

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL***

A PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”, e 103, VI, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei 9.868/99, vem propor AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida liminar, em impugnação à Lei nº 18.023, de 9 de janeiro de 2009, do Estado de Minas Gerais, por violação aos artigos 23, VI e VII; 24, VI e § 1º; e 225 da Constituição Federal.

2. A presente inicial segue acompanhada das representações formuladas pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais e pela Procuradoria da República no Município de Uberaba/MG.

3. Eis o teor da norma questionada:

Art. 1º - O § 2º do art. 10 da Lei nº 14.309, de 19 de junho de 2002, passa a vigorar com a redação que segue, ficando o artigo acrescido do seguinte § 4º:

"Art. 10.

§ 2º - No caso de reservatório artificial resultante de barramento construído sobre drenagem natural ou artificial, a área de preservação permanente corresponde à estabelecida nos termos das alíneas "d" e "e" do inciso III do caput deste artigo, exceto a área de preservação permanente de represa hidrelétrica, que terá sua abrangência e sua delimitação definidas no plano diretor da bacia hidrográfica, observada a legislação pertinente, sem prejuízo da compensação ambiental.

.....
§ 4º - Na inexistência do plano diretor a que se refere o § 2º deste artigo, a área de preservação permanente de represa hidrelétrica terá a largura de 30m (trinta metros), sem prejuízo da compensação ambiental e da obrigação de recuperar as áreas de preservação permanente degradadas, assegurados os usos consolidados, inclusive para fins de exploração de atividades agrícolas com culturas perenes de porte arbóreo ou arbustivo, e os atos praticados até a data de publicação do plano diretor." (nr)

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

4. Pode parecer, à primeira vista, que as regras locais estão voltadas à preservação ambiental, mas, quando confrontadas com disciplina mais benéfica existente no plano nacional, revelam-se, isto sim, prejudiciais ao meio ambiente.

5. É que a norma mineira contraria o disposto no art. 3º da Resolução nº 302/2002 do CONAMA, ao reduzir de forma genérica os limites das APPs ali previstos:

RESOLUÇÃO Nº 302/2002 - CONAMA

Art 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

§ 1º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso I, poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o patamar mínimo de trinta metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere, se houver.

§ 2º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso II, somente poderão ser ampliados, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, e, quando houver, de acordo com o plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere.

§ 3º A redução do limite da Área de Preservação Permanente, prevista no § 1º deste artigo não se aplica às áreas de ocorrência original da floresta ombrófila densa - porção amazônica, inclusive os cerradões e aos reservatórios artificiais utilizados para fins de abastecimento público.

§ 4º A ampliação ou redução do limite das Áreas de Preservação Permanente, a que se refere o § 1º, deverá ser estabelecida considerando, no mínimo, os seguintes critérios:

- I - características ambientais da bacia hidrográfica;
- II - geologia, geomorfologia, hidrogeologia e fisiografia da bacia hidrográfica;
- III - tipologia vegetal;

IV - representatividade ecológica da área no bioma presente dentro da bacia hidrográfica em que está inserido, notadamente a existência de espécie ameaçada de extinção e a importância da área como corredor de biodiversidade;

V - finalidade do uso da água;

VI - uso e ocupação do solo no entorno;

VII - o impacto ambiental causado pela implantação do reservatório e no entorno da Área de Preservação Permanente até a faixa de cem metros.

§ 5º Na hipótese de redução, a ocupação urbana, mesmo com parcelamento do solo através de loteamento ou subdivisão em partes ideais, dentre outros mecanismos, não poderá exceder a dez por cento dessa área, ressalvadas as benfeitorias existentes na área urbana consolidada, à época da solicitação da licença prévia ambiental.

§ 6º Não se aplicam as disposições deste artigo às acumulações artificiais de água, inferiores a cinco hectares de superfície, desde que não resultantes do barramento ou represamento de cursos d'água e não localizadas em Área de Preservação Permanente, à exceção daquelas destinadas ao abastecimento público.

6. A legislação estadual afasta o limite de 100 metros para as APPs em áreas rurais, inclusive para áreas destinadas à exploração de atividades agrícolas, sem considerar o § 1º do art. 3º da Resolução acima transcrita. E mais: tenta criar espécie de direito adquirido em face dos 30m de área de preservação, por meio da expressão “usos consolidados”, em dissonância com o comando federal.

7. O art. 2º, “b”, do Código Florestal considera como área de preservação permanente a floresta e demais formas de vegetação situadas ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais. Em tal dispositivo, considera-se 30m como largura marginal mínima para APPs ao longo de rios ou cursos d'água. Ou seja: o limite de 100m adotado pela Resolução nº 302/2002, observado o mínimo de 30m, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos

hídricos da bacia onde o reservatório se insere, obedece as diretrizes do Código.

8. O § 1º do art. 3º do Código Florestal prevê que “*a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social*”. O art. 4º do Código é ainda mais descritivo quanto às regras de supressão de vegetação em área de preservação permanente:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

9. Eventual necessidade de supressão da vegetação em área de preservação permanente, em caráter estritamente excepcional, terá de ser autorizada por lei específica para cada hipótese, “*vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*” (art. 225, § 1º, III, da CR).

10. A Lei nº 18.023/09, ao assegurar o uso já consolidado, inclusive para fins de exploração de atividades agrícolas, além dos atos praticados até a data de publicação do plano diretor, não observou os critérios de utilidade pública ou interesse social, estipulados no Código Florestal¹, nem a necessidade de autorização legal.

11. A Constituição Federal impõe aos Estados um dever de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (CF, art. 225, caput e § 1º, I). Como tem assentado a Suprema Corte: “*o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público como à coletividade em si mesma considerada*” (MS 22.164, Ministro Celso de Mello, DJ de 17/11/1995).

¹ Note-se que o § 6º do art. 4º acima dispõe que na implantação de reservatório artificial, como no caso em apreço, é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso são definidos por resolução do CONAMA.

12. Portanto, falhou o legislador estadual em seu dever constitucional de proteção ao meio ambiente ao possibilitar a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente e a exploração de atividades agrícolas nesses locais até a publicação do referido plano diretor.

13. A perspectiva até aqui externada não permite afirmar, evidentemente, que a discussão situa-se em âmbito infraconstitucional, ao argumento de crise de legalidade entre a lei estadual e o Código Florestal.

14. Ao revés, a atividade normativa local surge sob o prisma constitucional como exemplo típico de usurpação da competência legislativa da União, a quem compete estabelecer normas gerais em tema de proteção do meio ambiente (arts. 23, VI e VII, e 24, VI e § 1º, da CR)².

15. Essa regra de competência constitucional deve nortear a interpretação da norma contida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, segundo a qual incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *“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”*.

16. Em se tratando de competência legislativa concorrente e por se cuidar de tema de proteção ambiental, parece claro que não podem os Estados-membros, o Distrito federal e os municípios, no que lhes cabe

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

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

(...)

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

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

suplementar a legislação federal, estabelecer, em contrariedade ao estipulado pela União, áreas menos extensas de preservação ambiental. Poderiam, sim, ampliar a medida dessas áreas, o que, de resto, estaria em conformidade com o próprio Código Florestal, que, na hipótese, alude à “*largura máxima*” da faixa marginal de proteção.

17. Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar das áreas de preservação permanente, assegura que “[a] legislação federal caracteriza-se como uma norma geral, devendo ser respeitada pelos Estados e Municípios; que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, conforme os arts. 23 (VI e VII) e 24 (VI e § 2º) da CF”³. Desse entendimento compartilha o Supremo Tribunal Federal⁴:

5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que “podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse” (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes.

6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas

³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 739.

⁴ Nesse sentido, ADI 3.035, Ministro Gilmar Mendes, DJ de 14/10/2005; ADI 2.656, Ministro Maurício Corrêa, DJ de 1º/8/2003; ADI 3.338, Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 6/9/2007.

deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. (ADI-MC 2.396, Ministra Ellen Gracie, DJ de 24/12/2001).

18. Assim, a Lei estadual nº 18.023/09, ao afrontar a legislação federal em vez de suplementá-la no âmbito regional, viola a competência legislativa da União, a quem cabe editar normas gerais em matéria ambiental.

19. A evidente inconstitucionalidade da norma impugnada enseja, por si só, o *periculum in mora*. As normas impugnadas possibilitam lesões ao meio ambiente que, com frequência, são irreparáveis. Diante do princípio da prevenção, e tendo em vista que áreas de preservação permanente ao redor de bacias artificiais estão ameaçadas, a necessidade de medida cautelar se torna irrefutável.

20. É necessário, pois, que se formule pedido de concessão de medida liminar, para efeito de se obter, até desfecho desta ação, a suspensão da eficácia da Lei nº 18.023/09 do Estado de Minas Gerais.

21. Requer-se, por fim, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, consoante previsto no § 3º do art. 103 da Constituição da República, seja determinada abertura de vista dos autos à Procuradoria Geral da República, para manifestação a respeito do mérito, e, ao final, seja julgado procedente o pedido, a fim de que se declare a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Brasília, 8 de janeiro de 2010.

SANDRA CUREAU
PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO