? O preço é difícil, a essência do direito ambiental é evitar a degradação ambiental.

Há uma divisão categórica na conceituação dos princípios. A precaução é aplicada quando há uma incerteza, não há umnexo de causalidade perceptível com segurança entre a ação proposta pelo empreendimento e a consequência que se está verificando. Assim, diante da incerteza, pode-se adotar medidas de precaução, em razão da insegurança. É o princípio mais utilizado pelo órgão ministerial ao requerer a antecipação de tutela, bem como um dos princípios mais utilizados para embasar as decisões que a concedem, pois há um risco iminente de dano ambiental. Assim, tenta-se antecipar cenários negativos, mesmo diante da incerteza. Porém, a precaução deve ser utilizada com muita parcimônia, ela não é a solução para todos os problemas.

Esse princípio é muito utilizado na questão da radiação. O Estado de Minas Gerais não lista nas suas atividades potencialmente poluidoras as Estações de Rádio Base (ERB). Nós utilizamos os celulares, assim, assumimos em nossa sociedade uma radiação que pode ter riscos a nossa saúde. Em razão disso, há várias ações (populares e ações civis públicas) que visam questionar eventuais licenciamentos desses instrumentos através de um questionamento quanto à precaução derivada de um receio da atividade.

Conforme o princípio da precaução, dentro de uma avaliação, os riscos incertos devem ser sujeitos a medidas de modo a antecipar os cená-



rios negativos, mas deve haver algo concreto, uma avaliação macro. O princípio foi aplicado no âmbito da Organização Mundial da Saúde em razão da incerteza de estudos concretos sob o impacto da radiação na saúde das pessoas e do meio ambiente. Aplicaram a precaução tentando estabelecer índices considerados seguros, pois a precaução determina a avaliação dos impactos, a gestão dos riscos e a comunicação dos riscos à sociedade. Para que a sociedade, através dos seus representantes, responda à seguinte indagação: Quais os riscos estamos dispostos a correr e quais os riscos não estamos dispostos a correr?

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) editou, à época, duas resoluções adotando esses índices, considerados seguros, em razão do princípio da precaução, e, em seguida, a própria legislação brasileira também os adotou.

Já o princípio da prevenção é muito mais concreto, pois se trata do que é cientificamente conhecido. Por exemplo: o que vai ocorrer quando desmatar uma Área de Preservação Permanente (APP)? É uma área sensível do ponto de vista ambiental, na qual a vegetação em regra tem que estar presente por cumprir uma função ambiental.

Exemplo: Para que uma vegetação na beira do rio? Para evitar o assoreamento, a erosão, o fluxo gênico da fauna, e para manter a qualidade da água. Diante da atual crise hídrica, o que devemos fazer é a recuperação das margens dos cursos d'água e a proteção das nascentes.

O meio ambiente não é algo setorial, todas as agendas são interligadas (agenda verde, marrom e azul). Portanto, dentro desses aspectos, o princípio da prevenção determina que, diante de ações que acarretam resultados negativos no meio ambiente e que são conhecidos, devem ser adotadas medidas que eliminem e minorem os impactos, deixando os empreendimentos viáveis. Ao pensarmos no licenciamento ambiental, temos que pensar nessa ótica de diminuir e eliminar os impactos ambientais, sob o aspecto da precaução e prevenção.

O desenvolvimento sustentável é a ponderação dos interesses, em sua maioria econômicos e socioambientais.

Em Estocolmo (1972), não foi feita nenhuma menção concreta à expressão *desenvolvimento sustentável*. Em 1987, na Política Nacional de



Meio Ambiente (PNMA), houve, através de um relatório advindo de grupo de trabalho – Relatório Brundtland. Posteriormente, o princípio foi disseminado na Rio-92. Houve até a mudança de nome da Conferência. Em Estocolmo, chamava-se Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, e passou a se chamar Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O princípio da solidariedade entre gerações deve estar interligado ao princípio do desenvolvimento sustentável. Muitos dos problemas ambientais que temos hoje são resultado da posição histórica do Brasil no enfrentamento de questões ambientais com uma posição imediatista e mesquinha, sem pensar no que aquilo vai repercutir daqui a 50, 60 anos.

Quanto aos princípios do poluidor pagador e do usuário pagador, quem é que tem que arcar com os estudos ambientais? O poluidor.

O princípio do poluidor pagador garante respaldo a essa ação. Significa dizer que aquele que polui tem que arcar com os custos da poluição. O que ocorre constantemente no licenciamento ambiental. Podem ser custos de controle, prevenção e reparação.

Exemplos: Em um licenciamento ambiental, é constatada a necessidade de uma área com segurança sanitária, para armazenar determinados tipos de resíduos e realizar o tratamento, e o empreendimento não havia proposto isso. A Administração vai requerer que se projete, e o empreendimento vai arcar com os custos. No caso de custos de controle, podemos citar as condicionantes existentes na licença ambiental, com os monitoramentos.

E os custos de recuperação? No caso da mineração, o que vai ser feito quando o minério acabar? É necessário pensar no que vai ser feito, após, para a recuperação da área degradada.

Não é uma punição, deve-se deixar isso claro. Faz parte da essência das atividades. As empresas devem internalizar as externalidades negativas, de modo que as externalidades não sejam repassadas ao Poder Público ou à sociedade.

Usuário pagador – nem todos que utilizam os recursos naturais estão necessariamente poluindo. Exemplo: cobrança pelo uso da água, tendo em vista que o bem ambiental é um bem difuso e de todos.



Hoje, há outra vertente, como modo de auxiliar aqueles que protegem. Trata-se do protetor-recebedor, por meio de políticas públicas, como a bolsa reciclagem, bolsa verde, pagamento por serviços ambientais, ICMS Ecológico.

Quanto ao princípio da participação, a doutrina ambiental não consegue chegar a um número exato de princípios. Esse princípio, a meu ver, é como se fosse um tripé: publicidade, acesso à informação e educação ambiental. Se não houver esses três eixos, a participação não se efetiva.

Se um empreendimento requer uma licença ambiental, tem que ser dado conhecimento à sociedade. A sociedade tem que saber que a empresa x está solicitando operar empreendimento y, que vai ser localizado na localidade z, com a realização de audiência pública nas datas tais e que os estudos ambientais estão disponíveis para o acesso de quem quiser.

Deve haver publicação no Diário Oficial – Resolução nº 9 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e Deliberação Normativa nº 13 do Conselho de Política Ambiental (COPAM) –, sob pena da própria nulidade do licenciamento ambiental.

O segundo requisito é o acesso à informação. Para os órgãos ambientais, existe, desde 2003, a Lei 10.650/2003, que garante a todos os interessados acesso às informações ambientais dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a exceção do sigilo judicial, que deve ser informado no processo.

O que falta para concretizar a efetiva participação?

O interesse individual não pode se sobrepor a um interesse que é coletivo e difuso, ou seja, a manutenção de um estoque mínimo de recursos naturais que garanta às presentes e futuras gerações uma qualidade de vida. A educação ambiental se presta a isso. Trata-se do terceiro eixo para a participação.

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir uma lei de política ambiental, Lei 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental. Essa lei, obviamente, traz encargos para a sociedade e para o Poder Público.

No licenciamento ambiental, temos uma base normativa muito extensa, decorrente de uma ausência de saber sobre o que tem que se legislar



e de quem é a competência.

A Constituição de 1988 tutela a questão ambiental, e, apesar de haver apenas um artigo, ele é razoavelmente grande, tem uma essência – norma matriz –, que está no *caput*, e, nos demais incisos do § 1º, estão as ferramentas de como alcançar a garantia do direito fundamental, que está no *caput* – como dissemos.

Todos os incisos do § 1º começam com verbos, ações, obrigações de fazer do Poder Público, e o inciso IV dispõe sobre a necessidade de exigir na forma da lei estudo prévio de impactos ambientais em caso de significativa degradação ambiental, ao que se dará publicidade. Reflete os princípios da prevenção, participação e publicidade. O § 3º do art. 225 reflete o princípio da responsabilização. O § 2º reflete o princípio do poluidor pagador. Os biomas estão no § 4º, no qual a Mata Atlântica é considerada como patrimônio nacional, contudo, o parágrafo não faz referência a outros dois biomas que também são de suma importância: Cerrado e Caatinga.

Há duas PECs em trâmite no Congresso. Elas querem modificar o § 4º para inserir o Cerrado e a Caatinga, mas quais as alterações serão feitas na prática? É importantíssima a preservação do Cerrado, que se encontra presente em parcela considerável de Minas Gerais, bem como a Mata Atlântica. Em pequena parcela do norte de Minas se encontra a Caatinga.

Há o caso do Cerrado associado à Mata Atlântica, ou seja, fitofisionomias de Cerrado dentro do regime protetivo da Mata Atlântica. A Lei 11.428/2006 foi pensada para tutelar a Mata Atlântica como um dos biomas mais importantes do Brasil e que se encontra extremamente degradado. Quando a lei foi estabelecer as tipologias que seriam preservadas, foi estabelecido, também, um limite territorial através da regulamentação, que deu oportunidade ao IBGE de fazer um mapa que delimita a Mata Atlântica. Assim, dentro do mapa do IBGE é que se vai aplicar o regime jurídico da Mata Atlântica. O grande problema é que dentro do mapa existe vegetação que não é Mata Atlântica, e sim Cerrado, devido às disjunções florestais.

Quando se faz a avaliação do que é permitido suprimir de acordo com a Lei da Mata Atlântica, avaliam-se os estágios de sucessão. Assim, deverá ser analisado se a vegetação é primária ou secundária (estágio inicial, médio, ou avançado de regeneração). Dependendo do estágio de regene-



ração será autorizada a supressão e, também, será analisado se é o caso de utilidade pública e interesse social.

Como será feita a avaliação de estágios sucessionais do Cerrado para comparar com a vegetação da Mata Atlântica para indicação das restrições devidas? Isso está sendo estudado até hoje pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

A Constituição Federal tem capítulo específico para proteção ambiental, mas o que propicia o emaranhado de regras são as competências.

A competência macroambiental não é de legislar, e sim de proteção ao meio ambiente, conforme o art. 23 (União, Estados e Municípios). Essa competência é de controle, monitoramento e fiscalização. Assim, se o art. 23 diz que é competência comum o controle do meio ambiente, e licenciamento é controle, todos os entes (federais, estaduais e municipais) podem licenciar.

E qual é o ente competente pela fiscalização? O § 1º do art. 23 resolveu essa questão ao estabelecer que a lei complementar estabelecerá as formas de cooperação entre os entes. A lei de cooperação só foi publicada em 2011 – Lei Complementar 140, de 2011. A lei estabeleceu uma regra em que o ente que licencia tem a prerrogativa de fiscalizar (ainda que todos possam) e prevalece o auto de infração do ente licenciador. Se algum dos entes, que não seja competente para o licenciamento e fiscalização daquela atividade, tem conhecimento de alguma infração, tem o dever de informar ao órgão licenciador e adotar todas as medidas para evitar que a degradação se perpetue. Na ocasião de serem lavrados dois autos de infração, a lei prevê que prevalece o do agente licenciador.

A Lei Federal 6.938/1981 é a grande lei ambiental, após a Constituição. Tem uma grande importância para o direito brasileiro. Ela trouxe os grandes objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, a qual é instituída por essa lei, além de conceitos, como, por exemplo, quem é o poluidor, o que é a degradação, o que é um recurso natural.

Poluidor é toda pessoa física ou jurídica responsável direta ou indiretamente pelo dano. Exemplo: Uma empresa que fabrica amortecedor para carros tem todo um processo industrial que gera resíduos e ela



é potencialmente poluidora, classificada na legislação. No licenciamento ambiental, foi exigido que ela desse destinação adequada aos resíduos industriais. De acordo com a Lei 12.305/10 – PNRS –, o empreendedor tem responsabilidade sobre os resíduos gerados. No licenciamento, as regras são internalizadas. O empreendedor, nesse caso, contratou uma empresa regularmente licenciada para gerenciar os seus resíduos e dar a correta destinação. Contudo, a empresa contratada está dando a destinação incorreta. Assim, no âmbito da responsabilidade civil, as duas empresas são responsáveis, além de ser a responsabilidade objetiva.

Na Lei 6.938/1981, também temos os instrumentos da política ambiental, dentre os quais se destacam a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental (art. 9º).

No art. 6º da Lei 6.938/1981, temos a estrutura brasileira de meio ambiente – SISNAMA – que reúne os órgãos ambientais de todas as esferas dos poderes – federal, estadual e municipal.

Legislação aplicável ao licenciamento (principais)

Resoluções CONAMA, especialmente, 01/1986, 06/1986, 09/1987, 237/1997;

Lei Estadual nº 7.772/1980 (trata do licenciamento ambiental e da competência do COPAM), Lei Delegada 178/2007 (trouxe a estrutura do COPAM) e 180/2011 (trouxe a estrutura dos órgãos ambientais estaduais);

Decreto Estadual nº 44.844/2008 (trata da regularização ambiental e da fiscalização);

Deliberações Normativas COPAM, especialmente, 74/2004 (regras do Licenciamento e da Autorização Ambiental de Funcionamento), 17/1996 (prazo das licenças), 12/1994 e 13/1995 (publicação e audiência pública).

O que é o licenciamento ambiental?

É um procedimento com início, meio e fim, no âmbito de um órgão público ambiental, na estrutura ambiental organizada (SISNAMA). É destinado a licenciar atividades ou empreendimentos.



Lei Complementar 140/2011

[...]

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; [...].

O que se licencia?

Resposta genérica: empreendimentos ou atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou capazes de qualquer forma de causar degradação.

Na prática, o que vamos licenciar?

A obrigatoriedade de licenciamento depende do fato de a atividade ser potencialmente poluidora, utilizadora de recurso natural ou capaz de qualquer forma de causar degradação, de acordo com o regulamento.

O conceito da lei complementar traz atividades ou empreendimentos. Por exemplo, a atividade de silvicultura – plantação de eucalipto. É uma atividade potencialmente poluidora, por isso sujeita ao licenciamento ambiental.

É importante atentar para os regulamentos para efetuar um licenciamento efetivo, de atividades que necessitem. A ótica é que, se licenciado determinado empreendimento ou atividade, é porque ela foi considerada efetiva ou potencialmente poluidora ou capaz de causar qualquer forma de degradação.

Lei Federal 6.938/1981

[...]

Art 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente



poluidoras; [...] (g.n.).

Não há como decidir uma licença ambiental se não há um mínimo de avaliação de impacto; é necessário um subsídio mínimo para a decisão. Essa decisão se revela em um ato administrativo (licença ambiental), o qual deve ser embasado em análise técnica e jurídica.

Estrutura do meio ambiente

Em Minas Gerais, os licenciamentos são feitos por meio das Superintendências Regionais de Regularização Ambiental (SUPRAMs), que se vinculam a uma subsecretaria de uma secretaria de Estado. Ou seja, quem faz o licenciamento ambiental em Minas Gerais é um órgão de Estado, é a administração direta, portanto, não é a administração indireta, ou seja, não é a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), nem o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Quem faz é a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). É essa Secretaria que concede a outorga do direito de uso dos recursos hídricos ou a autorização para intervenção ambiental (supressão de vegetação).

Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)

É uma estrutura pensada pela Lei 6.938/1981 e que reúne uma série de órgãos de todas as estruturas de poder (federal, estadual e municipal).

Órgão superior: Conselho de Governo – que tem como objetivo auxiliar o Presidente da República a elaborar política ambiental.

Órgão consultivo, deliberativo e normativo: Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), presidido pela Ministra do Meio Ambiente. Seu objetivo é prestar consultoria, deliberar sobre matérias de sua competência e elaborar normas, amparado na lei, muitas de conteúdo técnico. Exemplo: o Código Florestal dispõe que o topo de morro é APP. Como saber calcular o topo de morro?

Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos



Naturais Renováveis (IBAMA): é o órgão ambiental federal responsável pelo licenciamento ambiental federal e pelas atividades de fiscalização; é um órgão executor da política; e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que trata da gestão de unidades de conservação federais.

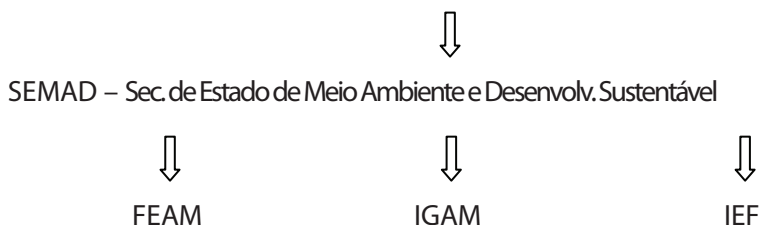
Órgãos seccionais – são os órgãos estaduais.

Órgãos locais – são os órgãos municipais.

Esse complexo de órgãos é o SISNAMA. A dificuldade é que os próprios órgãos seccionais trazem uma diferença muito grande entre eles. Em um Estado, é a administração indireta que faz o licenciamento ambiental, em outros, é a administração direta.

A sistemática de Minas Gerais

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente



No passado, essas três entidades (FEAM, IGAM e IEF) procediam aos atos autorizativos tradicionais. O IEF autorizava a supressão de vegetação; O IGAM concedia a outorga do direito de uso de recursos hídricos; já a FEAM procedia ao licenciamento ambiental.

Uma nova organização foi pensada de uma forma que se reunissem dentro de um órgão só as três agendas (verde, azul e marrom), para que a análise técnica seja multidisciplinar, ou seja, no processo técnico já se analisam todas as questões. Hoje o passivo ambiental de processos é tão alto que talvez essa forma não venha a ser a mais adequada. Essas instituições, atualmente, IGAM, FEAM e IEF, fazem outras atividades. O IGAM faz o gerenciamento de recursos hídricos, enquadramento de corpos hídricos, monitoramento hidrológico, dentre outros. O IEF faz a gestão das unidades de



conservação estaduais, gestão da fauna, reposição florestal, dentre outros. A FEAM é responsável por ações na área de mudanças climáticas e energias renováveis, gerenciamento de barragens de rejeitos, monitoramento da qualidade do ar, solo, efluentes, gerenciamento de áreas contaminadas e de áreas degradadas, dentre outras atribuições.

Vinculados à SEMAD existem dois conselhos: o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

Ainda faz parte do SISEMA os comitês de bacia hidrográfica (36 UP-GRHs) e as agências de bacia.

Para a SEMAD chegar até o administrado, ela se divide através das SUPRAMs. Em Minas Gerais existem nove. É onde o empreendedor vai entrar com o licenciamento ambiental.

A grande diferença entre o modelo do licenciamento ambiental estadual e o licenciamento federal do IBAMA é justamente quem decide. Em Minas Gerais, quem analisa todo o processo é a SUPRAM, porém quem decide é o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). O COPAM possui unidades colegiadas chamadas de Unidades Regionais Colegiadas (URCs), que figuram em cada localidade onde a SEMAD tem uma SUPRAM, à exceção da região central, onde, para uma única SUPRAM (SUPRAM Central Metropolitana), correspondem duas URCs: Rio das Velhas e Rio Paraopeba. Assim, a análise será feita pela mesma SUPRAM, mas, se o empreendimento estiver na bacia do Rio das Velhas, será deliberado pela URC do Rio das Velhas.

Ou seja, se o empreendedor entra com o processo de licenciamento na SUPRAM Triângulo, vai ser decidido pela URC Triângulo. Se ele entra com o processo na SUPRAM Norte de Minas, vai ser decidido pela URC Norte de Minas.

Na estrutura do COPAM, também tem a Câmara Normativa e Recursal (CNR), onde são discutidas as normas ambientais e as deliberações normativas, além de ser o fórum recursal das URCs. O COPAM também possui câmaras temáticas para discutir temas específicos, como agrossilvipastoril, mudanças climáticas, proteção da biodiversidade etc.

Quanto aos órgãos locais, vai depender de cada Município. Em Belo Horizonte, existe a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e alguns Municí-



pios utilizam os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CODEMAs). Em BH, temos o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM).

O que se licencia?

Atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I, LC 140/11).

Compete ao COPAM estabelecer, por meio de deliberação normativa, os critérios para classificação dos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, especificando quais serão passíveis de licenciamento ambiental (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) ou de Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF (art. 3º do Decreto estadual nº 44.844/08).

Previsão na regulamentação – Deliberação Normativa COPAM 74/94 (critérios de porte e potencial poluidor/degradador).

Quem licencia?

Federal: IBAMA – art. 7º, XIV, LC 140/11;

Municipal: órgão municipal – art. 9º, XIV, LC 140/11;

Estadual: SUPRAM (análise) e COPAM (decisão) – art. 8º, XIV, LC 140/11, c/c Lei Estadual nº 7.772/80, Lei Delegada nº 180/11 e Decreto estadual nº 45.824/11.

O CONAMA inclui na Resolução nº 237, de 1997, um anexo que lista as atividades consideradas potencialmente poluidoras, logo, passíveis de licenciamento ambiental. Importante explicar que essa resolução desde 1997 vem fazendo a divisão das competências de licenciamento: federal, estadual e municipal. A resolução foi editada por um Conselho e muitos questionavam a sua constitucionalidade, pois o art. 23 da Constituição exige uma lei complementar para definir as formas de cooperação entre os órgãos públicos no processo de licenciamento, fiscalização e outras gestões específicas, como, por exemplo, a fauna.

A lógica da Resolução 237 já não se coaduna mais com a lógica da LC 140/2011. Dividia-se o que era da competência federal (eram empreen-



dimentos de impacto considerável, que seriam de tutela do governo federal, por meio do IBAMA – impactos em mais de um Estado, empreendimentos militares, empreendimentos em mar territorial, empreendimentos com impacto em outro país), os impactos regionais, que ultrapassassem mais de um Município, eram competência do Estado, e o que era local ou delegado pelo Estado poderia ser licenciado pelo Município. Demanda-se instrumento de convênio e/ou legislação própria para classificar o empreendimento como passível de licenciamento ambiental, ressalvados os empreendimentos de competência do IBAMA e do Estado. Essa divisão era extremamente importante, pois resolvia os problemas práticos do dia a dia.

Hoje, a leitura da LC 140/2011 e a divisão por ela proposta são feitas com base na própria técnica de divisão de competências da Constituição Federal. Há uma divisão do que é federal, do que é municipal e, após, o que é estadual.

Nível federal

Lei Complementar 140/2011

[...]

Art. 7º [...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC 97/99;
- g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que uti-



lizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [...].

Recentemente foi editado o Decreto Federal nº 8.437/15, de 22 de abril de 2015. Ele traz alguns empreendimentos que, mesmo estando apenas no âmbito territorial do Estado, são licenciados pelo órgão federal – IBAMA. A maioria se relaciona com a infraestrutura nacional. O próprio decreto traz as regras de transição, segundo as quais os processos que já estão em trâmite vão continuar nos órgãos em que já estão, e a renovação será no órgão competente, de acordo com o decreto.

I - rodovias federais:

- a) implantação;
- b) pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros;
- c) regularização ambiental de rodovias pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoramento; e
- d) atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas;

II - ferrovias federais:

- a) implantação;
- b) ampliação de capacidade; e
- c) regularização ambiental de ferrovias federais;

III - hidrovias federais:

- a) implantação; e
- b) ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;

IV - portos organizados [...];

V - terminais de uso privado [...];

VI - exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:



[...]

VII - sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam: [...].

O que está hoje sob responsabilidade no plano federal é exatamente o que se pensava já na Resolução 237/97, somando-se o critério das unidades de conservação. O ente competente para licenciar empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação é aquele responsável por sua instituição, com exceção das APAs – áreas de proteção ambiental, unidade de conservação de uso sustentável. Ela é colocada como exceção justamente por suas características. Trata-se de área de extensão territorial imensa, em que se possibilita o uso indireto e o uso antrópico, desde que haja o monitoramento das atividades que são ali desenvolvidas, mas suas regras são muito mais tênues do que as das unidades de proteção integral.

Exemplo: APA Carste de Lagoa Santa (abrange Belo Horizonte e Lagoa Santa).

Nível municipal

Lei Complementar 140/2011

[...]

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.



§ 1º [...]

§ 2º Na hipótese de que trata a alínea a do inciso XIV do art. 9º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da edição da decisão do respectivo Conselho Estadual.

Questionamento

- A lei complementar retira a prerrogativa do Município de entender e estabelecer o que é considerado como impacto local?

Em nossa perspectiva, a intenção do legislador foi criar certo nível de identidade entre os critérios utilizados pelos entes municipais, por isso foi utilizado o conselho estadual para esta uniformização.

A dificuldade se encontra, por exemplo, quando a alínea a utiliza uma expressão jurídica indeterminável: impacto local. Até hoje não existe uma norma que defina impacto local. Se se analisar a resolução do CONAMA, há um conceito do que são os impactos regionais, que são aquelas atividades que possam causar impactos em mais de um Município. Poder-se-ia então interpretar o local como aquele que ocorre em apenas um Município. No entanto, o problema é que o impacto, em muitas das vezes, não ocorre apenas dentro de um determinado Município.

Quando se faz o estudo de um empreendimento, tem-se uma área diretamente afetada onde o próprio equipamento do empreendimento vai estar implantado, além da área de influência direta, bem como a área de influência indireta.

Então, para definir o que é de caráter local, primeiro temos que pensar no conceito de impacto local, e se devemos considerar apenas a Área Diretamente Afetada (ADA), a Área de Influência Direta (AID) ou a Área Indiretamente Afetada (AIA).

É necessário que se faça, urgentemente, uma lista dos empreendimentos que causem impacto local, pois assim os Municípios poderão exercer o licenciamento ambiental. Existe uma regra de transição na lei complementar que diz que o art. 9º, inciso XIV, alínea a, só vai ter eficácia a partir da edição do ato do COPAM.



Então, até hoje, valem as regras atuais. Existem seis Municípios que possuem convênio com o Estado. Esses Municípios exercem competência para realizar o licenciamento de empreendimentos que causem impactos ambientais locais, delegados pelo Estado. Ocorre que, com as novas regras, essa competência não será mais delegada, será originária do Município. O Estado apenas poderá atuar de forma supletiva ou subsidiária.

Após a definição dessa listagem, os Municípios poderão fazer os licenciamentos ambientais, desde que observem os demais requisitos da legislação. Um desses requisitos é uma equipe técnica em número suficiente para os serviços que o Município vai prestar (a lei não estabelece a quantidade de profissionais). Dessa forma, cabe ao Estado apenas determinar aos Municípios a quantidade e a capacidade da equipe técnica.

Enquanto isso não acontecer, é válida a regra da Resolução 237/97. Ou o Município já tem uma lei e classifica determinada atividade como passível de licenciamento ambiental (como, por exemplo, a implantação de Estação de Rádio Base em Belo Horizonte, onde há uma lei municipal que estipula o licenciamento dessas atividades), ou o Estado delegou a competência para o licenciamento, por meio de convênio, tendo em vista o impacto local.

Ocorre que os critérios que são colocados são critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Existem alguns empreendimentos que, pela sua natureza, podem ser considerados de impacto local, como, por exemplo, posto de combustível, parcelamento de solo.

Quando isso acontecer, o Estado poderá se desafogar de muitos empreendimentos e os Municípios poderão exercer a possibilidade de atuar mais próximo da vida daqueles que recebem a prestação de serviços, os administrados. Assim, os processos podem se tornar mais céleres, com uma efetividade maior. Pode ser que haja uma dificuldade inicial sobre treinamento, capacitação, estudos bem feitos, bem analisados.

As regras das unidades de conservação se mantêm. Se forem instituídas pelos Municípios, serão licenciadas pelos Municípios, exceto no caso da APA.

Por fim, o que não for de competência federal ou municipal será de competência do Estado.



Nível estadual

Lei Complementar 140/2011

[...]

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; [...].

Lei Estadual 7.772/1980

[...]

Art. 8º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, observado o disposto em regulamento, dependerão de prévio licenciamento ou autorização ambiental de funcionamento do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM (Vide art. 4º do Decreto Estadual 44.844/08).

A lei estadual é a lei que traz os procedimentos administrativos mineiros, que são dois: Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) ou licenciamento ambiental tradicional. Tudo vai depender de como a regra estadual estabelecerá porte e potencial poluidor, ou será um procedimento mais simplificado quando não for tão significativo o impacto, ou tratar-se-á do tradicional licenciamento.

Compete à SEMAD:

Lei delegada 180/2011

[...]

Art. 199 [...]

XVI - responsabilizar-se pelos atos de sua competência nos processos de regularização ambiental, por meio das Superintendências Regionais de Regularização Ambiental, com o apoio de suas entidades vinculadas;

A expressão "regularização ambiental" abrange o licenciamento e os demais atos autorizativos que com ele se relacionam, a exemplo: outorga, autoriza-



ção de supressão de vegetação etc. Quando tudo corre no âmbito do mesmo processo, há o licenciamento ambiental integrado.

Decreto Estadual 45.824/2011:

[...]

Art. 38 As Superintendências Regionais de Regularização Ambiental têm por finalidade propor o planejamento e executar as atividades relativas à política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos na respectiva área de abrangência territorial, competindo-lhes:

[...]

IV - analisar, de forma integrada e interdisciplinar, articulando-se com os órgãos e entidades do SISEMA, os processos de regularização ambiental de empreendimentos ou atividades desenvolvidas na sua respectiva área de abrangência, a cargo das Unidades Regionais Colegiadas – URCs – do COPAM; [...].

A análise é interdisciplinar tendo em vista que a decisão de um processo é baseada em um parecer da SUPRAM de cuja elaboração participam servidores ambientais de formações variadas. Quando o processo chega à SUPRAM, é designado um gestor e uma equipe técnica composta por engenheiros, arquitetos, biólogos e advogados se forma.

Decreto Estadual 45.824/11

[...]

Art. 38 [...]

V - analisar, de forma integrada, processos para exploração florestal, autorização para intervenção em área de preservação permanente e reserva legal, na forma que dispuser norma editada pela SEMAD;

[...]

VII - analisar e conceder outorga do direito de uso dos recursos hídricos no âmbito de atuação de URC de sua área de abrangência;

VIII - conceder autorização ambiental de funcionamento para empreendimentos, classificados pelo COPAM como de classe 1 e 2, localizados dentro de sua área de abrangência territorial; [...].

Assim, após a classificação do COPAM, 1 e 2 enquadram-se na Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF). Já as classes 3, 4, 5 e 6 direcionam ao licenciamento tradicional.



Licenciamento em Minas Gerais

Então, é importante ressaltar que o que for pertencente às classes 1 e 2 é autorizado via AAF, e, para o que for das classes 3 a 6, é necessário o licenciamento ambiental.

Para a regularização ambiental, considera-se a classificação dos empreendimentos nos termos da Deliberação Normativa COPAM 74/04, conforme quadro a seguir:

| |
|--|
| Classe 1 - pequeno porte e pequeno ou médio potencial poluidor |
| Classe 2 - médio porte e pequeno potencial poluidor |
| Classe 3 - pequeno porte e grande potencial poluidor ou médio porte e médio potencial poluidor |
| Classe 4 - grande porte e pequeno potencial poluidor |
| Classe 5 - grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e grande potencial poluidor |
| Classe 6 - grande porte e grande potencial poluidor |

Tabela da DN COPAM 74/2004

| | Potencial poluidor / degradador da atividade | | | |
|-------------------------|--|---|---|---|
| | | P | M | G |
| Porte do Empreendimento | P | 1 | 1 | 3 |
| | M | 2 | 3 | 5 |
| | G | 4 | 5 | 6 |
| | | | | |

Tabela A-1: Determinação de classe do empreendimento a partir do potencial poluidor da atividade do porte

E-01-09-0 Aeroportos
 Pot. Poluidor / Degradador: Ar: G Água: M Solo: G Geral G
 Porte:
 Área total <10 há e Número de empregados < 30 :pequeno
 Área total >30 há ou número de empregado > 80: grande
 Os demais : médio



Assim, para chegar à classe de cada empreendimento é necessário cruzar o porte do empreendimento com o índice do potencial poluidor, conforme o quadro acima previsto na DN COPAM 74. Acima um código de aeroportos, para exemplificar.

Dentro do que é caracterizado pelo empreendedor, por meio do formulário do FCE, é que se enquadra o empreendimento.

Após isso, são passadas ao empreendedor orientações básicas sobre o que eles têm que providenciar, sobre o que efetivamente a análise vai se basear. O início dessa análise se chama formalização do processo. É a etapa de análise que vai se iniciar. O FOB é um mero documento de orientação para o empreendedor que vai requerer a documentação exigida, em vista da caracterização por ele apresentada. Por isso, é tão importante a caracterização por ele apresentada. Se houver uma caracterização incorreta, pode ser que saiam exigências mais ou menos restritivas e atrase o licenciamento, pois, quando o técnico for analisar os documentos e constatar os erros, vai ter que fazer tudo novamente.

Para os empreendimentos classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, é obrigatória a obtenção da Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF).

Para as demais classes 3 a 6, o caminho para a regularização ambiental é o processo de licenciamento, com o requerimento da Licença Prévia (LP), da Licença de Instalação (LI) e da Licença de Operação (LO), *com a possibilidade de fornecimento da licença concomitante no caso das classes 3 e 4, Licença Prévia e Licença de Instalação.*

A regularização ambiental de um empreendimento não termina, entretanto, com a obtenção da Licença de Operação (LO) ou da AAF. O fato de ter obtido um ou outro desses diplomas legais significa que o empreendimento atendeu a uma exigência legal, mas a manutenção da regularidade ambiental pressupõe o cumprimento permanente de diversas exigências legais e normativas, explícitas ou implícitas na licença ambiental ou na AAF.

Em um licenciamento tradicional, a primeira coisa que se tem que avaliar é onde vai ser o empreendimento. Depois, se ele é viável do ponto de vista ambiental com base nos estudos, se a região comporta esse tipo



de empreendimento, se eventualmente existem outros empreendimentos ao redor que já não estariam utilizando recursos naturais de maneira extenuante. Isso tudo pode ser avaliado na fase da licença prévia.

Após constatar que ele é viável ambientalmente, é necessário iniciar a construção do empreendimento, e dessa etapa de construção vão surgir questões afetas apenas a essa etapa. Por exemplo, é na licença de instalação que se vai suprimir a vegetação. Os caminhões vão começar a circular, haverá empregados próprios só dessa fase de instalação. Existem impactos inerentes a essa fase que precisam ser avaliados e monitorados.

Uma vez que o empreendimento é considerado implantado, há outra fase, que é a de operação. Existem impactos que vão decorrer dessa fase de operação e que vão se perpetuar depois. A licença de operação só poderá ser concedida se todas as condicionantes estabelecidas nas fases anteriores forem devidamente atestadas como cumpridas. Qualquer coisa fora disso é ilegal.

Tipos de licença

Decreto nº 44.844, de 25 de junho de 2008

[...]

Art. 9º O COPAM, no exercício de sua competência de controle, poderá expedir as seguintes licenças:

I - Licença Prévia - LP: concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso e ocupação do solo;

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

III - Licença de Operação - LO: autoriza a operação de empreendimento ou atividade, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta



das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

[...]

§ 1º Poderão ser concedidas concomitantemente as licenças prévia e de instalação, na forma que dispuser o COPAM, por meio de Deliberação Normativa.

Quando alguém faz um empreendimento clandestino, ele pode estar incurso em duas etapas, LI ou LO. Pode ser feito o Licenciamento Corretivo, apresentar os estudos necessários e arcar com os custos e as penalidades administrativas.

[...]

§ 2º Para as atividades industriais, de extração mineral, de exploração agrossilvipastoril e de disposição final de esgoto sanitário e de resíduos sólidos urbanos, que tiverem obtido LP e LI, ainda que esta última em caráter corretivo, poderá ser concedida Autorização Provisória para Operar, por meio de requerimento expresso do interessado, a ser protocolado quando da formalização do processo de LO.

§ 3º A concessão da Autorização Provisória para Operar não desobriga o empreendedor de cumprir todas as exigências de controle ambiental previstas, notadamente aquelas emanadas do COPAM e de seus órgãos de apoio, inclusive as medidas de caráter mitigador e de monitoramento dos impactos sobre o meio ambiente, constante(s) da(s) licença(s) já concedida(s), sujeitando-se o infrator à aplicação das penalidades previstas neste regulamento.

§ 4º Se o processo de LO estiver devidamente formalizado, o Certificado de Autorização Provisória para Operar será emitido pelo órgão ambiental competente, no prazo de até dez dias, contados da data do protocolo do requerimento de que trata o § 2º.

Autorizações provisórias para operar

Antes de ser emitida a licença de operação, é permitido operar, desde que o processo já esteja formalizado, tenha a LP e LI, e já tenha formalizado o processo da LO, ou seja, já tenha o FCE e o FOB, e o órgão ambiental analise que tudo o que foi pedido foi entregue. Neste momento, o empreendedor pode requerer a Autorização Provisória para Operar (APO). Só que esta é a critério do órgão ambiental e é concedida pelo superintendente da SUPRAM após análise e vistoria, unilateralmente. Como ocorre antes de o conselho deliberar, tem que ser con-



cedida com muita cautela. É necessário analisar se o empreendimento está devidamente implantado e com o relatório de todas as condicionantes cumpridas.

Divisão do licenciamento ambiental

1 - Quanto ao momento da análise

- a) Preventivo – vai iniciar com todas as fases, LP, LI e LO.
- b) Corretivo – é o clandestino ou aquele que não era passível de licenciamento, e, posteriormente, o órgão ambiental o classificou como com potencial poluidor para se licenciar.

2 - Quanto ao tipo de atuação do SISNAMA

a) Supletivo (prazo de licenciamento e estrutura municipal) – art. 14, §§ 2º e 15 da LC 140/11 – um ente da federação vai licenciar no lugar de outro. Decorre de dois fatos. Primeiro, quando o órgão ambiental não está devidamente estruturado para o licenciamento ambiental, não cumpre os requisitos da LC 140. Exemplo: se o Município não tiver a estrutura ou Conselho, o Estado vai licenciar no seu lugar. Segunda hipótese é o decurso do prazo do licenciamento ambiental, pois ele tem o prazo de 6 meses ou um ano quando instruído com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Se o prazo é descumprido, como não existe licença tácita, instaura-se a competência supletiva, ou seja, outro ente da federação pode licenciar no lugar dele. No entanto, ainda não existe a regra estadual estabelecendo como será o procedimento da competência supletiva.

b) Subsidiário (apoio técnico, humano, financeiro etc.) art. 16 LC 140/11 – um ente da federação exerce a sua competência licenciatória com o apoio de outro ente. O apoio pode ser técnico, humano, financeiro.

Avaliação de impacto ambiental

Conceito

A Avaliação de Impacto Ambiental é um instrumento da PNMA que engloba uma gama de procedimentos normativos e técnico-científicos, destinados a identificar e avaliar sistematicamente os potenciais impactos de um



empreendimento ou atividade proposta, levando-os a conhecimento da sociedade. Trata-se de uma ferramenta para subsidiar a tomada de decisão acerca da viabilidade ambiental e indicar formas de monitoramento e controle constantes

Só é possível falar em um licenciamento ambiental com efetividade, no âmbito desse licenciamento, se se adotar uma sequência de etapas técnico-jurídicas denominada de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Ela é um subsídio do licenciamento ambiental.

A AIA possui dois eixos muito claros:

1º) resgatar as considerações da sociedade sobre empreendimento ou atividade proposta;

2º) analisar tecnicamente através de equipe multidisciplinar um empreendimento ou atividade proposta.

Ao elaborar os estudos, ter-se-á demonstrado quais são os impactos positivos e os impactos negativos de uma proposta. Esses estudos serão levados ao órgão ambiental. Irão subsidiar a própria análise do órgão ambiental e subsidiarão a elaboração de um parecer que, por fim, subsidiará a deliberação/concessão da própria licença ambiental.

No primeiro eixo da avaliação de impacto, temos a Audiência Pública, que é conceituada em Minas Gerais, de acordo com Deliberação Normativa COPAM 12/94, como:

Art. 1º Audiência Pública é a reunião destinada a expor à comunidade as informações sobre obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental e o respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito para subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento.

Parágrafo único. O COPAM poderá determinar Audiências Públicas para analisar planos, programas, atividades e empreendimentos que prescindam de EIA e RIMA e que possam estar causando ou vir a causar significativa degradação ambiental, indicando na convocação as informações indispensáveis para subsidiar a audiência.

A audiência pública é o grande momento em que a sociedade tem a possibilidade de participar de uma decisão que vai envolver um bem que é de seu interesse, sobretudo pela natureza difusa do bem ambiental. E considero que a audiência pública é o momento em que diversas variáveis da sustenta-



bilidade são postas em questão, seja no aspecto econômico, seja no ambiental e no social.

Em decisão de um conselho de política ambiental, diversas variáveis estão em questão, uma delas é a social. São colocados em um mesmo nível de discussão de interesses ambientais, econômicos e sociais, de modo a propiciar a implantação do empreendimento e, se for viável, dar garantias de melhoras em todos os aspectos.

Deliberação Normativa COPAM 12/94

[...]

Art. 3º - A realização de Audiência Pública será promovida pelo Secretário Executivo do COPAM, sempre que julgar necessário, ou por determinação do Presidente do Conselho, do Plenário ou de Câmara Especializada, bem como por solicitação:

I - do Poder Público Estadual ou Municipal, do Estado de Minas Gerais;

II - do Ministério Público Federal ou do Estado de Minas Gerais;

III - de entidade civil sem fins lucrativos, constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade social a defesa de interesse econômico, social, cultural ou ambiental, que possa ser afetado pela obra ou atividade objeto do respectivo EIA e RIMA.

IV - de grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos que tenham legítimo interesse que possa ser afetado pela obra ou atividade, com indicação de representante no respectivo requerimento.

Normalmente, a audiência pública é convocada pela iniciativa do órgão ambiental. A secretaria executiva publica edital com o prazo de 45 dias para o empreendedor realizar a audiência pública.

É importante que a audiência pública ocorra na mesma localidade onde se projeta o empreendimento. Um dos princípios basilares da audiência pública é o princípio da participação. Esse princípio possui três variáveis. A primeira é a publicidade, com diretrizes normativas específicas de como executá-la. A segunda variável é o acesso à informação, uma vez que as pessoas têm o direito de acessar os estudos ambientais que vão embasar a decisão técnica. A terceira variável é a educação ambiental, ou seja, o juízo de valor que se vai fazer sobre a questão ambiental. A audiência pública é um exemplo clássico da par-



ticipação, por envolver as três variáveis.

Se um empreendimento abranger mais de um Município, a legislação permite que possa ser realizada na capital do Estado, mas na prática não se opta por essa medida e sim que seja realizada nos dois Municípios; o interesse é que o conhecimento seja apresentado à sociedade.

A organização tem que se pautar pelo bom senso. Exemplo: local adequado, de fácil acesso, divulgação adequada para que a população que realmente queira participar tenha conhecimento e possa efetivamente exercer o seu direito.

O segundo eixo, os estudos ambientais, concretiza uma análise técnica de uma equipe multidisciplinar. Existem diversos estudos ambientais. A própria Resolução CONAMA 237/97 conceitua os estudos ambientais como sendo:

Art.1º [...]

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

É uma lista que não se exaure no exposto acima, uma vez que existem diversos tipos de estudos ambientais. Sendo cada estudo mais indicado a uma etapa do licenciamento ambiental, bem como cada estudo pode ser mais indicado em se tratando de um tipo de licenciamento mais específico, seja preventivo, seja corretivo.

Licenciamento corretivo

Aquele que implanta sem a licença específica está irregular e aquele que está operando sem a licença de operação específica está irregular. Para ser possível a regularização, é necessária a demonstração da viabilidade ambiental do empreendimento, por meio da análise dos estudos técnicos e ambientais.



Decreto 44.844/2008

[...]

Art. 14. O empreendimento ou atividade instalado, em instalação ou em operação, sem a licença ambiental pertinente deverá regularizar-se obtendo LI ou LO, em caráter corretivo, mediante a comprovação de viabilidade ambiental do empreendimento.

§ 1º O empreendimento ou atividade instalado, em instalação ou em operação, sem a devida AAF deverá regularizar-se obtendo a respectiva AAF, em caráter corretivo.

§ 2º A demonstração da viabilidade ambiental do empreendimento dependerá de análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos exigíveis para a obtenção das licenças anteriores, ou quando for o caso, AAF.

A grande questão é se o empreendimento poderia continuar a se implantar ou operar concomitantemente ao tempo de condução do processo administrativo.

Há diversas questões: contratos de trabalho, contratos de matéria prima, movimentação social no entorno do empreendimento, movimentação econômica.

O que falta é a viabilidade ambiental, e, se essa não for possível, o empreendimento terá que retornar ao statu quo ante com todas as responsabilidades.

A legislação ambiental oportunizou que o empreendimento irregular pudesse se regularizar e, durante essa etapa de regularização/adequação, funcionar concomitantemente ao trâmite do próprio processo. É a regra do art. 14, § 3º, do Decreto 44.844/2008.

A interpretação desse artigo é que o trâmite do processo ambiental se inicia quando ele efetivamente traz os documentos para a análise do órgão ambiental. Nesse momento, pode-se requerer o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), e, a critério do órgão ambiental, podem ser estabelecidas condições, prazos e métodos para que aquela atividade continue a se implantar ou continue a operar até que o procedimento se conclua, ou seja, se tenha a licença ambiental em caráter corretivo – LIC ou LOC.



O TAC não substitui a licença ambiental, pois ele terá a função de estabelecer, em caráter excepcional, condições menores daquelas que teria com a licença ambiental específica. Mesmo obtendo o licenciamento corretivo, o empreendedor vai ter que indenizar os custos das licenças anteriores, bem como vai ter que arcar com as penalidades específicas. O TAC é importante, inclusive, se tiver acontecido um processo de auto de infração por dano ambiental, em que se estabeleceu a penalidade de multa e de embargos ou suspensão das atividades.

Art. 14. [...]

§ 3º A continuidade da instalação ou do funcionamento de empreendimento ou atividade concomitantemente com o trâmite do processo de Licenciamento Ambiental ou de AAF previstos pelo caput e § 1º, respectivamente, dependerá de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o órgão ambiental, com previsão de condições e prazos para instalação e funcionamento do empreendimento ou atividade até a sua regularização.

§ 4º A possibilidade de concessão de LI e de LO, em caráter corretivo, não desobriga os empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os que possam causar degradação ambiental, de obterem o prévio licenciamento ambiental, nem impede a aplicação de penalidades pela instalação ou operação sem a licença competente, exceto nos casos e condições previstas no § 2º do art. 9º e no caput do art. 15.

Art. 16. A análise do requerimento de licença ambiental, em caráter corretivo, dependerá de indenização dos custos de análise da licença inerente à fase em que se encontra o empreendimento, bem como das licenças anteriores, não obtidas, incluídos os custos de análise de EIA-RIMA, quando for o caso.

Quando requer a licença ambiental, o empreendedor terá que indenizar os custos para o trâmite do processo administrativo, bem como os custos das licenças anteriores, penalidades administrativas do auto de infração transitadas em julgado e cumprir e arcar com os custos das exigências estabelecidas nos Termos de Ajustamento de Conduta. Essa gama de exigências, do ponto de vista de uma política pública que visa à prevenção, deve ser mais custosa para o interessado do que o licenciamento



preventivo. Burlar a regra não pode ser mais vantajoso que cumpri-la. Em outras palavras, o processo de licenciamento corretivo não pode ser mais vantajoso do que o processo de licenciamento preventivo.

É claro que existe a própria deficiência da máquina pública, por isso temos que trabalhar para além dos custos do licenciamento preventivo. É necessário trabalhar na eficiência e eficácia do processo de licenciamento preventivo, para que o empreendedor tenha uma segurança jurídica e uma noção do tempo que vai demorar o licenciamento ambiental. Temos que trabalhar para que os processos de licenciamento tenham uma condução e um desfecho semelhantes, mesmo estando em diferentes regiões do Estado de Minas Gerais, no que se refere às exigências: “Art. 17. Os valores correspondentes à indenização pelos custos de análise da LA e da AAF serão fixados pela SEMAD, em norma específica”.

A experiência da Administração Pública demonstra que os Termos de Ajustamento de Conduta ainda precisam de certa evolução, pois eles se preocupam eminentemente com a adequação do empreendimento à legislação ambiental, e não com medidas de reparação por meio da quantificação de eventual dano ambiental. Para isso, apenas estabelece condições, prazos e medidas que minorem ou eliminem os possíveis impactos.

Prazos das licenças em Minas Gerais

Temos as regras que estão estabelecidas na Resolução CONAMA 237/1997, e os prazos do Estado de Minas Gerais na DN 17/96 c/c DN74/04, do COPAM:

Licença Prévia (LP): até 4 (quatro) anos, devendo corresponder ao prazo previsto no cronograma aprovado para elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade;

Licença de Instalação (LI): até 6 (seis) anos, devendo corresponder ao prazo previsto no cronograma constante do plano de controle ambiental aprovado, para implantação da atividade ou empreendimento, incluindo o respectivo sistema de controle e qualquer outra medida mitigadora do impacto ambiental prevista para esta fase;

Licença de Operação (LO): 8 (oito), 6 (seis) ou 4 (quatro) anos, a depender da classe e fase.



Aprovada a localização e atestada a viabilidade do local, o entendimento da Administração é que até o fim do prazo da licença prévia o empreendedor deve formalizar o processo para obtenção da Licença de Instalação. É nesse momento que constatamos as maiores infrações ambientais, quando o empreendedor tem a LP, e, antes de obter a LI, já inicia a instalação do empreendimento. A prorrogação do prazo tem que observar o prazo máximo previsto da legislação. Ao fim da licença de instalação, inicia-se o processo para a licença de operação.

O órgão ambiental pode estabelecer prazos diferenciados para a LO, de acordo com a sua classe. Ainda, é importante entender que a legislação se preocupou com o estabelecimento de um prazo mínimo para LO, de modo a dar certa estabilidade administrativa ao empreendedor, uma vez que na atual realidade não seriam razoáveis renovações de licença de operação a curto prazo. Esse prazo mínimo também é importante, uma vez que no licenciamento são estabelecidas medidas de monitoramento e controle das atividades. Para renovar a licença, é preciso analisar que as medidas estão sendo eficazes, de modo a saber o grau de desempenho e o ganho ambiental que o empreendimento está trazendo para toda a sociedade.

Prazos de análise pelo órgão

A Lei Complementar 140/2011 não repete os prazos da Resolução 237 do CONAMA (que antecede a lei complementar), mas dá subsídio para que o prazo exista. Então, a lei complementar estabelece que o órgão ambiental integrante do SISNAMA possa estabelecer o prazo, e a Resolução 237/97 do CONAMA e o COPAM assim o fazem.

Lei Complementar 140/2011

[...]

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.



Isso é um dos grandes entraves na condução do licenciamento ambiental, visto que o empreendedor critica muito o órgão ambiental, que, a todo momento, requer uma nova exigência para ser cumprida a título de informação ou de complementação ao estudo, que é essencial no trâmite do licenciamento ambiental. Isso é muito criticado, pois a própria lei complementar estabelece que a informação complementar só pode ser exigida uma única vez do empreendedor.

A prática anterior era que se solicitavam informações complementares e a cada informação solicitada o prazo de licenciamento era suspenso. Assim, a Administração quase nunca descumpria o seu prazo de 6 meses ou 1 ano, quando necessários o EIA e o RIMA, porque sempre se suspendia o prazo para algum tipo de solicitação.

Antes, essa regra poderia ser inócua, mas hoje temos o licenciamento supletivo. Então, o estabelecimento de prazo e o seu cumprimento são importantíssimos, tendo em vista que o licenciamento supletivo pode se instaurar em decorrência do decurso do prazo. O grande entrave que temos hoje é trabalhar junto ao servidor que está na ponta, para que ele tenha uma visão do processo de licenciamento e que possa solicitar a informação uma única vez. Só que muitas dessas emissões de ofícios de informações complementares não são emitidas de uma só vez, pelo próprio pedido informal do empreendedor, que deseja ir adiantando o que for possível.

Outra questão importante é que, se sabemos que vai haver uma audiência pública e o órgão ambiental, não vai soltar um ofício de informações complementares antes dessa audiência. Deve-se aguardar a realização da audiência pública, para que, em razão das considerações que a audiência pública trará ao processo, o técnico ambiental possa requerer mais informações complementares, de modo a subsidiar corretamente a decisão. Ou seja, o relatório final da audiência pode ensejar uma complementação de informações.

A audiência pública não vincula a decisão da Administração. Ela deve ser o momento de diálogo transparente entre o empreendedor e a sociedade, de modo que se possa na ocasião demonstrar quais são os impactos positivos e quais são os impactos negativos, para que não só o



Poder Público, mas também a sociedade possa sopesar esses interesses e demonstrar se é favorável ou contra o empreendimento.

Ao final da audiência pública, todas as considerações são levadas a termo, as reuniões são gravadas, essas gravações são levadas a um técnico especialista para fazer a transcrição total e a transcrição é autuada no processo. Assim, o gestor terá consideração de tudo o que foi dito em audiência pública. Além disso, recomenda-se que a equipe técnica que está analisando o empreendimento compareça à audiência pública para viver o clima da audiência, de modo a entender verdadeiramente os anseios da sociedade.

E, supondo que se demonstre que na ocasião a maioria da população está contra o empreendimento, isso não quer dizer que a licença vai ser deferida ou indeferida. A audiência pública não vincula a decisão da Administração. Porém, ela deve ser considerada. Esse é o ponto da fragilidade, pois a audiência pública não pode ser meramente formal. Ela traz considerações que devem internalizadas no processo. As melhores audiências são aquelas em que as pessoas estão dispostas a falar de interesses que não são meramente individuais e quando o órgão ambiental está disposto a ouvi-los junto com o empreendedor.

Na própria legislação, há previsão de suspensão de prazo e que o decurso do prazo de licenciamento ambiental sem a emissão da licença não implica a emissão tácita:

§ 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

A Lei Complementar 140/2011 traz uma regra de prazo para entrar com o processo para renovação da licença de operação.

Para a lei, é necessário que se faça 120 dias antes. O critério é geral tem que ser feito 120 dias antes de findo o prazo da licença. Se entrar antes dos 120 dias e o Poder Público não concluir a análise do processo até o prazo



de validade final da licença, esta vai ser automaticamente prorrogada, até que se decida a licença ambiental. E se o empreendedor perder o prazo de validade, por exemplo, ele pode entrar com o prazo de 118 dias antes de vencer o prazo de validade? O que acontece? A Lei complementar não responde a essa pergunta.

Foi feita uma alteração na Deliberação Normativa 17/96 para que ela se adaptasse à Lei Complementar, tendo em vista que o prazo do Estado de Minas Gerais ainda era menor, era de 90 dias. Então ainda havia um vácuo, pois se cumpria a legislação estadual e se descumpria a legislação federal. Construiu-se uma regra de transição:

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Deliberação Normativa 17/96

[...]

Art. 7º A revalidação da Licença de Operação deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até decisão da Unidade Regional Colegiada do COPAM, mantida a obrigatoriedade do cumprimento das condicionantes, se existentes.

§ 1º Nas hipóteses de requerimento de revalidação de Licença de Operação sem observância do prazo descrito no caput, porém dentro do prazo de validade da licença, poderá ser celebrado, a requerimento do interessado e desde que demonstrado o cumprimento das condicionantes, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com a Superintendência Regional de Regularização Ambiental, o qual garantirá a análise do processo, a continuidade da operação e suas condições, até decisão da Unidade Regional Colegiada do COPAM.

§ 2º O requerimento de revalidação de Licença de Operação protocolizado após o seu prazo de validade não produz qualquer efeito, devendo o empreendedor protocolizar requerimento de Licença de Operação Corretiva.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a continuidade da operação do empreendimento concomitante ao trâmite do processo de licen-



ciamento corretivo dependerá, por solicitação do interessado e a critério da Superintendência Regional de Regularização Ambiental, de assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis.

O critério é bem geral. Se você tem que entrar antes dos 120 dias e o Poder Público não analisa o seu processo até o prazo final da sua licença, haverá automaticamente a prorrogação até que se decida a licença ambiental. Devido aos recorrentes casos de atraso na entrada dos pedidos de renovação – por exemplo, no intervalo entre os 120 dias anteriores ao vencimento e a data do vencimento – foi feita uma alteração, em 2013, na Deliberação Normativa 17, para que ela se adaptasse à Lei Complementar, de 2011 – porque nosso prazo estadual ainda era menor, de 90 dias. Essa discrepância entre os prazos fixados no nível estadual e federal contribuía ainda mais para essa recorrência do descumprimento dos prazos da Lei Complementar. Nessa perspectiva, foi construída uma regra de transição:

Art. 7º A revalidação da Licença de Operação deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até decisão da Unidade Regional Colegiada do COPAM, mantida a obrigatoriedade do cumprimento das condicionantes, se existentes. (Deliberação Normativa 17/96).

Então, há três casos:

1º) aqueles que fizeram o pedido de renovação em até 120 dias antes do vencimento;

2º) aqueles que fizeram o pedido de renovação do 119º dia antes do vencimento até a data do vencimento; e

3º) aqueles que formalizaram o pedido depois de expirado o prazo da licença.

Assim, no mesmo art. 7º, trata-se desse 2º caso:

§ 1º Nas hipóteses de requerimento de revalidação de Licença de Operação sem observância do prazo descrito no caput, porém dentro do prazo de validade da licença, poderá ser celebrado, a requerimento do interessado e desde que demonstrado o cumprimento das condicionantes, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com a Superinten-



dência Regional de Regularização Ambiental, o qual garantirá a análise do processo, a continuidade da operação e suas condições, até decisão da Unidade Regional Colegiada do COPAM.

Por meio do dispositivo, com a possibilidade do TAC, quis a Administração evitar uma “penalização” do requerente que, apesar de demonstrar toda uma regularidade ambiental, ficaria desamparado pelo fim da licença e forçado ao encerramento de suas atividades, apenas pela perda do prazo dos 120 dias.

Nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo, trata-se também do 3º caso acima descrito:

§ 2º O requerimento de revalidação de Licença de Operação protocolizado após o seu prazo de validade não produz qualquer efeito, devendo o empreendedor protocolizar requerimento de Licença de Operação Corretiva.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a continuidade da operação do empreendimento concomitante ao trâmite do processo de licenciamento corretivo dependerá, por solicitação do interessado e a critério da Superintendência Regional de Regularização Ambiental, de assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis.

Portanto, no caso da perda do prazo, o empreendimento se tornou irregular, sem licença, e necessitará entrar no processo de requerimento de Licença Corretiva. Esse caso do § 3º, em especial, é semelhante ao previsto no próprio decreto, com a diferença de que aqui as penalidades podem ser aplicadas pela própria SUPRAM, pois ele estaria operando sem licença válida.

Quanto ao prazo do órgão público para processar a análise dos requerimentos, de acordo com o Decreto estadual 44.844/08:

Art. 11. O prazo para decisão acerca dos requerimentos de concessão das licenças referidas neste Capítulo será de até seis meses, ressalvados os casos em que houver a necessidade de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, ou realização de audiência pública, quando o prazo será de até doze meses, contados, em qualquer hipótese, da data de formalização do processo.



§ 1º A contagem dos prazos previstos neste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos que tenham sido formalmente solicitados ao empreendedor.

É possível suspender ou cancelar uma licença ambiental. Independentemente do debate doutrinário quanto à natureza da licença ambiental – se se trata de licença administrativa tradicional, de autorização ou de natureza especial ou *suis generis* –, a Resolução 237/97 do CONAMA prevê as hipóteses em que a Administração Pública pode realizar a suspensão ou o cancelamento dessa licença ambiental:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Os casos previstos nos incisos I e II, na prática, não ocorrem, porque, quando há essas infrações administrativas ou, mesmo, crimes ambientais, há processo de autuação e, no próprio processo de autuação, existem penalidades específicas restritivas de direitos previstas no art. 72 da Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), como a suspensão das atividades e o cancelamento da licença. Já o caso previsto no inciso III merece maior atenção, pois aqui há a possibilidade de a Administração Pública suspender ou cancelar a licença, ou de alterar termos e condicionantes da licença, quando ela entender que fato superveniente alterou substantivamente o diagnóstico que levava, anteriormente, à concessão da licença. Apesar da estabilidade conferida pela licença ambiental, ela não é definitiva e precisa a todo o momento manter-se adaptada aos requisitos sob os quais ela foi concedida.

Por exemplo, analogamente, quando da concessão das outorgas de uso da água há mais de 15 anos na Bacia do Paraopeba – que abastece a Região Metropolitana de Belo Horizonte –, não havia como se prever



o quadro de crise hídrica vivenciada hoje. Esse fato grave, superveniente, em conjunto com os princípios da prevenção e da precaução, justificaria a suspensão ou fim dessas outorgas, observadas as normas específicas da política de recursos hídricos, como as prioridades de uso da água.

Essa visão macrosistêmica da questão ambiental possibilita que se produza uma decisão bem feita no Judiciário sobre, por exemplo, mandado de segurança, ou ações que pedem concessão de licença, ou de indenização contra o Poder Público em decorrência da suspensão da licença ambiental etc. Isso tudo passa por uma análise da natureza jurídica do ato administrativo, bem como pelo resguardo do meio ambiente possibilitado pela própria legislação ambiental.

Dos estudos ambientais, os que ensejam maiores conflitos são o EIA e o RIMA. Um dos maiores conflitos que existem hoje no âmbito do Judiciário se relacionam, em grande número, à exigência do estudo ambiental. Para se entender essa sistemática, é necessário voltar para a Constituição Federal. Em seu capítulo sobre Meio Ambiente, ela diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Alguns entendem que “estudo prévio de impacto ambiental” se trata de um gênero, do qual o EIA/RIMA é espécie. Outros defendem que o dispositivo se refere especificamente ao EIA. Independentemente dessa discussão, é importante saber que o constituinte utilizou um verbo que não abre qualquer espaço de discricionariedade para a autoridade administrativa ou órgão licenciador, isto é, se há impacto significativo, há o dever de se exigir EIA/RIMA, entendimento amplamente acolhido pelos poderes públicos. O problema existe, na verdade, quanto à determinação do impacto significativo, que não pode ser observado apenas por uma expressão na



resolução, mas que não é conceituado pela legislação em nenhum momento. A Resolução 01/86 do CONAMA diz:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

[...]

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto -Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

[...]

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; [...].

A Resolução, apesar de listar as hipóteses em que se precisa do EIA/RIMA, não traz um conceito do que seria um impacto ambiental significativo.

Entretanto, em uma interpretação conjunta com o preceito constitucional, existe uma presunção de que, se o EIA/RIMA é exigido em algumas hipóteses pela Resolução, estas seriam, portanto, hipóteses de impacto significativo.

Há um debate sobre essa presunção, que questiona se ela é absoluta ou relativa – não existindo, ressalta-se, dúvida sobre a natureza exemplificativa das hipóteses do art. 2º da Resolução. Casos de empreendimentos de pequenas dimensões, por exemplo, ou de impacto baixíssimo ou irrelevante, mas que estão enumerados, possibilitariam a dispensa do EIA/RIMA? Sem a possibilidade de que o órgão decida sobre essas questões,



fundamentadamente, cai-se em mero formalismo. Questões como essa têm sido postas à baila no Poder Judiciário em muitos casos, para que ele se manifeste sobre essa presunção – se é absoluta ou relativa. Não se deve esquecer que a própria Resolução 237/97 do CONAMA estabelece que:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Mesmo existindo essa previsão do parágrafo único, existem diversas decisões que não admitem dispensar o EIA para as hipóteses elencadas na norma, pois tratar-se-ia de uma presunção absoluta. Apesar disso, essa tese não é a que traz maior ganho ambiental.

Muito dessa tese parte da ineficácia, da falta de segurança técnica que se dá na decisão de casos específicos. A teoria da presunção absoluta, aliada ao princípio da precaução, é um ponto altamente explorado por aqueles que não querem o prosseguimento de empreendimentos que não sejam baseados em EIA/RIMA. Por outro lado, do ponto de vista da técnica ambiental em si, não há por que fazer a manutenção de uma exigência desprovida de razões técnico-científicas. É essa polarização que tem sido trazida ao Poder Judiciário.

Como, então, se dá o processo de licenciamento ambiental? Em critérios gerais, o licenciamento ambiental no Estado tem um início, um meio e um fim. O início sempre é a requerimento de um interessado e o fim é a decisão da licença ambiental. O Procedimento Geral de Licenciamento em Minas Gerais assim se caracteriza:

1) Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE), em que se define o empreendimento, do que se trata. O seu protocolo é feito na SUPRAM. Ressalta-se que a má caracterização deste documento pode



acarretar futuras irregularidades e pode prejudicar todo o processo de licenciamento.

2) Formulário de Orientação Básica (FOB), fornecido pela SUPRAM após o cadastramento. Ele discrimina as exigências ambientais, inclusive os estudos ambientais que devem ser feitos, adequados ao empreendimento caracterizado. Depois que toda a documentação do FOB é providenciada pelo empreendedor, passa-se à próxima etapa.

3) Formalização do Processo, quando se inicia a análise e o processamento do pedido de licenciamento.

Art. 8º Entende-se por formalização do processo de Licenciamento Ambiental e de AAF a apresentação do respectivo requerimento, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais exigidos pelo órgão ambiental competente (Decreto 44.844/08).

Art. 9º Os custos de análise dos processos de regularização ambiental previstos nesta Resolução Conjunta não serão devolvidos ao empreendedor, com exceção daqueles apurados na Planilha de Custos de Análise prevista no art. 5º (Resolução Conjunta SEMAD/IEF/FEAM nº 2.125, de 28 de Julho de 2014).

Resolução SEMAD nº 412, de 28 de setembro de 2005.

[...]

Art. 11 - Não ocorrerá a formalização do processo de AAF ou de licenciamento ambiental, bem como dos processos de autorizações de uso de recursos hídricos e intervenções em recursos florestais, nas seguintes hipóteses, configuradas isoladamente ou em conjunto:

I - quando o Formulário de Orientação Básica Integrado - FOBI estiver vencido;

II - quando for constatado débito de natureza ambiental; [...].

Apesar desse preceito, como se costumava exigir o pagamento dos custos na etapa do FOB, caso o processo se interrompesse nessa etapa de formalização, era recorrente a judicialização de pedidos de restituição dos custos pagos pelo requerente. Havia, então, uma divergência quanto à etapa que inicia o licenciamento – se com o FCE ou a formalização. Caso se considere como sendo a formalização, não restaria dúvida da obrigatoriedade de restituição dos custos. Por outro lado, se se considerar que o



licenciamento ambiental começa desde a caracterização do empreendimento, faz sentido não se devolverem os custos, desde que proporcionais aos gastos da Administração. Apesar de, até hoje, a legislação mineira não instituir os custos através de uma lei, uma vez que pode ser considerada sua natureza de taxa, por ser um serviço, como o IBAMA já fez; aqui há a prestação de um serviço, e não se indeniza apenas análise desse processo, indeniza-se toda a potencialidade de gasto que a Administração Pública teve – servidores, sistemas de informação, gastos com planilha, computadores, diligências de vistoria etc., toda uma gama de fatores. Em razão disso, já é entendimento de algumas decisões que o processo de licenciamento se inicia, sim, com o FCE. Portanto, interpretando-se o Decreto 44.844/08, entende-se que o processo se inicia com o FCE, mas a formalização do processo representa efetivamente o início de sua análise.

Outra questão de judicialização constante ocorre quando há débitos de natureza ambiental e que a Administração Pública bloqueia a sequência do licenciamento ambiental em razão desses débitos. As hipóteses de débito estão previstas na Resolução 412/05 do SEMAD, que diz:

Art. 12 - Para fins de emissão da Certidão Negativa de Débito de Natureza Ambiental deverão ser considerados, isoladamente ou em conjunto, os seguintes débitos, desde que definitivamente constituídos na esfera administrativa:

I - débito decorrente de aplicação de pena pecuniária resultante de processo de Auto de Infração;

[...]

III - débito decorrente de valores devidos a título de indenização prévia de custo análise de requerimento de licença ambiental ou de custo administrativo de processamento do requerimento de AAF;

[...]

VII - débito decorrente de valores devidos a título de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais - TFAMG, instituída pela Lei Estadual 14.940, de 29.12.2003.

A dúvida surge quando se pergunta: há outros modos de a Administração Pública cobrar esses débitos? Assim, não poderia ela impedir a prestação de outro serviço, que é o de licenciamento ambiental, em razão



dessa possibilidade de cobrar e executar por outras vias? Existem decisões nos dois sentidos; há mandados de segurança que foram acolhidos e outros que não foram acolhidos.

Por exemplo, se há uma multa ambiental sendo discutida e esse empreendimento pretende requerer licenciamento ambiental, alguns judicializam a questão, porque, mesmo constituído o crédito na esfera administrativa, ele contesta esse crédito. Essa é uma questão que envolve um debate profundo, mas o que é importante ratificar é que, se há um crédito constituído, hoje, pela legislação estadual, isso impede que ele tenha sequência no processo de licenciamento ambiental. O que o Judiciário ainda tem discutido nessas ações que são trazidas é a pertinência disso, uma vez que há outras possibilidades de cobrança. Lembre-se que os Procuradores de Estado são tutores dessas ações de cobrança e execução e, por este fato não se poderia impedir a prestação de outro serviço público, de licenciamento ambiental.

4 - Etapa de análise, audiência pública, informações complementares e vistorias, que pode se consubstanciar em: solicitação de informações complementares; diligências; solicitação de manifestação de outros órgãos, como o IPHAN, o IEPHA, o Instituto Estadual de Florestas, a Fundação Palmares, IBAMA etc.; vistorias; e a realização de audiências públicas. Esse é o cerne do processo de licenciamento e sua parte mais demorada e, cumpridos seus passos, procede-se ao parecer.

5 - Elaboração do parecer único – PU, em que constam a motivação técnica e jurídica para o ato administrativo que virá na sequência.

6 - Decisão da unidade regional colegiada do COPAM.

Importante destacar que, em caso de pedido de intervenção ambiental, como na supressão de vegetação, e de outorga, para o mesmo empreendimento que requer o licenciamento, os pedidos são processados em conjunto e as decisões também são concomitantes. Assim, em conformidade com a Lei Complementar 140, o mesmo órgão que concede o licenciamento autoriza a supressão de vegetação, em regra geral, com exceção notória do regime jurídico da Mata Atlântica.

Espero que no futuro tenhamos discussões judiciais muito mais focadas em eficácia ambiental do que em formalismos excessivos, para que possamos buscar o verdadeiro ganho ambiental.



Estudos e exigências técnicas requeridos no licenciamento ambiental

Pedro Henrique de Dantas Lemos

Quanto aos estudos técnicos requeridos nos processos de regularização ambiental, outro vídeo foi apresentado durante a exposição sobre licenciamento ambiental, tendo o engenheiro Pedro Dantas explicado o seguinte:

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

O EIA e o RIMA são documentos elaborados por uma equipe multidisciplinar que tem como objetivo demonstrar a viabilidade socioambiental de um empreendimento ou atividade. São exigidos na fase de LP de qualquer licenciamento. Espera-se do EIA e do RIMA, como escopo, abordagem sobre a caracterização do empreendimento, diagnóstico do meio físico, biótico e socioeconômico, definição da área de influência, avaliação dos impactos ambientais negativos que o empreendimento e a atividade vão ter, tanto na fase de instalação, como na de operação e fechamento. Temos, também, uma abordagem da parte dos programas que vão mitigar ou controlar esses impactos, e, para finalizar, o EIA geralmente traz uma avaliação de viabilidade de implantação do projeto. É um documento bem complexo, onde há vários volumes, chegando a mil páginas, por exemplo, que pode ser feito no prazo de três meses a um ano. Tem um investimento aproximado de duzentos mil reais a dois milhões de reais.

Plano de Controle Ambiental (PCA)

O PCA é um documento exigido na fase de instalação – Licença de Instalação. Independe se haverá ou não o EIA. Ele é um documento que traz os programas e ações que vão controlar ou mitigar os impactos que foram avaliados no EIA ou avaliados em um diagnóstico para a implan-



tação de um projeto. É um documento não tão complexo como o EIA, mas que também não é tão compacto. Ele tem que conter todos os programas referentes a todos os meios (físico, biótico e socioeconômico) e deve ter uma abordagem tanto conceitual como executiva. Tem um prazo de elaboração que varia de um a três meses. E investimento varia de cem mil a trezentos mil reais.

Relatório de Controle Ambiental (RCA)

O RCA é um documento semelhante ao EIA, porém de uma abordagem menos aprofundada, não tão complexa quanto o EIA, mas com o mesmo objetivo, que é identificar os impactos negativos, avaliá-los, descrevê-los e, com isso, analisar a viabilidade desse empreendimento ou atividade. O RCA é exigido nos casos em que há a dispensa de EIA/RIMA. Geralmente é um documento não tão complexo, porém o prazo de execução é de três a seis meses para a elaboração, e o investimento é de cem a quinhentos mil reais.

Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental (RADA)

O RADA é um documento cuja finalidade é subsidiar o pedido de renovação de licença de operação de um empreendimento ou atividade. Ele tem como objetivo colocar o desempenho ambiental do empreendimento ou atividade em avaliação pelo órgão ambiental. Ou seja, o órgão ambiental vai avaliar as condicionantes impostas pelas licenças ambientais, a execução, bem como a comprovação dos programas ambientais que foram sugeridos no PCA, durante as fases de instalação e de operação. Então, ele deverá conter essas comprovações, fotografias, mapas, entrevistas, das diversas exigências que vêm dos estudos ambientais ou condicionantes. Ele também é a oportunidade que o empreendedor tem de oficializar os compromissos tomados voluntariamente pela atividade e, também, declarar os passivos ambientais que aconteceram anteriormente. Geralmente é um documento que leva de um a três meses para ser elaborado, e o investimento é de vinte e cinco a cinquenta mil reais.



Plano de Utilização Pretendida (PUP)

O PUP é um documento que subsidia a solicitação de intervenção ambiental. Como intervenção ambiental, pode-se entender qualquer tipo de supressão de vegetação nativa, com ou sem destoca, uma intervenção em áreas de APP, com ou sem destoca, e até mesmo o corte de espécies de árvores nativas isoladas. Ele é um documento que traz no seu escopo os objetivos gerais e específicos da intervenção, as justificativas da intervenção, a caracterização ambiental local e regional, trazendo as informações sobre a topografia, geografia, ideologia e diagnóstico da fauna e flora. Também deve conter os procedimentos metodológicos que foram realizados para o levantamento de campo. Deve, também, abordar o mapeamento de uso e ocupação do solo. Outro item que também deve ser abordado no PUP são os resultados, onde se vai descrever todas as características de mapeamento do uso do solo que foi encontrado. Deve conter informações referentes à intervenção ambiental propriamente dita, ou seja, volumetria de madeira a ser suprimida, espécies que são encontradas, um estudo mais aprofundado sobre a existência de espécies ameaçadas de extinção ou não. Também deve ser abordada no PUP a avaliação de impacto ambiental que a intervenção vai causar, tanto quanto apresentar as medidas mitigadoras. E, também, para finalizar, no PUP deve ser abordada a metodologia de exploração da intervenção com a exibição do cronograma da atividade. Geralmente é um documento que não é muito complexo, tem um prazo de elaboração que varia entre cinco, dez dias e até dois meses, dependendo do tamanho da intervenção, da área e da complexidade do que vai ser feito. E tem um investimento que pode variar de cinco mil reais a cem mil reais.

Projeto Técnico da Reconstituição da Flora (PTRF)


O PTRF é um documento exigido quando há intervenção em áreas de preservação permanente com ou sem autorização prévia do órgão competente. Ele tem o caráter mitigador e compensatório. Assim, espere-se, como escopo mínimo do PTRF, a apresentação dos objetivos gerais e específicos, as alterações ambientais causadas, as localizações das interferências ambientais do empreendimento. Deve-se falar também das formas



de constituição, bem como descrever as metodologias de reconstituição e os procedimentos metodológicos passo a passo. Deve ser exibida uma listagem de espécies nativas que vão ser incorporadas naquela área que tem que ser recomposta ou reconstituída. Geralmente é um documento que demanda de cinco a vinte dias, dependendo da complexidade da intervenção ambiental, do local, do número de focos que sofreram intervenção e deverão ser reconstituídos. O principal é que as medidas mitigadoras ou compensatórias, preferencialmente, devem ser feitas no local do empreendimento, no Município ou na mesma microbacia. Geralmente o investimento é de cinco mil a cinquenta mil reais.

Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)

O PRAD é um documento cuja finalidade é buscar a recuperação de uma área degradada por um empreendimento ou atividade ou de uma área que será degradada por uma instalação ou operação de uma atividade. Como ele visa recuperar a área, deve conter no mínimo uma localização da área, uma caracterização ambiental, local e regional. Também deve ser descrita a caracterização da área degradada com fotos e textos explicando a origem da degradação, a forma, o quanto o local está impactado, o que subsidiará a análise do técnico para a escolha das formas de reabilitação ou recuperação da área. Geralmente, leva em torno de 7 a 20 dias para a sua elaboração e requer um investimento de cinco a cem mil reais, dependendo da complexidade.



Breves apontamentos sobre a AAF - Autorização Ambiental de Funcionamento

Rafael Mori

Quais são as formas de regularização ambiental no Estado de Minas Gerais?

Basicamente temos o licenciamento ambiental e a autorização ambiental de funcionamento, disciplinados pelo Decreto Estadual 44.844/08 e pela Deliberação Normativa nº 74, de 2004, em que, em síntese, se prevê o potencial poluidor dos empreendimentos e o seu porte de enquadramento nas classes de 1 a 6. As classes 1 e 2 correspondem à AAF e as classes de 3 a 6, ao licenciamento ambiental.

Os empreendimentos são listados de 1 a 6, e os empreendimentos com o parâmetro menor do que 1 são classificados como classe zero, e estariam dispensados ou seriam não passíveis de autorização ambiental de funcionamento e licenciamento ambiental. Isso não dispensa essas atividades de outros tipos de autorizações ou licenças. Ocorre que os empreendimentos podem, em determinado momento, se utilizar de recursos hídricos, sendo objeto de outorga, ou em um parâmetro menor que outorga, de cadastro de uso insignificante. Ressalta-se que, para regularizar o uso insignificante, deve ser feito um cadastro no Estado, e a outorga é uma modalidade autorizativa, com as suas mais diversas modalidades.

Em outro passo, determinada atividade pode precisar de uma intervenção ambiental. No Estado de Minas Gerais, é o utilizado o Documento Autorizativo para Intervenção Ambiental (DAIA) para parâmetro de 1 a 2 ou menor. Um dos itens mais comuns dessa autorização é a supressão de vegetação com ou sem destoca, bem como a intervenção em APP com ou sem supressão de vegetação, dentre outros. Caso essa intervenção ambiental esteja dentro dos parâmetros de 3 a 6, a nomenclatura utilizada é a AIA. Ressalta-se que a AIA é vinculada ao licenciamento ambiental, enquanto que o DAIA é vinculado aos parâmetros da AAF, ou menor.



O empreendedor faz o protocolo do formulário de caracterização do empreendimento, onde são respondidas questões básicas sobre o empreendimento e, em um segundo momento, são liberadas questões básicas para o empreendedor: o Formulário de Orientação Básica (FOB), em que são listados os documentos mínimos a serem apresentados pelo empreendedor tanto na AAF quanto no licenciamento ambiental.

A saber, termo de responsabilidade no caso da AAF. Trata-se de um documento que deve ser apresentado por profissional habilitado, onde esse profissional é responsável pelos aspectos ambientais desse empreendimento.

A AAF tem alguns requisitos que se contrapõem ao licenciamento ambiental, a saber, que não necessariamente existe a vistoria na AAF, enquanto no licenciamento ambiental a vistoria é de cunho obrigatório.

No licenciamento ambiental, existem os estudos ambientais, enquanto na AAF não existem esses estudos ambientais. O licenciamento ambiental também é composto por um parecer único que não existe na AAF. E, no licenciamento ambiental, depois de pronto, o parecer único é encaminhado ao COPAM, e na AAF não.

Vale ressaltar que nas AAFs que compõe e que é necessária a autorização do DAIA, ocorre uma vistoria obrigatória, pois, para a obtenção do DAIA, esse requisito é indispensável.

Em outro momento, as SUPRAMs são subdivididas em núcleos regionais de regularização ambiental que delimitam cada uma na quantidade de Municípios de sua jurisdição, aqueles que possuem competência para a liberação dos DAIA.

Questionamentos

Como se obtém uma AAF? E se o empreendedor tiver supressão vegetal? Estudos técnicos requeridos?

Vistoria

Nos casos em que o empreendimento tiver supressão vegetal, será necessário o DAIA. A AAF não tem os estudos ambientais requeridos, mas se precisar do DAIA para compô-la, haverá estudos ambientais dentro do



DAIA. É feita vistoria da área no processo em que se precisa do DAIA.

Para obter a AAF, o primeiro passo é o empreendedor ir até o órgão ambiental, preencher o Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE), em que, basicamente, são colocados os itens como empreendedor, local do empreendimento, procurador e demais questões que vão compor o Sistema Integrado de Informações Ambientais (SIAM). Em um segundo momento, o empreendedor recebe o Formulário de Orientação Básica (FOB), no qual estão detalhados todos os documentos necessários para a formalização do processo. Também é importante frisar que os modelos se encontram no site da Secretária de Meio Ambiente: www.semam.mg.gov.br.

Outro documento importante no FOB é a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Isso ocorre quando um engenheiro responsável fica vinculado aos aspectos ambientais para fins de obtenção da autorização ambiental de funcionamento, bem como do licenciamento ambiental, se for o caso. Haverá também declaração de conformidade da Prefeitura, onde o empreendimento estará localizado. É importante, ainda, frisar que, se o empreendimento for grande e abranger mais de um Município, serão solicitadas tantas declarações da Prefeitura quanto abranger esse empreendimento. Na oportunidade, é importante ressaltar que a listagem que vem descrita no FOB é uma listagem mínima de documentos para a análise ambiental. Assim, poderão ser solicitados outros documentos para os procedimentos administrativos, tanto da AAF, quanto do licenciamento ambiental.

Após a entrega dos documentos listados no FOB pelo empreendedor, caso essa documentação esteja de acordo, será formalizado o processo e, logo depois, será emitida a AAF. Caso contrário, em desconformidade, serão solicitadas informações complementares ao empreendedor, que terá um prazo para responder. É importante dizer que a autorização ambiental de funcionamento é de decisão do Superintendente Regional de Regularização Ambiental e ele decide administrativamente pela concessão ou não da autorização.

Licenciamento convencional: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO)

Funcionamento da Unidade Regional Colegiada (URC)




Em síntese, quando o empreendedor entra com os parâmetros das classes 3 a 6, este é orientado para o licenciamento ambiental em qualquer uma das suas modalidades, inclusive na de instalação corretiva e de operação corretiva. Quando o empreendedor traz todos os documentos listados no FOB, ele formaliza o processo, o qual é analisado por uma equipe multidisciplinar da Secretaria do Meio Ambiente, mas notadamente de uma das SUPRAMs da área de competência.

Em um segundo momento, os técnicos jurídicos da SUPRAM analisam o processo e enviam ao empreendedor, quando é o caso, informações complementares para que o empreendedor responda. Após a resposta do empreendedor, é feito um parecer único com a parte técnica e com a parte jurídica, e é encaminhado então para as URCs competentes. A SUPRAM, na sua competência territorial, auxilia administrativamente as Unidades Regionais Colegiadas.

Posteriormente, é definida uma data para a sessão da audiência da Administração Pública, onde basicamente é dada a palavra ao empreendedor para que ele fale sobre o seu empreendimento à equipe da SUPRAM e aos Conselheiros da URC, que podem tirar dúvidas, fazer colocações e, num segundo momento, tendo encerrado os debates, o presidente da URC coloca em votação o licenciamento ambiental em análise.

Vale ressaltar que o parecer único da SUPRAM sugere o deferimento ou indeferimento, mas os conselheiros da unidade regional colegiada têm autonomia para acatar o parecer da SUPRAM ou não, já que é a Unidade Colegiada que no fim delibera sobre isso.



Estrutura da Administração Pública Ambiental e sua participação na construção de uma sociedade mais justa: a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM

Germano Luís Gomes Vieira

Estamos diante de uma revolução, mas não no sentido de uma insurreição, uma guerra ou batalha. Estamos diante de uma profunda mudança de pensamentos e atitudes. E, no meio dessa revolução, atualmente, o Direito Ambiental ocupa lugar especial.

Se pudéssemos apontar o momento gênese disso, como o Desembargador Audebert Delage registrou em sua palestra, encontraríamos os anos 60 e 70 do século passado, quando tivemos a constatação de uma verdadeira questão ambiental, uma questão que não é uma indagação, mas uma problemática, envolvendo não apenas problemas, mas também soluções. Soluções que só foram pensadas porque a sociedade começou a enxergar determinadas atitudes em relação ao meio ambiente efetivamente como problemas. Dentre eles, podemos citar o desenvolvimento econômico em um primeiro plano, a questão dos testes nucleares sem prévia avaliação de impacto, o uso desenfreado de pesticidas na agricultura, prejudicando o meio ambiente e a saúde humana. Tivemos também os grandes desastres ambientais, sobretudo com os petroleiros, a contaminação de rios na Europa, como foi o caso do Rio Reno, contaminado com pesticidas.

E podemos citar algumas soluções postas diante desses problemas, como o surgimento dos primeiros estudos técnico-científicos e das primeiras organizações não governamentais – Greenpeace, WWF, Amigos da Terra. Tiveram início também legislações pontuais em alguns países, como nos Estados Unidos, que criou o National Environment Policy Act (NEPA), que inspirou, sobretudo, a criação da Lei 6.938, de 1981. E como o meio ambiente não conhece fronteiras, é óbvio que as organizações internacionais, mormente a Organização das Nações Unidas (ONU), pautaram a questão ambiental para que pudesse ser uma inspiradora, através de seus



princípios, para a legislação de cada Estado, pontualmente.

Isso foi feito desde 1972, com a Conferência de Estocolmo, e, paulatinamente, com a ECO 92, em Johannesburgo, Rio +20 e diversos outros tratados pontuais. Essa primeira menção é importante, por ter sido, sobretudo, nesse período, em que se formataram princípios ambientais significativos, um deles, trazido pelo Desembargador Audebert Delage, e que serviram de inspiração ao legislador constituinte para que pudesse, implícita ou explicitamente, materializá-los na Carta.

É aí que se encontra o papel do Poder Público e especificamente das três agendas. As questões estão muito bem colocadas, normas há por vastidão, mas o que temos que pensar é na efetividade delas. Quanto a isso, tanto a Administração Pública, na sua execução, quanto o Poder Judiciário, em seu controle, têm papéis diferenciados.

Com a estruturação “do que fazer”, é necessária uma digressão acerca “de quem é que vai fazer”.

A estrutura da Administração Pública Ambiental, que foi pensada desde 1981, através da Lei 6.938, foi pensada dentro de um sistema que pudesse convergir políticas uniformes para todos os entes da federação, União, Estados e Municípios, e que pudessem cumprir os ditames da política ambiental e, posteriormente, o próprio § 1º da Constituição, que está ali como uma verdadeira obrigação de fazer para o Poder Público.

Tanto é que todos os incisos que ali estão começam com um verbo: preservar, conservar, restaurar, definir, promover, exigir e controlar. Ou seja, são todos verbos que trazem uma verdadeira obrigação de fazer para o Poder Público, no nosso caso, através da Administração Pública. Isso foi pensado por meio de responsabilidades comuns e específicas para todos os entes da federação. Quando foi editada a Lei 6.938, um sistema foi estruturado com essa finalidade – o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que reúne órgãos federais, estaduais e municipais em sua composição.

Quanto aos federais, podemos citar: o Conselho de Governo, o Instituto Brasileiro de Conservação do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, acompanhado do ICMBIO, o Ministério do Meio Ambiente, como órgão central, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), como órgão consultivo, deliberativo, normativo desse sistema, acompanhado



dos órgãos seccionais e dos órgãos locais.

Na particularidade de Minas Gerais, também estruturamos um sistema – o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) – do qual temos a Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) como órgão central e três entidades a ela vinculada: a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM); o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM); e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Portanto, uma fundação e duas autarquias.

Hoje, na estrutura do SISEMA, a SEMAD acaba por ser o órgão de fiscalização integrada e regularização ambiental. É verdade que grande parte da sociedade ainda enxerga as três entidades como as responsáveis por atos autorizativos: a FEAM, pelo licenciamento ambiental; o IGAM, pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos; e o IEF, por conceder autorização para a supressão de vegetação, que chamamos de intervenção ambiental. No entanto, esses atos autorizativos são, hoje, autorizados por uma subsecretaria específica da administração direta (da SEMAD), e as três entidades acabaram por ficar, com a reforma em 2010/2011, como entidades que prestam um apoio e estabelecem programas ambientais específicos.

No caso, ainda no SISEMA, temos dois conselhos vinculados administrativamente, que são o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COPAM) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (CERH-MG), dentro do SISEMA, mas que também participa do gerenciamento de recursos hídricos e engloba os comitês de bacias hidrográficas.

O COPAM é estruturado de modo que a Administração abandone a unilateralidade da política, para que a população, os interessados, a sociedade civil organizada e demais atores envolvidos na questão ambiental possam discutir, participar e se envolver em decisões que afetam o direito de todos.

Isso ocorre através do COPAM, em colegiados específicos, através das Câmaras Temáticas, que discutem questões técnicas pontuais, relacionadas à indústria, à mineração, a atividades agrossilvipastoris, à infraestrutura, a mudanças climáticas. Além dessas Câmaras Temáticas, há a Câmara Normativa Recursal, que delibera sobre normas e recursos com abrangência em todo o Estado de Minas Gerais.



Ainda temos, na estrutura do COPAM, as Unidades Regionais Colegiadas, que, em Minas Gerais, são as unidades competentes para deliberar sobre o licenciamento ambiental. Portanto, a particularidade de Minas Gerais é que toda a análise do processo de licenciamento ambiental corra perante as superintendências regionais da SEMAD, mas não é o superintendente que decide, e sim um colegiado do qual fazem parte o Poder Público, a sociedade civil organizada e os demais interessados que se elegem para fazer parte desses colegiados, uma decisão paritária e democrática.

Dentro do sistema, a FEAM foi uma entidade pensada nos anos 80 para ser uma executora da política ambiental, e é reconhecida justamente pelo seu papel histórico na condução do licenciamento ambiental.

Na última reforma administrativa, a FEAM deixou de executar esse papel, mas passou a executar um papel nobre, que é pensar como efetivamente melhorar os instrumentos de gestão ambiental, entre eles o licenciamento.

A FEAM é historicamente conhecida por sua capacidade técnica de pesquisa, estudos e programas ambientais. Para citar alguns exemplos de programas específicos:

Na questão da qualidade do ar, a FEAM tem um centro de pesquisa e supervisionamento da qualidade do ar na região metropolitana de Belo Horizonte, com índices disponibilizados semanalmente no site.

Na Gestão de áreas contaminadas, em 2007, tínhamos 57 áreas gerenciadas pela FEAM, hoje temos 357 áreas.

Na gestão de resíduos sólidos urbanos, ainda que a responsabilidade direta esteja com os Municípios, pela Lei 12.305 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, a FEAM atua nesse apoio aos Municípios no que diz respeito a como fazer a melhor destinação e o gerenciamento desses resíduos. Tínhamos, em 2003, uma porcentagem de população urbana com acesso à disposição adequada na ordem de 21,5%. Hoje temos 54,08%. Em sete anos, aumentamos consideravelmente esse índice, mas há uma janela de oportunidade muito vasta e um caminho muito árduo para se preencher.

No campo das mudanças climáticas, essa questão foi discutida sobretudo pela Presidente Dilma em sua recente visita aos Estados Unidos e pelo acordo que foi lá celebrado. Atualmente, o Governo de Minas está



se preparando para estar representado em Paris, na França, na COP 21. A 21ª Conferência do Clima (COP 21) será realizada em dezembro de 2015, em Paris, e terá como principal objetivo costurar um novo acordo entre os países para diminuir a emissão de gases de efeito estufa, diminuindo o ritmo do aquecimento global e, em consequência, limitar o aumento da temperatura global em 2°C até 2100.

O Estado de Minas Gerais, por ter elaborado o Plano Estadual de Mudanças Climáticas, é reconhecido pela comunidade internacional como um *best practices* em cooperação internacional. Os nossos gestores foram à França para apresentar essa iniciativa do governo mineiro através da FEAM. Já foi encaminhado um projeto de lei à Assembleia Legislativa para que essa política de Governo torne-se uma política de Estado, através de um projeto que visa instituir a Política Estadual de Mudanças do Clima.

E, por fim, no campo da educação ambiental, temos ações e resultados significativos, dentre eles o Programa Ambientação, que visa fazer o gerenciamento de resíduos em órgão públicos no Estado de Minas Gerais.

Recentemente, diante da escassez hídrica, a FEAM criou a calculadora do consumo de água. Dentro de uma racionalidade de reconhecer o grande problema hídrico, é importante trabalhar a sensibilização de cada um no consumo de água, não eximindo o papel do Poder Público, mas chamando cada um a melhorar a sua relação com o uso da água. O interessante é que essa calculadora está no site da FEAM, edificada sobre cálculos normais sobre o que cada um utiliza de água diariamente, e, ao final, tem-se o nível de água consumido individualmente, que também está disponível no site da FEAM. O projeto é importante para mostrar o papel de cada um, diante de uma realidade coletiva.

A Administração Pública, para buscar uma sociedade mais justa, no mínimo, tem que cumprir os seus mandamentos constitucionais elencados no § 1º da Constituição, com destaque à participação. Entender algo como justo, muitas vezes, envolve subjetividade. Por exemplo, quando uma pessoa desmata uma propriedade para o seu interesse, é justo. É justo para si, mas o que queremos é justiça para a sociedade, tornando-a mais fraterna e solidária. Essa participação possui três eixos principais. Primeiro, o dever de publicidade, de demonstrar à sociedade o que está sendo feito e



qual é realmente a situação ambiental em que se vive. Segundo, o acesso à informação ambiental, lembrando que os órgãos integrantes do SISAMA têm a responsabilidade de franquear esse acesso a todos e de quaisquer informações. Isso ocorre desde 2003, através do que dispõe a Lei 10.650/03. Terceiro, o eixo essencial, que é a educação ambiental. Ou seja, não há participação se não houver publicidade, franco acesso à informação e educação ambiental.

É necessário, realmente, fomentar o envolvimento do cidadão e sua participação nas questões ambientais, pois é apenas assim que o cidadão vai se sentir parte de uma decisão, aumentando seu senso de “justiça”. A questão da participação permeia várias searas públicas, como, por exemplo, no licenciamento ambiental, em que temos a junção de interesses ambientais, econômicos e sociais de uma maneira muito cristalina.

Certa vez, presidi uma audiência pública no Município de Santa Bárbara. Na ocasião, tínhamos os interesses ambientais de um parque que estava sendo criado, questões sociais significativas de comunidades tradicionais e interesses econômicos de atividades de mineração existentes na área.

A audiência pública possui um rito, com um tempo para falar determinado, no qual a SEMAD tem o papel de mediadora dos representantes da sociedade e dos interesses econômicos. Na ocasião, uma das pessoas que tinha se inscrito pediu a palavra e tinha três minutos para falar. O auditório estava lotado de gestores municipais que tinham interesses nos empreendimentos, tendo em vista a arrecadação de recursos, e de ambientalistas que estavam legitimamente representados e brigavam pela criação do parque. E essa pessoa falou o seguinte: “eu vou soltar um boi brabo atrás de todo mundo aqui, desses ambientalistas, porque vocês estão todos com Ipad, Iphone e nós não temos nem o que comer, porque não temos onde trabalhar”.

Independente de juízo de valor, meritório, acerca da questão, o que eu quero demonstrar é que ele e todas as comunidades ali presentes estavam interessados em outras questões, questões sociais graves, que o Poder Público tem que enfrentar. Sua intervenção não estava relacionada a uma questão eminentemente ambiental, mas nós não podemos deixar de cons-



tatar que era uma questão eminentemente de sustentabilidade. Esse cidadão especificamente estava revoltado porque não tinha condições de ter seus anseios e direitos resguardados, e estava vendo ali, naquele momento, uma saída para seus anseios de vida e de seus familiares.

Isso é para exemplificar que, em nosso dia a dia, fica muito claro que, em qualquer decisão que tomarmos na área ambiental, estamos envolvendo a avaliação de uma qualidade ambiental necessária, um dever de preservação do meio ambiente, mas também do reconhecimento do desenvolvimento econômico e um cuidado especial com o desenvolvimento social.

Ao fim, gostaria de pontuar que não é possível pensar em meio ambiente sem duas palavras: inovação e investimento. O Poder Público e as empresas privadas precisam entender que meio ambiente é investimento e, nesse caso, com retorno garantido.





SOBRE OS AUTORES

André Silveiras de Vasconcelos

Promotor de Justiça titular da 2ª Promotoria de Piumhi e substituído na Promotoria de São Roque de Minas. Membro do GAECO-Divinópolis. Coautor do artigo Introdução ao Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771, de setembro de 1965) publicado na obra *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas*. (Coordenação de Rodrigo Jorge Moraes, Mariangela Garcia de Lacerda Azevedo e Fábio Machado de Almeida Delmanto. Rio de Janeiro : Renovar, 2005).

Breno Esteves Lasmar

Advogado. Assessor jurídico em Autarquias e Secretarias de Estado de Governo de Minas Gerais. Ex-Superintendente de Fiscalização Ambiental Integrada da SEMAD. Ex-Procurador-Chefe do Instituto Mineiro de Águas. Ex-Assessor Jurídico-Chefe da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Ex-Procurador-Chefe do Instituto de Geociências Aplicadas.

Bruno Augusto Santos Oliveira

Juiz Federal da Subseção Judiciária de Passos-MG. Mestre em Filosofia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia – FAJE. Mestre em Direito Constitucional Comparado pela Samford University - Estados Unidos .

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Como Promotor de Justiça, exerceu suas atribuições nas Comarcas de Mutum, Rio Pardo de Minas, Paracatu e Belo Horizonte, atuando desde 2005 na defesa do meio ambiente. Atualmente, é Coordenador-Geral das Promotorias de Justiça por Bacias Hidrográficas e do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais - NUCAM. Representante do Ministério Público no Plenário, na Câmara Normativa e Recursal (CNR), na Câmara de Instrumento de Gestão Ambiental (CIG) e nas Unidades Regionais Colegiadas do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. Representante do Ministério



Público do Estado de Minas Gerais no Conselho Estadual de Direitos Difusos (CEDIF). Representante do Ministério Público nas Unidades Regionais Colegiadas (Velhas e Paraopeba) do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. Representante do Ministério Público na Câmara Temática de Direito Ambiental do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJG). Professor de Direito Ambiental da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

Advogada. Especialista em Direito Empresarial. Mestre em Direito Empresarial. Professora de Direito Ambiental e Direito Minerário na Faculdade de Direito Milton Campos. Coordenadora dos cursos de Direito Ambiental e de Direito Minerário e Desenvolvimento Sustentável na Faculdade Milton Campos. Professora nos cursos de pós-graduação em meio ambiente e mineração na PUC-MINAS e UNA. Coordenadora da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais da Faculdade Milton Campos, em convênio com o Ministério Público de Nova Lima.

Fernanda Lira Santiago

Graduada em Ciências Biológicas na PUC-Minas. Especialista em Gestão Ambiental, MBA em gerenciamento de projetos. Mestre em Engenharia Ambiental. Consultora em regularização ambiental com enfoque em estudos de avaliação ambiental.

Germano Luís Gomes Vieira

Professor universitário. Especialista em educação ambiental. Mestre em Direito Ambiental pela UCP/Portugal. Subsecretário de gestão e regularização ambiental integrada da SEMAD.

Henri Dubois Collet

Agrimensor. Especializado em engenharia civil. Diretor de unidades de conservação do IEF.

José Afrânio Vilela

Bacharel em Direito, pela Universidade Federal de Uberlândia -



MG - 1985. Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, desde 18/03/2005. Função Jurisdicional: 2º Câmara Cível.

Luiz Audebert Delage Filho

Bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Juiz de Fora/MG - 1973. Pós-graduação em Direito Público - IEC/PUC Minas - TAMG (1998). Pós-graduação em Direito Ambiental - CAD/Universidade Gama Filho - 2004; Curso "Formação de Formadores" - Escola Nacional da Magistratura Francesa - Paris e Bordeaux/França - 2004. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, desde 29/10/2002.

Lyssandro Norton Siqueira

Procurador do Estado de Minas Gerais. Procurador-Chefe da Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RIO. Professor dos cursos de Direito do UNIBH, da UNA e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Conselheiro da OAB/MG. Membro da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente). Coordenador em Minas Gerais da APRODAB (Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil). Coordenador em Minas Gerais do IBAP (Instituto Brasileiro de Advocacia Pública). Mestre em Direito pela Faculdade Milton Campos.

Marcela Cardoso Lisboa Pimenta

Bióloga graduada pela UFMG. Sócia-diretora da empresa de consultoria ambiental desde 2006. Trabalhou na FEAM, em análise de estudos ambientais de licenciamento ambiental, na emissão de pareceres técnicos para deferimento ou não de licença perante o COPAM.

Marília Carvalho de Melo

Engenheira civil pela UFMG. Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Foi Diretora-Geral do IGAM. Secretária Adjunta de Meio Ambiente da Secretaria do Estado de Minas Gerais. Professora do curso de engenharia civil na PUC - MINAS e da pós-graduação do IETEC.



Patrus Ananias de Souza

Advogado. Especialista em Poder Legislativo. Mestre em Direito Processual. Professor de Direito da PUC-Minas. Pesquisador da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. De 1989 a 1992, exerceu o mandato de vereador em Belo Horizonte. Entre 1993 e 1996, foi prefeito de Belo Horizonte. Em 2002, elegeu-se deputado federal, exercendo o mandato em 2003. Em 2004, durante a gestão do presidente Lula, assumiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde, dentre outros programas sociais, foi responsável pela implementação do “bolsa família”, permanecendo no cargo até março de 2010. Em 2014, foi eleito deputado federal. Em janeiro de 2015, foi nomeado Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário.

Pedro Henrique de Dantas Lemos

Graduado em Engenharia Florestal – Universidade Federal de Viçosa, UFV (2005). Mestrado em Botânica, Área Ecologia Vegetal pela Universidade Federal de Viçosa, UFV (2008). Bolsista CNPq. Coordenação-geral da área florestal na BRANDT Meio Ambiente. Consultor ambiental.

Rafael Mori

Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Especialista em Direito Ambiental pela UNINTER. Professor universitário. Analista jurídico ambiental da SEMAD/SUPRAM CM.