



Supremo Tribunal Federal

Of. n° 1019 /P

Brasília, 26 de julho de 2005.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3540
REQUERENTE: Procurador-Geral da República
REQUERIDO: Presidente da República

Senhor Diretor,

Comunico a Vossa Senhoria que, nos termos da decisão cuja cópia segue anexa, deferi o pedido de medida cautelar para suspender, *ad referendum* do Plenário, até o julgamento final desta ação, a eficácia do art. 4º, *caput*, e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Atenciosamente,


NELSON JOBIM - PRESIDENTE

Ao Senhor
NILO SÉRGIO DINIZ
Diretor do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA

Supremo Tribunal Federal

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.540-1 DISTRITO FEDERAL

REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ajuíza ADI contra o art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 agosto de 2001, na parte em que alterou o art. 4º, *caput* e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.¹

¹ "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.

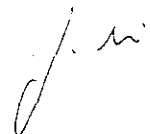
§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 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." (NR)



Aponta a inconstitucionalidade formal dos referidos dispositivos por violação ao art. 255, § 1º, III, da Constituição Federal².

Está na inicial:

".....
[os dispositivos ora atacados] tornam possível a supressão de área de preservação permanente mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental, quando, em verdade, o legislador constituinte determinou que tal supressão somente poderá ocorrer por meio de lei formal.

.....
... somente a lei em sentido formal e específica, entendida esta como o ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, poderá autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos...

....."

Alega que o CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, com fundamento na Medida Provisória atacada

".....
...está prestes a autorizar, por meio de resolução, que o gestor ambiental local apure a 'utilidade pública' de um empreendimento de mineração e autorize, sem lei, a supressão da vegetação em área de preservação permanente.

....." (fl. 7)

E que

²Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

.....
Tal fato... poderá acarretar prejuízos irreparáveis ao bem ambiental, uma vez que fundado unicamente na discricionariedade do gestor ambiental de dizer o que é utilidade pública, quando essa avaliação evidentemente extrapola a questão ambiental. [via de consequência] Abre-se a porta, por exclusivos interesses econômicos, especialmente minerários, para a extinção de espaços territoriais protegidos e essenciais à proteção e defesa dos ecossistemas.
....." (fl. 7)

E ainda que

.....
A 78ª Reunião do CONAMA será realizada nos próximos dias 27 e 28 de julho de 2005..., o que comprova a necessidade de concessão de medida cautelar com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, 'sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado'.
....." (fl. 7)

Requer a concessão de medida cautelar com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e no art. 170 do Regimento Interno.

Decido.

Em exame prévio verificam-se presentes os pressupostos necessários para o deferimento da medida cautelar. ✓

A inicial anuncia a proximidade da 78ª Reunião Ordinária do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA³, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA - SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, que será realizada nos dias 27 e 28 de julho de 2005 (fls. 17/20).

Ocorre que, com fundamento no art. 4º da Medida Provisória ora impugnada, o CONAMA, por meio de Resolução, pode vir a autorizar

³ Art. 6º, II, da Lei 6.938/81.

o gestor ambiental local a suprimir a vegetação de uma área de preservação permanente, para fins de "empreendimento de mineração" (fl. 7).

A Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF).

Ora, a extração de minério causa danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente, eis que a área em que a atividade for desenvolvida não voltará ao seu estado anterior, presente por este motivo o *periculum in mora*.

O *fumus boni iuris* encontra-se na norma constitucional (art. 225, § 3º, III, da CF) que autoriza a supressão de área de preservação permanente somente por lei.

Daí que a concessão da medida permitirá uma análise mais aprofundada sobre o tema e, ao mesmo tempo, não impedirá o perecimento do direito de eventuais interessados na exploração ambiental.

Assim, defiro o pedido de medida cautelar para suspender, *ad referendum* do Plenário, até o julgamento final desta ação, a eficácia do art. 4º, *caput*, e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

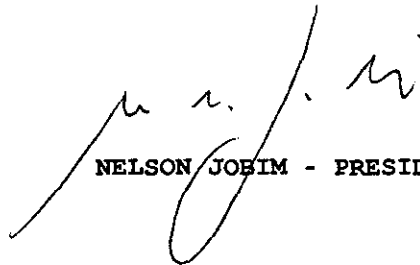
Comunique-se, com urgência, o teor desta decisão ao Diretor do CONAMA e ao Procurador-Geral da República.

Solicitem-se informações.

Supremo Tribunal Federal
ADI 3.540-MC / DF

Publique-se.

Brasília, 25 de julho de 2005.


NELSON JOBIM - PRESIDENTE

*EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL*

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no artigo 103, VI, da Constituição Federal, vem, perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, ajuizar AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida cautelar, em face do artigo 1º da Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, na parte em que alterou o artigo 4º, *caput* e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.

2. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte teor:

“Art. 1º Os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes redações:

(...)

"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."

3. Os referidos dispositivos normativos violam o artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, na medida em que tornam possível a supressão de área de preservação permanente mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental, quando, em verdade, o legislador constituinte determinou que tal supressão somente poderá ocorrer por meio de lei formal.

4. Com efeito, reza o artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, *in verbis*:

"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:

(...)

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." (ênfases acrescidas)

5. Depreende-se desta norma constitucional que somente a lei em sentido formal e específica, entendida esta como o ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, poderá autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, condicionada à integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

6. Nesta esteira de raciocínio, tem-se, portanto, que a competência para autorizar qualquer supressão de área de preservação permanente é exclusiva do

Poder Legislativo, não sendo tal competência objeto de delegação a autoridade administrativa, *in casu*, órgão ambiental.

7. Não obstante o citado mandamento constitucional, a Medida Provisória 2.166-67/2001, nos dispositivos supra transcritos, transgredindo a ordem vigente, tornou possível que o gestor de um órgão ambiental, portanto, de natureza administrativa, subtraía uma competência que o Poder Constituinte atribuiu expressamente ao Legislativo.

8. Deste modo, a Medida Provisória, ineludivelmente, viola o Princípio da Reserva Legal consubstanciado no art. 225, § 1º, inciso III, da Carta Política, eis que a expressão contida no dispositivo - “sendo a alteração ou supressão permitidas somente através de lei” - abriga uma manifestação absoluta do Princípio da Reserva Legal, implicando dizer que a Constituição excluiu qualquer outra fonte infralegal para disciplinar a matéria.

9. Na trilha da inconstitucionalidade do dispositivo guerreado, posiciona-se o mestre Paulo Affonso Leme Machado, no seu livro “Direito Ambiental Brasileiro” (11ª Edição. São Paulo, Malheiros, 2003, pág. 700):

“Essa medida provisória, além do vício que analisarei logo adiante, invade claramente terreno reservado à lei. Importante e necessário que se analise a utilidade pública de obras, planos, atividades ou projetos que acarretem alteração ou supressão das florestas de preservação permanente. Mas um dos vícios dessa medida provisória é o que atribui à autoridade administrativa federal expedir autorização para essa extinção de floresta de preservação permanente. Pela Constituição Federal, quem tem competência para autorizar é somente o Poder Legislativo. Acentue-se que a norma constitucional não tem qualquer exagero. No caso, o Poder Legislativo discutirá sobre um bem que está caracterizado como “permanente”. Uma floresta de preservação permanente não é para ser suprimida ou alterada precipitadamente ou ao sabor do interesse somente do partido político que administre o meio ambiente. Não desconheço que com esse entendimento do art. 225, § 1º, III, da CF haverá demora em poder-se autorizar a supressão de uma floresta de preservação permanente. Entre os fins dessas florestas estão o de proteger os cursos de água, evitar o assoreamento dos rios e as

enchentes e fixar as montanhas, evitando-se o freqüente soterramento das pessoas nos grandes centros urbanos. A elaboração de uma lei dará ensejo a debate previamente designado e iluminado pela sociedade.” (ênfases acrescentadas)

10. De igual modo, aponta Márcia Dieguez Leuzinger no artigo “Alteração e Extinção de Áreas de Preservação Permanente”:

“[...] Nesse caso, afigura-se inconstitucional o art. 4º do Código Florestal, Lei n.º 4.771, de 1965, na redação conferida pela MP N.º 2.1666-67/01, que prevê a possibilidade de supressão de vegetação em área de preservação permanente por meio de simples autorização do órgão ambiental”.¹

11. Na doutrina de Edis Milaré, os espaços territoriais especialmente protegidos são:

“Espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade biológica existente no território nacional, requerem sua sujeição, pela lei, a um regime de interesse público, através da limitação ou vedação do uso dos recursos ambientais da natureza pelas atividades econômicas”².

12. Com foco nesta definição, o citado doutrinador classifica em quatro tipos os espaços territoriais especialmente protegidos: 1) Unidade de Conservação (prevista na Lei n.º 9985/2000 – SNUC); 2) Área de Preservação Permanente (prevista na Lei 4.771/65 – Código Florestal); 3) Reserva Legal (prevista na Lei 4.771/65 – Código Florestal); 4) Área de Proteção Especial (prevista na Lei n.º 6.766/79 - Parcelamento do Solo Urbano).

13. Ressai, assim, que as áreas de preservação permanente são espécies do gênero espaço territorialmente protegido, recaindo sobre elas a vedação imposta pelo dispositivo constitucional que não permite a sua alteração ou supressão, exceto quando prevista em lei.

¹ Universitas JUS. N.º 11. Pág. 105-118.

² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2000.

14. Portanto, é evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos citados, pois somente a lei em sentido estrito e específica poderá dispor das áreas de preservação permanente e, ainda assim, desde que cuidando de não comprometer a “integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III). A lei em hipótese alguma pode delegar ao administrador ou a ato normativo infralegal o poder de determinar as hipóteses, em tese, ou os pressupostos para a supressão de APP, ainda que criadas por ato administrativo.

15. Assim, demonstradas as inconstitucionalidades dos dispositivos normativos ora vergastados, o que consubstancia o *fumus boni iuris* das alegações expendidas, vislumbra-se o *periculum in mora*, pois o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com fulcro nos dispositivos questionados e usando de seu poder deliberativo, está prestes a autorizar, por meio de resolução, que o gestor ambiental local apure a “utilidade pública” de um empreendimento de mineração e autorize, sem lei, a supressão da vegetação em área de preservação permanente.

16. Tal fato, sem dúvida alguma, poderá acarretar prejuízos irreparáveis ao bem ambiental, uma vez que fundado unicamente na discricionariedade do gestor ambiental de dizer o que é utilidade pública, quando essa avaliação evidentemente extrapola a questão ambiental. Abre-se a porta, por exclusivos interesses econômicos, especialmente minerários, para a extinção de espaços territoriais especialmente protegidos e essenciais à proteção e defesa dos ecossistemas.

17. A prevalecer essa inconstitucionalidade, a supressão de áreas de preservação permanente deixa de ser uma hipótese excepcional para tornar-se uma atividade corriqueira da administração pública ambiental.

18. A 78ª Reunião do CONAMA será realizada nos próximos dias 27 e 28 de julho de 2005 (doc. anexo), o que comprova a necessidade de concessão de medida cautelar com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, “sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”.

19. Dessa forma, presentes os requisitos exigidos à concessão da medida cautelar, com eficácia *ex nunc*, nos termos previstos no artigo 10 da Lei nº 9.868/99 e no artigo 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pleiteia a suspensão *ad cautelam* do artigo 1º da Medida Provisória 2.166-67/2001, na parte em

que alterou o artigo 4º, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei 4.771/65, por ofensa ao artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal.

20. Requer, por fim, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, a teor do que determina o § 3º do art. 103 da Carta Política, seja determinada a abertura de vista dos autos a esta Procuradoria-Geral da República para manifestação, pedindo que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, na parte em que alterou o artigo 4º, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei n.º 4.771/65.

21. Pede deferimento.

Brasília, 14 de julho de 2005.

ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA