



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

NOTA n. 00051/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.000810/2020-43

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

I- Dos Fatos

1. Trata-se de minuta de portaria que reconhece a revogação da Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, e da Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, ambas editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

2. De acordo com a Nota Informativa nº 153/2020-MMA, da Diretoria do CONAMA, a matéria foi apreciada pelo Grupo Assessor por ocasião da 5ª Reunião, ocorrida em 21/08/2017, onde foi aprovado o parecer do representante da FBCN, para reconhecer a revogação da Resolução nº 302/2002 em razão do advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

II - Apreciação/Conclusão

3. Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise circunscreve-se apenas aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito dos atos administrativos.

4. É importante ainda consignar que, não obstante a minuta se refira à revogação das resoluções nº 302/2002 e 303/2002, a presente manifestação diz respeito apenas à primeira, haja vista ter sido este o direcionamento conferido pela Nota Informativa nº 153/2020-MMA, bem como em razão de a análise do segundo ato normativo estar tramitando em outros autos.

5. Pois bem. Quanto à Resolução nº 302/2002, esta Consultoria Jurídica já se manifestou anteriormente, entendendo que ela foi revogada pela Lei nº 12.651/2012, por meio do Parecer nº 734/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, proferido nos autos do Processo Administrativo nº 02000.009057/2001-99 (Sistema SEI).

6. Diante do exposto, recomenda-se que seja encaminhado para o DCONAMA o referido parecer.

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000000810202043 e da chave de acesso b97bd752

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 380601518 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES. Data e Hora: 14-02-2020 17:28. Número de Série: 1704835042102943846. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

DESPACHO n. 00249/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.000810/2020-43

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo com a NOTA n. 00051/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
2. Para além da manifestação jurídica referida (Parecer nº 734/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, proferido nos autos do Processo Administrativo nº 02000.009057/2001-99), consigno que outras manifestações foram exaradas, no âmbito desta CONJUR/MMA, reconhecendo e reiterando a CADUCIDADE da Res CONAMA 302/02, a saber, Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm (Processo Administrativo nº 02000.000601/2015-32) e INFORMAÇÕES Nº 020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Processo Administrativo Eletrônico NUP Nº 00744.000074/2020-02).
3. Ao Apoio/CONJUR-MMA para juntada das manifestações acima e, após, trâmite ao CONJUR/MMA para aprovação.
4. Sugiro, após aprovação da Nota supra e deste despacho, a devolução dos autos ao DCONAMA, para fins de inclusão direta em pauta na próxima RO Plenário/CONAMA, sob regime de urgência, com espeque no art. 19, §4º do RICONAMA.

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000000810202043 e da chave de acesso b97bd752

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 380627599 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 14-02-2020 18:51. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parecer nº 734 /2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm

Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

Interessado: Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente.

Assunto: Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal. Procedimentos no âmbito do CONAMA. Revisão de Resoluções CONAMA.

REF.: Despacho de fl. 05.

Cód. CGU: 22.7

RECOMENDAÇÃO DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ABSTENÇÃO DA MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DE DEFLAGRAR PROCEDIMENTO DE REVISÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONAMA ANTE A SUPERVENIÊNCIA DE LEIS AMBIENTAIS. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE E VINCULAÇÃO DA UNIÃO/MMA. INSTITUTO ADMINISTRATIVO DA CADUCIDADE. DEVER-PODER NORMATIVO DO CONAMA. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE QUE IMPORTE EM JUÍZO DE OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. DEVER DE REVISÃO E ADEQUAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO AO SUPERVENIENTE ORDENAMENTO JURÍDICO. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE ADI NULIFICANDO A LEGISLAÇÃO QUESTIONADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS NO ÂMBITO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DA UNIÃO/MMA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO. SUGESTÃO DE CIÊNCIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. SUGESTÃO DE NÃO ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO.

I – Relatório

Trata-se de processo administrativo remetido a esta CONJUR/MMA pelo Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente para “análise e

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEI
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos - CGU
Advogado da União - SIAPE nº 2029



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

consolidação de resposta”, após recebimento da Recomendação nº 04/2014-4ª CCR do Ministério Público Federal.

2. Por meio do Ofício nº 759/2014 – 4ª CCR, a Subprocuradora-Geral da República Sandra Cureau, também Coordenadora da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural - do Ministério Público Federal, encaminhou à Ministra de Estado do Meio Ambiente a Recomendação nº 04/2014 – 4ª CCR, a fim de que este Ministério Ambiental “se abstenha de iniciar qualquer procedimento, no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), destinado a revogar ou restringir a aplicação das Resoluções que versem sobre proteção às florestas e demais formas de vegetação, destacando a requisição de informações quanto ao seu cumprimento no prazo de trinta dias”.

3. A Recomendação nº 04/2014 – 4ª CCR, por meio de considerandas, invoca o art. 225 da Constituição da República Federativa de 1988, a legitimação do MPF para defesa do meio ambiente e expedição de recomendações (considerandas 1 e 2), ressalta a atribuição do CONAMA para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos, a teor do art. 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938/1981 (consideranda 3), bem como relembra o ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 4901, 4902 e 4903 – com pedidos de liminar, impugnando dispositivos da Lei nº 12.651/2012, no que tange às áreas de preservação permanente, redução da reserva legal e anistia para degradações ambientais em áreas rurais consolidadas, ao argumento de que “o novo Código Florestal regulamentou de forma menos protetiva vários aspectos relacionados à preservação do meio ambiente, representando violação ao *Princípio da vedação do retrocesso ou retrodegradação*, com a flexibilização de direitos ambientais já consolidados com base em legislações anteriores” (considerandas 4 a 6).

4. Cita 2 (dois) julgados da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça disponentes sobre segurança jurídica, direito intertemporal e a vedação do retrocesso ambiental, bem como 3 (três) decisões judiciais proferidas em ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público Estadual nos juízos da 2ª Vara Federal de Uberaba, Vara Única da Comarca de Caconde e Comarca de Itamonte, que declararam, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/2012, determinando a aplicação de normas estabelecidas pelo CONAMA, ainda sob a égide da Lei nº 4.771/65 (considerandas 7 e 8).



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

5. Ato contínuo, aduz o princípio ambiental da prevenção e rememora o contido na Resolução CONAMA nº 302/2002 e na Resolução CONAMA nº 303/2002, bem como o Parecer Jurídico nº 957/2013/CONJUR/CGAJ/MMA/CGU/AGU/jpfs, de lavra do Advogado da União Dr. João Paulo de Faria Santos, que "sugere a revogação formal das Resoluções CONAMA nº 302/2002 e nº 303/2002, por não se encontrarem de acordo com o novo Código Florestal, a despeito de possuírem regime ambiental mais protetivo" e que o aludido parecer "entende que as Resoluções supracitadas devem ter aplicação parcial, visto que aqueles contrários à Lei 12.651 não foram recepcionados pelo sistema, devendo ser retirados do mundo jurídico." (considerandas 10 a 14)

6. Ao fim, recomenda à Ministra de Estado do Meio Ambiente que, *textus*:

a) Abstenha-se de iniciar qualquer procedimento, no âmbito do CONAMA, destinado a revogar ou mesmo restringir a aplicação das Resoluções que versem sobre proteção às florestas e demais formas de vegetação, especialmente as Resoluções nº 302 e 303, uma vez que o Poder Judiciário vem aplicando as referidas normas nas decisões judiciais que reconhecem a inconstitucionalidade da Lei nº 12.651/2012;

b) Por fim, em atendimento ao disposto no artigo 8º, §5º da Lei Complementar nº 75/93, solicita o Ministério Público Federal sejam informadas, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas em relação ao aqui recomendado.

7. O Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA – exarou a Nota Informativa nº 81/201/DCONAMA/SECEX/MMA, fls. 16/17v.

8. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

II – Fundamentação Jurídica

9. A presente Recomendação do Ministério Público Federal possui dúplice intento, na medida em que o órgão ministerial RECOMENDA que a Ministra de Estado do Meio Ambiente abstenha-se de deflagrar qualquer processo revisional de Resoluções CONAMA, no âmbito daquele Parlamento Ambiental,



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

mormente as Resoluções nºs 302 e 303, bem como solicita, no trintídio que assinala, comunicação quanto às medidas adotadas.

10. Como se passa a aduzir, a Recomendação nº 04/2014 – 4ª CCR não merece acolhida.

11. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 129, inciso VI, dispõe que são funções institucionais do Ministério Público expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. A Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização e as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, quando trata dos instrumentos de atuação do Ministério Público da União, giza no art. 6º, inciso XX, a competência para expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. A Lei nº 8.625/1993, no art. 27, dispõe caber ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e no exercício das atribuições, dentre outras providências, incumbe emitir recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito. Trata-se de prerrogativa do MPF que realça bastante o denominado “Ministério Público Resolutivo”, que tenta solucionar conflitos sociais, quando caracterizados, sem intermédio do Poder Judiciário.

12. Em que pese a recomendação ser importante instrumento de atuação do Ministério Público, ainda mais levando em conta que o Ministério Público Federal integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e também tem a missão institucional de preservação e defesa do ambiente, na verdade, **é meio destituído de obrigatoriedade e assim, seus destinatários não estão juridicamente coagidos a cumpri-las**. Hugo Nigro Mazzilli destaca esta impossibilidade de vinculação do destinatário das recomendações e ressalta sua importância, *in verbis*:

Embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham caráter vinculante, isto é, a autoridade destinatária não esteja juridicamente obrigada a seguir as propostas a ela encaminhadas, na verdade têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas. Com efeito, embora as recomendações não vinculem a autoridade destinatária, passa esta a ter o dever de: a) dar divulgação às recomendações; b)



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

dar resposta escrita ao membro do Ministério Público, devendo fundamentar sua decisão.

13. Também realçando a ausência de obrigatoriedade e destacando o importante caráter reflexivo das recomendações, vê-se a doutrina de Gregório Assagra de Almeida, *in litteris*:

A recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, pode servir para a reflexão do administrador, do legislador, dos agentes públicos a quem ela se dirige e, com isso, contribuir para a proteção em abstrato e a efetivação em concreto de direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva.

14. As recomendações também têm o efeito de cientificar e constituir em mora os destinatários da ação do Ministério Público.

15. Neste norte de ideias, a despeito desta ausência de vinculação do Poder Público, os motivos que levaram à edição da presente recomendação merecem ponderação e reflexão pela Ministra de Estado do Meio Ambiente, sobretudo porque além de chefiar o órgão central da Política Nacional do Meio Ambiente, exerce a função de presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Este opinativo subsidia a resposta da Ministra de Estado do Meio Ambiente quanto ao prisma jurídico do caso em discepção.

16. As Resoluções CONAMA são atos administrativos normativos secundários, materialização do dever-poder regulamentar¹. A despeito de não inovarem o ordenamento jurídico, minudenciam, de forma técnica e democrática, a vasta legislação ambiental. São por assim dizer, integralmente subordinadas ao ato que regulamentam. Não podem ir além ou aquém do texto legal. Contudo, é normal que o cair da ampolheta demande a alteração e revisão da legislação ambiental, afinal, a sociedade e o meio ambiente são dinâmicos. Nesta senda, determinado dispositivo legal, objeto de regulamentação por uma Resolução CONAMA, pode

¹ Ementa: CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido. (ADI 3074 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014)



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

sofrer alteração de seu âmbito normativo por ato legislativo idôneo para tanto. Como tal dispositivo é fundamento de validade imediato da Resolução CONAMA, indiretamente e por consequência, seu conteúdo *pode* também ser instabilizado, já que houve perda do sustentáculo legal.²

17. Neste sentido, o que fazer com o ato administrativo, subalterno à lei por essência, diante da revogação do ato normativo primário que lhe conferia fundamento? A melhor doutrina e jurisprudência têm entendido que a simples revogação ou suspensão da eficácia de diplomas normativos que sirvam para a edição de atos materializadores do dever-poder normativo não inquina, automática e necessariamente, a validade do ato administrativo normativo editado, *in verbis*:

*Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere. Questiona-se se esse decreto continua em vigor quando a lei regulamentada é revogada e substituída por outra. Entendemos que sim, desde que a nova lei contenha a mesma matéria regulamentada.*³

18. A jurisprudência aponta em idêntico sentido:

ADMINISTRATIVO – INTERTEMPORAL – LEI NOVA – REGULAMENTO – RECEPÇÃO. A revogação expressa de uma lei nova, nem sempre acarreta a derrogação do regulamento. Se os dispositivos do regulamento são

² “Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 354.). Em idêntico sentido, imorredoura é a lição de Pontes de Miranda, *textus*: “Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale.” (grifei)

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 175-176.



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

compatíveis com os novos preceitos, o regulamento é recebido pelo diploma superveniente.⁴

19. Com espreque nesta melhor linha jurídica, que valoriza anos de debates e trabalhos no CONAMA, bem como tenta manter hígidos os atos editados com base em diplomas normativos alterados e atualizados, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente deflagrou o processo de revisão das Resoluções CONAMA que possivelmente foram afetadas pelas recentes leis ambientais editadas, tais como a aludida Lei nº 12.651/2012, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012, Lei Complementar nº 140/2011, Lei nº 11.428/2006 (Lei do Bioma Mata Atlântica), Lei nº 11.105/2005, Lei nº 9.985/2000, etc, tudo para bem assessorar juridicamente os órgãos competentes.

20. Ato contínuo, existem casos em que a legislação e a política pública ambiental caminhavam num sentido, mas o Poder Legislativo houve por bem determinar outro rumo, tudo dentro do espaço de normação reservado pela Constituição da República Federativa do Brasil para o exercício deste dever constitucional legiferante. Assim, a alteração superveniente de leis ambientais atingiu, direta e inegavelmente, algumas resoluções CONAMA, especialmente as de nº 302 e 303, conforme especial preocupação do Ministério Público Federal.

21. Ora, como a Resolução CONAMA é ato administrativo normativo, diante da superveniência de diploma primário que fulmine, supervenientemente, seu fundamento de validade, opera-se o fenômeno denominado pela doutrina administrativista de *caducidade*. Diz-se que o ato decaiu e forçosa é a *verificação* da aplicação da mezinha lição jurídica segundo a qual o acessório segue a sorte do principal, também denominado de princípio da gravitação jurídica. Por conseguinte, elementos do ato administrativo, por vezes mais de um, tornam-se injurídicos de forma superveniente e, assim, a manutenção do ato fere o princípio constitucional da legalidade, fazendo, por conseguinte, com que o dever-poder normativo desborde de suas balizas e limites. Neste contexto, precisos são os contornos do instituto da caducidade, à luz da doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, *textus*:

Caducidade aqui significa a perda de efeitos jurídicos em virtude de norma jurídica superveniente contrária àquela que respaldava a prática do ato. O ato, que passa a ficar em antagonismo com a nova norma, extingue-se.⁵

⁴ RMS 14.219/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2002, DJ 24/06/2002, p. 187.



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

22. Ao dispor sobre o panorama da extinção dos atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que, dentre as formas de extinção de um ato eficaz, há a retirada do ato e nesta última categoria insere-se a caducidade, *in litteris*:

d) retirada porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação dantes permitida pelo Direito e outorgada pelo ato precedente. É a *caducidade* (expressão, esta, que, embora igual, nada tem a ver com a caducidade nas concessões de serviço público – cf. Capítulo XII, n. 70).⁶

23. Diógenes Gasparini dispõe que a caducidade se configura “quando a retirada funda-se no advento de nova legislação que impede a permanência da situação anteriormente consentida”.⁷

24. Por todo o exposto, o fenômeno técnico-jurídico que se operou com algumas Resoluções CONAMA foi o da decadência do ato administrativo

25. Como importa ao caso sob debruçamento, por clareza conceitual, outra forma de extinção do ato administrativo é a revogação. A revogação “é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes.”⁸

26. O caso em procênio é de decadência, e não de revogação, motivo pelo qual, diante da superveniência de atos normativos primários que prejudiquem, diretamente, o fundamento de validade de Resoluções CONAMA, não há se falar em oportunidade e conveniência para manutenção – ou não – do ato. Ao CONAMA não restará a opção de revogar ou não o ato, após um juízo discricionário. A ilegalidade superveniente de seus atos deve ser expurgada do ordenamento jurídico e assim, não há opção ao CONAMA, sob pena de ferir o próprio princípio da legalidade. Neste ponto, o exercente da função administrativa não tem a opção de cumprir ou não a lei, após um juízo de oportunidade e conveniência. Tampouco é possível ao CONAMA ou à Ministra de Estado do Meio Ambiente declararem a inconstitucionalidade da legislação existente, válida e eficaz, pois tal controle de constitucionalidade repressivo, no âmbito do Poder

⁵ Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 168.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 456.

⁷ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 82 (citação em Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 167).

⁸ IBIDEM, p. 457.



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

Executivo Federal, cabe, com exclusividade, à Presidente da República. Caso assim procedesse, a Ministra de Estado do Meio Ambiente usurparia atribuição exclusiva da Presidente da República, violando, por conseguinte, a hierarquia ínsita à Administração Pública.

27. Não bastasse esse dever de adequação dos atos administrativos ao ordenamento superveniente - que, repita-se, é dever imposto pelo princípio constitucional da legalidade - tratando-se de manifestação de dever-poder normativo, as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello são de imperiosa transcrição e, não obstante dispor sobre o uso deste dever pelo Chefe do Poder Executivo, a lição é aplicada integralmente ao CONAMA, posto que suas Resoluções são regulamentos expedidos na competência da discricionariedade técnica, *textus*:

22. Costuma-se referir a atribuição regulamentar conferida ao Chefe do Poder Executivo designando-a como "poder regulamentar". Embora de uso corrente e moente, a expressão é infeliz. Melhor seria designar tal atribuição como "dever regulamentar", pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um "poder" de fazê-lo.

Com efeito, tal como já o dissemos em outras passagens, as autoridades executivas são exercentes de função administrativa e a ideia de função, no Estado de Direito, traz consigo a de um "dever" de atuar em favor de finalidade instituída para satisfação de interesse alheio (o interesse da coletividade, não o do agente e nem mesmo o do aparelho estatal). Assim, toda competência administrativa é um "dever" de praticar o ato idôneo para atendimento da finalidade protetora do interesse público, isto é, da coletividade. Tal desempenho implica o exercício de um poder, o qual, bem se vê, é meramente ancilar, instrumental, deferido como requisito insuprimível para que seu titular possa desincumbir-se do dever posto a seu cargo e delimitado, caso a caso, por esta mesma razão que o conforma.

Donde, o poder é meramente a contraface do dever, e não o contrário. Eis por que não satisfazer falar-se em poder-dever, pois o dever não é a contraface do poder, mas, inversamente, o poder é que é a contraface do dever. OU seja: no Estado de Direito não se instituem os distintos deveres dos administrados para dar



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

satisfação ao poder da autoridade, mas, reversamente, instituem-se deveres das autoridades de bem servirem ao interesse dos administrados, o que demanda a disponibilidade dos poderes necessários para que possam desincumbir-se deste mister.

23. Por tais motivos, fácil é compreender-se que, se uma lei depende de regulamentação para sua operatividade, o Chefe do Executivo não pode paralisar-lhe a eficácia, omitindo-se em expedir as medidas gerais indispensáveis para tanto. Admitir que dispõe de liberdade para frustrar-lhe a aplicação implicaria admitir que o Executivo tem titulação jurídica para sobrepor-se às decisões do Poder Legislativo. Tanto é exato que omissão em regulamentar se caracteriza como descumprimento de dever jurídico que o art. 5º, LXXI, da Lei Magna estabelece (...)

24. Ao cabo do que se expôs neste tópico, pode-se dizer que a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução das leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados.⁹

28. Assim, como a invalidade do ato administrativo não se opera *ex lege*, dependente, portanto, da edição de um outro ato que extinga o anterior, é dever do CONAMA editar tais atos, motivo pelo qual a revisão promovida é medida que se impõe.

29. Detendo-se à superveniência da Lei nº 12.651/2012, com todas as alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012, e seus impactos no mundo infralegal das Resoluções CONAMA, o Ministério Público Federal expõe os fundamentos do ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nºs 4901, 4902 e 4903, bem como destaca 4 (quatro) processos judiciais que declararam, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/2012, determinando aplicação da norma editada pelo CONAMA, ainda sob a égide do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65). Aprecia-se também este ponto.

30. Inicialmente, conforme movimentação processual que acompanha este parecer, vê-se que essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade não tiveram o mérito

⁹MELLO, op. cit. p. 357 - 358.



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

julgado. Tampouco houve suspensão dos dispositivos questionados pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de tutela de urgência. Muito menos houve suspensão por aquele Tribunal Excelso, ou por qualquer outro membro do Poder Judiciário, da revisão das resoluções CONAMA ante a superveniência dos diplomas legais elencados. Assim, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Constitucional Brasileiro, não proferiu nenhuma decisão com efeito *erga omnes* e vinculante capaz de nulificar a legislação que o Ministério Público Federal busca evitar que seja concretizada no que tange à revisão das respectivas Resoluções CONAMA.

31. Ainda, o Ministério Público Federal expõe que em “(...) ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público Estadual, em distintas unidades da federação, têm sido proferidas decisões judiciais declarando, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/2012, determinando-se a aplicação das normas estabelecidas pelo CONAMA, na vigência da Lei nº 4.771/1965. (...)”. Ora, é completamente incontroverso que os magistrados podem declarar, de forma incidental, a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, ainda que em sede de ações coletivas, afinal, no Estado Constitucional Democrático Brasileiro inaugurado pela CRFB/88, todo magistrado é um juiz constitucional. Contudo, a inconstitucionalidade, nestes casos, é questão meramente prejudicial, enfrentada pelo Pretor para conceder tutela jurisdicional de direitos subjetivos, a ser posta num comando individualizado que apenas abrangerá as partes daqueles processos. Nestes termos, a coisa julgada que imantará tais decisões não terá o condão de perenizar qualquer comando no sentido do que foi recomendado pelo Ministério Público Federal. Destaque-se que a inconstitucionalidade ali analisada foi causa de pedir, não o pedido das demandas.

32. Ainda, cai a lanço frisar que a revisão das Resoluções CONAMA leva em conta diplomas normativos primários aprovados pelo Parlamento Nacional, após obediência ao devido processo constitucional legislativo, processo este que, como cediço, é envolto pelo controle de constitucionalidade preventivo de dois Poderes. Assim, tais diplomas normativos saem gestados do Poder Legislativo com a característica da presunção de constitucionalidade, até que decisão da Corte Constitucional, com efeito ablativo, nulifique-os, o que, *in casu*, não ocorreu.

33. Inexiste notícia de ajuizamento de Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no âmbito do Supremo Tribunal Federal, justamente porque até o momento não é possível falar, juridicamente, de um “estado de incerteza” de tais leis, incapaz de infirmar a constitucionalidade que é apanágio das leis que servem à revisão das Resoluções CONAMA, incluindo a Lei nº 12.651/2012. Lembra-se que o Advogado-



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

Geral da União, no exercício da função constitucional de *defensor legis*, defendeu tais atos legislativos no Supremo Tribunal Federal.

34. Ainda neste ponto, é importante destacar que o Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente – CONJUR/MMA promoveram “Seminário de Revisão Jurídica das Resoluções CONAMA frente à Lei Complementar n.º 140/2011 e à Lei n.º 12.651/2012.”¹⁰, realizado no dia 29 de maio de 2014, e ali ficou assentado em mais de uma fala que a legislação deve ser cumprida. A Nota Informativa nº 81/2014/DCONAMA/SECEX/MMA detalha este ponto com maestria, *in integrum*:

No tocante a temática da Recomendação n. 04/2014 da 4a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, desde o advento da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 era sobeja a preocupação dos Conselheiros do Conama com nova disposição realizada por diversos trechos da Lei, como o art. 6º que limitou a declaração de áreas de preservação permanente não previstas em lei a ato do Chefe do Poder Executivo, diferentemente do que previa o Código Florestal anterior que ensejou a edição das Resoluções CONAMA 302/2002 e 303/2002.

Mesmo com o Parecer 957/2013/CGAJ/CONJUR/MMA/jpfs da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente indicando a necessidade de adequação normativa das presentes Resoluções, o Conama deliberou por um debate mais amplo e participativo, como sói acontecer em Conselhos de Participação Social e, assim, o Ministério do Meio Ambiente – em iniciativa conjunta do DConama e da Consultoria Jurídica – organizou mais um Seminário Científico, com um recorte jurídico, intitulado “Revisão Jurídica das Resoluções CONAMA após a LC 140/11 e a Lei 12.651/12”, realizado no dia 29 de Maio de 2014, em Brasília-DF.

A temática clara desse seminário era debater e dirimir dúvidas sobre a necessidade de revisar Resoluções CONAMA tendo em vista a Lei 12.651/2012. Tanto na mesa de abertura, que

¹⁰ A transcrição *ipsis verbis* de todo o evento pode ser acessada em <http://hotsite.mma.gov.br/seminarioconamajuridico/wp-content/uploads/sites/6/2014/06/Transcri%C3%A7%C3%A3o-do-Semin%C3%A1rio-de-Revis%C3%A3o-de-Resolu%C3%A7%C3%B5es-CONAMA-20140528.pdf>



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

contou com uma douda explanação do Exmo. Ministro do STJ, Antônio Herman Benjamim, referencia jusambiental nacional, quanto na primeira mesa intitulada "Consequências da Superveniência da Lei 12.651/2012 sobre as Resoluções CONAMA", que contou com a explanação – entre outros – do Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Consultor-Geral da União e referência jusadministrativista nacional, se falou abertamente da necessária e urgente revisão das Resoluções 302/02 e 303/02, citadas na Recomendação do MPF, tendo em vista a necessidade de garantir segurança jurídica a aplicabilidade das Resoluções CONAMA.

Ainda se ressalte que o Seminário teve uma ampla participação com mais de 200 pessoas, inclusive os Analistas Marcos Cipriano Cardoso Garcia e Carlos Alberto de Souza Correia da 4a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e o próprio Procurador Regional da República Dr. Fabio Nezi Venzon, representante do Ministério Público Federal no Conama como Conselheiro.

As conclusões do Seminário Jurídico que indicam a necessidade de Revisão das Resoluções CONAMA 302/02 e 303/02 além de outras, como a 369/06, se encontram acessíveis a todo o público, por meio do sítio eletrônico <http://hotsite.mma.gov.br/seminarioconamajuridico>, inclusive com a transcrição integral do evento, por um dever de transparência que emana do princípio da publicidade dos atos administrativos.

Entre as conclusões está a necessidade do DConama, junto com o Ministério do Meio Ambiente como um todo e sua Consultoria Jurídica facilitar os processos necessários para a discussão do teor das propostas de Resoluções mais urgentes. Como sói acontecer, serão agendados debates com uma ampla participação de todos os setores, especialmente os habilitados técnica e juridicamente para os debates no âmbito do Conselho. O próprio Ministério Público Federal, conselheiro titular do Conama, será novamente incitado a opinar.



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

35. Assim, o dever do CONAMA de rever seus atos diante da superveniência de diplomas normativos, por um imperativo de legalidade, caso seja sobrestado, gerará insegurança jurídica, na medida em que inúmeros atos administrativos e legislativos (art. 23, art. 24, §2º da CRFB/88, etc) serão editados com base em atos administrativos que podem estar em dissonância com o ordenamento jurídico vigente. Este ponto possui um potencial enormíssimos de judicialização e a revisão das Resoluções do CONAMA contribui para aclarar a interpretação da nova legislação.

36. Ainda, como o ato administrativo é a "declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providência jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional."¹¹, sua manutenção em dissonância com o ordenamento jurídico supervenientemente posto é afronta também ao princípio democrático, na medida em que a função administrativa, materializada nos atos administrativos, deve curvar-se à vontade das urnas, materializada, no caso dos autos, nas leis mencionadas. O ato administrativo que desrespeita a lei, além de ilegal – e inconstitucional, de forma reflexa ou oblíqua – atenta contra os valores democráticos, por não se curvar à vontade do povo. Desprestigiada seria a função legislativa se, de forma ordinária e comezinha, pudesse o exercente da função administrativa ignorá-la.

37. Senta senda, por tais razões, a revisão das Resoluções CONAMA diante da superveniente legislação ambiental é dever que se impõe, em obediência ao princípio da legalidade, desprovida de qualquer juízo de oportunidade e conveniência.

38. No âmbito regimental, é importante anotar o que dispõe o Regimento Interno do CONAMA, instituído pela Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011, a respeito da revisão de suas resoluções. O § 10º do art. 12 do referido Regimento dispõe que o processo de revisão de resolução obedecerá ao mesmo trâmite das propostas de resoluções. Assim considerando, observar-se-á a seguinte ordem de atos, senão vejamos.

39. As propostas de revisão de resoluções deverão ser apresentadas à Secretaria Executiva do CONAMA por meio de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação, este previsto no §1º do art. 12 do Regimento Interno do CONAMA.

40. Em seguida, a Secretaria Executiva deverá solicitar a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente sobre proposta de revisão

¹¹MELLO, op. cit. p. 389



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

de resolução, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de trinta dias (§ 2º, art. 12).

41. Sendo proposta de deliberação sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida deverá ser analisada preliminarmente pelo IBAMA, a quem cabe encaminhá-la à Secretaria Executiva no prazo máximo de 45 dias (§ 3º, art. 12).

42. Por conseguinte, a proposta de resolução será então submetida ao CIPAM, acompanhada dos pareceres e apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência. O Plenário será informado pelo presidente do CIPAM sobre as matérias admitidas e as não admitidas, além do encaminhamento dado para a tramitação nas Câmaras Técnicas. Admitida pelo CIPAM ou pelo Plenário, a proposta de resolução será encaminhada à Câmara Técnica pertinente, respeitada a ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo Plenário, podendo ser revista pelo plenário a decisão de não admissão, desde que o recurso seja interposto por no mínimo onze conselheiros (§§ 4º, 5º, 6º e 7º do art. 12).

43. Por fim, após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica pertinente, a matéria será encaminhada à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos-CTAJ, que, uma vez concluídos os seus trabalhos, remeterá a matéria ao Plenário (§ 9º, art. 12).

44. O Plenário, órgão superior de deliberação do CONAMA, reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada três meses, no Distrito Federal e, extraordinariamente, sempre que for convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços dos seus membros (art. 5º, caput). É integrado, nos termos do art. 5º do Decreto nº 99.279/1990, pelos seguintes membros:

- I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;
- II - o Secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu secretário-executivo;
- III - um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, e um do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- IV - um representante da Agência Nacional de Águas-ANA;
- V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;

VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;

VII - oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:

a) um representante de cada região geográfica do País;

b) um representante da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - ANAMMA;

c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;

VIII - 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País;

b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;

c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;

d) um representante de entidade profissional, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Abes;

e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;

f) um representante dos trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag;

g) um representante das populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;

h) um representante da comunidade indígena indicado por



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

entidade que represente os povos indígenas do Brasil;

i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;

j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG;

k) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN;

IX - oito representantes de entidades empresariais, sendo:

a) três representantes indicados pela Confederação Nacional da Indústria-CNI;

b) um representante indicado pela Confederação Nacional da Agricultura-CNA;

c) dois representantes indicados pela Confederação Nacional do Comércio-CNC;

d) um representante indicado pela Confederação nacional do Transporte-CNT; e

e) um representante indicado pelo Setor Florestal.

X - um membro honorário indicado pelo Plenário.

(grifos nossos)

45. Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto: um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e um representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (§1º, art. 6º).

46. O Plenário, por sua vez, reúne-se em sessão pública, com a presença de pelo menos a **maioria absoluta dos seus membros**, e delibera por **maioria simples dos membros com direito a voto**, cabendo ao presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade (art. 6º, caput). Nas reuniões, terá direito a voto o conselheiro titular do órgão ou entidade ou, na ausência deste, um de seus suplentes, todos com direito a voz (art. 7º).

47. O presidente da sessão informará ao Plenário o quorum exigido e o número de presentes na abertura da reunião, devendo o processo deliberativo da sessão do Plenário deverá ser suspenso se, a qualquer tempo e a pedido de qualquer conselheiro, não se verificar o quorum exigido. Nessa hipótese, a reunião poderá, ainda, continuar tratando matéria não deliberativa, por decisão da maioria dos



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

conselheiros presentes com direito a voto. A contagem de quorum será anunciada e registrada (§§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 6º).

48. Já a deliberação das resoluções, proposições e recomendações em Plenário obedecerá à seguinte sequência:

Art.22

I - O presidente apresentará o item da ordem do dia e dará a palavra ao presidente da Câmara Técnica de origem, que indicará o relator da matéria ao Plenário;

II - O relator, no prazo de 20 minutos, o qual poderá ser prorrogado a critério da presidência da mesa, deverá sumariamente relatar a matéria, abordando os seguintes pontos:

a) relevância da matéria ante as questões ambientais do País;

b) conteúdo normativo; e

c) impactos e consequências da aprovação da matéria;

III - após a apresentação do relatório, será iniciada a discussão da proposta, podendo qualquer conselheiro apresentar emendas, preferencialmente por escrito, com a devida justificativa;

IV - encerrada a discussão far-se-á a verificação da existência de pedidos de vista por escrito sobre a matéria e, em não havendo, inicia-se a votação, pelos conselheiros.

49. A votação será nominal, quando solicitada por no mínimo oito conselheiros, devendo o requerimento identificar os signatários para efeito de confirmação da representatividade e ser apresentado antes da votação (art. 23).

50. Observa-se, portanto, que a proposta de revisão de uma Resolução CONAMA obedece rigorosamente ao devido processo regimental e, ao chegar ao Plenário do CONAMA, deverão ser observadas as regras quanto à contagem de votos por maioria simples, com presença mínima obrigatória da maioria absoluta dos membros. Ora, a Ministra de Estado do Meio Ambiente, na qualidade de presidente do Plenário, conforme o art. 5º, I, do Decreto nº 99.279/1990, possui poder de voto limitado ao voto pessoal, equiparado ao dos demais membros, além do voto de qualidade. No entanto, apesar do voto de qualidade, nenhuma proposta de resolução ou de revisão de resolução poderá ser aprovada se não atender os requisitos mínimos expostos anteriormente, como, por exemplo, a votação por maioria simples. De tal modo, não possuiria aplicabilidade a Recomendação nº 04/2014 - 4º CCR, visto que a Ministra de Estado do Meio Ambiente não possui



Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

poderes para impedir que se inicie um procedimento de revisão de uma Resolução CONAMA.

51. Por fim, considerando a importância deste caso e o noticiado interesse da Advocacia-Geral da União quanto ao tema das recomendações expedidas pelo Ministério Público Federal, sugiro que a Ministra de Estado do Meio Ambiente também envie cópia de todo este processo administrativo ao Gabinete do Advogado-Geral da União.

III – Conclusão

52. À luz o exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições previstas na Lei Complementar nº 73/1993, Decreto nº 6.101/2007 e Lei nº 8.906/1994, concluo que:

- a) as Resoluções CONAMA são atos administrativos normativos secundários, materialização do dever-poder normativo;
- b) as alterações legislativas nos diplomas primários que serviram de supedâneo à edição das Resoluções CONAMA, tornando-as supervenientemente ilegais, gera o fenômeno da caducidade do ato administrativo;
- c) como a extinção do ato administrativo não se opera *ex lege*, o CONAMA necessita editar novel ato alterando ou extinguindo Resoluções CONAMA que caducaram;
- d) o dever de adequação dos atos administrativos ao ordenamento superveniente é imposto pelo princípio constitucional da legalidade, separação das funções do Estado e democrático, não havendo que se falar em qualquer juízo de oportunidade e conveniência, já que não se trata da modalidade de extinção do ato administrativa denominada de “revogação”;
- e) que não houve prolação de tutela jurisdicional de urgência ou de cognição exauriente pelo Supremo Tribunal Federal ou por qualquer outro órgão do Poder Judiciário, que nulifique a legislação questionada pelo Ministério Público Federal para obstar a revisão das Resoluções CONAMA, tampouco suspensão do procedimento administrativo de revisão de tais atos.
- f) o diploma legislativo apontado, objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4901, 4902 e 4903, goza de presunção de constitucionalidade e serve de lastro à Revisão de Resoluções CONAMA, não havendo que se falar em “Estado de Incerteza” de tal presunção;
- g) do ponto de vista regimental, a Ministra de Estado do Meio Ambiente não tem a atribuição de obstar a propositura de propostas de revisão do CONAMA.



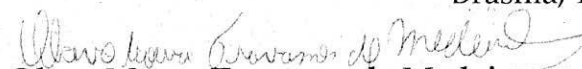
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Processo Administrativo nº 02000.001867/2014-11.

52. Sendo esta a manifestação jurídica, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente, a fim de que expeça ofício: a) à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, com cópia deste Parecer jurídico e da Nota Informativa nº 81/2014/DCONAMA/SECEX/MMA, comunicando que a revisão das Resoluções CONAMA não será sobrestada; b) ao gabinete do Advogado-Geral da União, com cópia de todo este processo administrativo. Propõe-se que o APOIO/CONJUR-MMA ciente o DCONAMA quanto a esta manifestação jurídica.

53. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 18 de agosto de 2014.


Olavo Moura Travassos de Medeiros

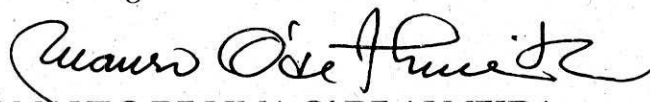
Advogado da União

Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

DESPACHO/CONJUR/MMA/Nº 1032/2014

Aprovo o Parecer nº 734/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm
Providencie-se conforme sugerido.

Brasília, 18 de agosto de 2014.


JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA
Advogado da União
Consultor Jurídico/MMA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parecer nº 210 /2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm

Processo Administrativo nº 02000.000601/2015-32.

Interessado: Comando do 7º Distrito Naval da Marinha do Brasil.

Assunto: Interpretação do artigo 62 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, levando em consideração o Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf.

Código CGU: 22.15

CONSULTA ORIGINÁRIA DO COMANDO DO 7º DISTRITO NAVAL DA MARINHA DO BRASIL. ART. 62 DA LEI Nº 12.651/2012. COMPLEMENTAÇÃO DO PARECER Nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/FVF. DESNECESSIDADE. OBJETO DIVERSO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA QUE ABORDA INTEGRALMENTE O OBJETO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO. DESNECESSIDADE DE QUALQUER ADIÇÃO OU MODIFICAÇÃO. DECRETO Nº 6.101/2007. POSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA CONSULTA. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DE UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ART. 62 DA LEI Nº 12.651/2012. DISPOSITIVO TRANSICIONAL, A FUNCIONAR COMO VERDADEIRA PONTE NO TEMPO ENTRE A REVOGADA LEI Nº 4.771/1965 E A SUPERVENIENTE LEI Nº 12.651/2012. COMPREENSÃO HISTÓRICA. INOVAÇÕES NO REGIME JURÍDICO DA APP. CONCEITO DA ÁREA INDEPENDENTEMENTE DA COBERTURA POR VEGETAÇÃO. CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO NULIFICANDO DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.651/2012. EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.651/2012. RETROATIVIDADE DA DISPOSIÇÃO INTERTEMPORAL. CONTROVÉRSIA DOUTRINÁRIA. INFRAÇÕES JÁ MATERIALIZADAS POR ATOS ADMINISTRATIVOS. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DOS ATOS.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

- Como o intuito do Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf foi verificar a compatibilidade da Resolução CONAMA nº 302/2002 em contraposição ao ordenamento que lhe é superveniente, uma vez que o art. 62 da Lei nº 12.651/2002 dispõe sobre norma de direito intertemporal, sua análise não seria pertinente. A manifestação esgotou devida e suficientemente o objeto controvertido daquele processo, não havendo que se falar em quaisquer complementos ou adições relativamente ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, por ser-lhe matéria estranha. Ademais, o item "d" do item da peça jurídica dispõe que "(...) Por sua vez, no que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002", o que termina abrangendo o questionado artigo.

- Tratando-se de consulta relativa ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, e ausente manifestação do Advogado-Geral da União, a atribuição desta CONJUR/MMA resta patente, nos termos do art.13, incisos I e III do Decreto nº 6.101/2007, ainda que o questionamento tenha sido feito de forma abstrata.

- O art. 62 da Lei nº 12.651/2012 é um dispositivo transicional, a funcionar como verdadeira *ponte no tempo* entre a revogada Lei nº 4.771/1965 e a superveniente Lei nº 12.651/2012, já com as inclusões e alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012.

- A primeira controvérsia sobre a superveniência das Leis nº 12.651/2012 e 12.727/2012, e seus impactos no mundo infralegal, principalmente nas Resoluções CONAMA, foi iniciada pelo Ministério Público Federal quando expôs os fundamentos do ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nºs 4901, 4902 e 4903. Contudo, vê-se que essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade não tiveram o mérito julgado. Tampouco houve suspensão dos dispositivos questionados pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de tutela de urgência. Muito menos houve suspensão por aquele Tribunal Excelso, ou por qualquer outro membro do Poder Judiciário, da revisão das resoluções



CONAMA ou de quaisquer dispositivos das citadas leis. Assim, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Constitucional Brasileiro, não proferiu nenhuma decisão com efeito *erga omnes* e vinculante capaz de nulificar a legislação que o Ministério Público Federal busca evitar que seja concretizada no que tange à revisão das respectivas Resoluções CONAMA, bem como em relação à corriqueira aplicação destas leis no mundo dos fatos.

- Como se viu acima, na hipótese dos autos o que se encontra é a) uma sanção administrativa cujo fundamento fático, no essencial, permanece válido, visto que inexistente a pretendida anistia universal e irrestrita; b) um ato jurídico-ambiental perfeito (= auto de infração ambiental, típico ato administrativo), que, nessa qualidade e status, vê-se blindado contra a retroatividade de lei posterior, tal quais os Termos de Ajustamento de Conduta e as averbações de Reserva Legal celebrados sob o império do Código Florestal de 1965 (REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 11/09/2012)

I – RELATÓRIO

Levando em conta o entendimento firmado no Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, disponente sobre a revisão jurídica da Resolução CONAMA nº 302/2002, por meio de mensagem eletrônica (fl. 02), o Comando do 7º Distrito Naval da Marinha do Brasil questiona "(...) a possibilidade de emitir novo parecer complementando o aludido *Dictamen* à luz do que estabelece o art. 62 da Lei nº 12.651/2012."

2. Logo que recebido o expediente, procedeu-se à autuação e remessa da Cota nº 95/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm ao Departamento de Zoneamento Territorial – DZT desta Pasta Ambiental, solicitando manifestação técnica pertinente, em especial, no que toca à conceituação das expressões utilizadas no referido art. 62 da Lei nº 12.651/2012 (fls. 04/05).

3. Até a presente data o DZT não apresentou resposta.

4. É o relatório. Passo a opinar.



II – Fundamentação Jurídica

5. Verte dos autos que o Comando do 7º Distrito Naval da Marinha do Brasil, após invocar o Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, de lavra da Dra. Fernanda Vasconcelos Fernandes, questiona a possibilidade de emissão de “(...) novo parecer complementando o aludido *Dictamen* à luz do que estabelece o art. 62 da Lei nº 12.651/2012.”. Impende-se tecer duas considerações preliminares para, em seguida, conhecermos do mérito da consulta.

II.1 – Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf e a revisão jurídica das Resoluções CONAMA

6. O referido Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, exarado no bojo do **PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02000.001137/2014-11**, analisou a Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que “*dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno*”, verificando, à luz da legislação superveniente, mormente a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, especificamente se o ato administrativo normativo tornou-se supervenientemente injurídico, bem como as respectivas medidas consectárias, caso constatado eventual comprometimento normativo, elencando-as, e ainda em caso positivo, quais providências são recomendadas, tudo levando em conta os princípios que informam a proteção, defesa e conservação do ambiente.

7. Em síntese, a douta manifestação sustenta que a Resolução CONAMA nº 302/2002 está inquinada de vício formal, por perda da competência (“mandato legal”) do CONAMA para regulamentação *ex vi* do art. 4º, inciso III da Lei nº 12.651/2012, bem como por vícios materiais, sobretudo o art. 2º, incisos II e V; art. 3º, incisos I, II e III, §6º e, por conseguinte, os §§1º, 2º, 3º, 4º e 5º; art. 4º, inciso III, e os §§1º, 2º, 3º, 4º e 5º. Ao fim, conclui que, *textus*:

a) O CONAMA não possui mais respaldo jurídico para definir os parâmetros e o regime de uso das APPs constituídas pelas áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais. Portanto, a Resolução nº 302/2009 não mais subsiste,



em virtude de vício formal por caducidade do ato administrativo, haja vista o antigo Código Florestal, que conferia-lhe competência para disciplinar a matéria, foi revogado pela Lei nº 12.651/2012;

b) 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;

c) Os artigos 2º, incisos II e V, 3º, salvo o § 4º, e o 4º, todos da resolução em comento, são materialmente incompatíveis com a novel legislação ambiental.

d) Os parâmetros a serem observados pelas Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, são os constantes na Lei nº 12.651/2012, sendo que suas faixas serão definidas no licenciamento ambiental do empreendimento. Por sua vez, no que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002.

(...)

37. À luz o exposto, no exercício das atribuições previstas na LC nº 73/1993, conclui-se que Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que *"dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno"*, não mais subsiste em face do advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e da Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

38. Entende-se, ainda, que os parâmetros a serem observados pelas APPs de reservatórios artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, são os constantes na Lei nº 12.651/2012, sendo que suas faixas serão definidas no licenciamento ambiental do empreendimento. No que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser



observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002.

8. Como o intuito daquele parecer foi verificar a compatibilidade da Resolução CONAMA nº 302/2002 em contraposição ao ordenamento que lhe é superveniente, uma vez que o art. 62 da Lei nº 12.651/2002 dispõe sobre norma de direito intertemporal, sua análise não seria pertinente, até porque seria impossível que o CONAMA trouxesse previsão, em 20 de março de 2002, acerca de disposição transitória de uma lei que ainda viria ao mundo jurídico com intervalo temporal de mais de uma década! Nestes termos, o Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf esgotou devida e suficientemente o objeto controvertido daquele processo, não havendo que se falar em quaisquer complementos ou adições relativamente ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, por ser-lhe matéria estranha. Ademais, o item “d” acima destacado dispõe que “(...) Por sua vez, no que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002”, o que termina abrangendo o questionado art. 62 da Lei nº 12.651/2012.

II.2 – Da possibilidade de conhecimento da presente consulta nos termos do Decreto nº 6.101/2007

9. Não obstante a ausência de necessidade de qualquer complementação à referida manifestação consultiva, presente o dever institucional do Ministério do Meio Ambiente de exercer a coordenação do SISNAMA, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente deve atuar, na medida em que lhe compete, com baldrame no art. 13, incisos I e III do Decreto 6.101/2007, que minudencia a estrutura deste Ministério Ambiental a partir das disposições da Lei 10.683/2003, assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica e **fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União**¹.

¹ Art. 13. À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

I - assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica;
(...)

II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;



10. Ora, tratando-se de consulta relativa ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, e ausente manifestação do Advogado-Geral da União, a atribuição desta CONJUR/MMA resta patente, nos termos do tópico a seguir, ainda que a consulta tenha sido feita de forma abstrata.

II.3 – Compreensão do art. 62 da Lei nº 12.651/2012

11. O art. 62 da Lei nº 12.651/2012 está inserido no Capítulo XIII – Das disposições transitórias, e dispõe que “Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.”.

12. Tratando-se de um dispositivo transicional, a funcionar como verdadeira *ponte no tempo* entre a revogada Lei nº 4.771/1965 e a superveniente Lei nº 12.651/2012, já com as inclusões e alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012, faz-se mister compreender o histórico do caso. Tal narrativa é objetiva e precisa nas lições de Priscila Santos Artigas e Maria Clara R.A. Gomes Rosa², *textus*:

Ao longo dos anos as normas que regem as áreas de Preservação Permanente – APP no entorno de reservatórios artificiais sofreram diversas alterações. Com a edição da MedProv 2.166-67/2001 e, posteriormente, da Res. Conama 302/2002, esta pretendendo regulamentar o assunto, permaneceram os debates e dúvidas, em todo país, da correta fixação dessas áreas, sobretudo para os reservatórios já existentes.

Nesse passo, o art. 62 do novo Código Florestal resolve essa situação de impasse, certamente trazendo maior estabilidade ao ordenamento jurídico.

Vale mencionar que a obrigação de preservar as florestas e demais formas de vegetação situadas no entorno de

² ARTIGAS, Priscila Santos e ROSA, Maria Clara R.A. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Leme (Orgs.). **Novo Código Florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à Med. Prov. 571, de 25 de maio de 2012. 2ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 447-449.



reservatórios artificiais, visando à proteção desse corpo hídrico, foi estabelecida por meio da alínea *b* do art 2º do Código Florestal de 1965. Contudo, a norma não dispunha sobre a extensão da área em que a vegetação deveria ser protegida.

Note-se que o aludido dispositivo estabelecia, antes da redação dada pela MedProv 2.166-67/2001, a proteção específica da vegetação existente no entorno dos reservatórios artificiais. Assim, tal proteção não recaía sobre a área como um todo, mas sim sobre a vegetação ali existente. Em outras palavras, caso houvesse vegetação no entorno do reservatório, essa deveria ser preservada, e, caso não houvesse, tal obrigação não se impunha.

Com o advento da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, conforme o seu art. 18, as áreas de preservação permanente, estabelecidas no aludido art. 2º do Código Florestal de 1965, passaram a ser denominadas *reservas* ou *estações ecológicas*. No entanto, a Lei 6.938/1981 também silenciou quanto à dimensão da área no entorno de reservatórios d'água artificiais que merecia especial proteção.

Assim, o Dec. 89.336/1984, ao regulamentar a Lei 6.938/1981, em seu art. 4º, atribuiu ao CONAMA a competência para estabelecer as normas e os critérios para o uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas. Nesse passo, o CONAMA editou a Res. 4/1985, cujo art.3º, II, determinava que *ditas reservas ecológicas se estendiam por uma faixa de 100 metros ao redor das represas hidrelétricas*.

Observe-se que a referida Resolução não impunha ao empreendedor, concessionário de aproveitamentos hidrelétricos, a obrigação de adquirir os imóveis do entorno dos reservatórios artificiais, destinados à instituição de tais áreas de proteção. De efeito, tal obrigação recaía ao proprietário das terras, que deveria preservar as áreas marginais aos reservatórios artificiais.

Ocorre que, em 18.07.2000, ao ser editada a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Natureza – SNUC, revogou-se expressamente o art. 18 da Lei 6.938/1981 e, por decorrência, foi ab-rogada a Res. Conama 4/1985.

Com isso, retornou-se à situação anterior à edição da Lei 6.938/1981, de modo que as *reservas ecológicas* voltaram a ser *vegetação de preservação permanente*; e, mais uma vez, abriu-se uma lacuna sobre a definição da largura da área ao redor dos reservatórios d'água artificiais onde deveria ser protegida a vegetação considerada de Preservação Permanente.

Essa situação perdurou até 25.08.2001, quando foi editada a MedProv 2.166-67/2001, que inseriu significativas alterações no Código Florestal de 1965.

Dentre as alterações introduzidas, e para o que é de interesse, destaca-se a redação do art. 2º que passou a considerar não só a vegetação, mas a *área* no entorno dos reservatórios como sendo de preservação permanente, possuindo ela vegetação ou não.

Além disso, foi inserido o §6º no art. 4º, dispondo que “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”.

Como se vê, o Código Florestal de 1965, ao ser alterado pela referida Medida Provisória, além de estabelecer obrigações de desapropriação e aquisição de Área de preservação permanente, atribuiu ao Conama a fixação dos limites e os parâmetros dessas áreas.

Nesse passo, o Conama editou a Res. 302/2002, fixando, em seu art. 3º, que as Áreas de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas deveria ser de 30 (trinta) metros e, para os localizados em áreas rurais, de 100 (cem) metros.



Portanto, do histórico acima, pode-se concluir, em síntese, que:
(a) antes da edição da Res. Conama 4/1985, que regulamentava a Lei 6.938/1981, não existia norma que fixasse a faixa na qual deveria ser protegida a vegetação do entorno de reservatórios d'água artificiais; (b) com o advento da Res. Conama 4/1985 previu-se como reserva ecológica passível de proteção a vegetação existente na faixa de 100 metros no entorno das represas hidrelétricas, não se exigindo, no entanto, que o empreendedor adquirisse tais áreas; e (c) com a revogação dessa Resolução pela Lei 9.985, publicada em 18.07.2000, o ordenamento jurídico deixou de fixar a metragem das áreas no entorno dos reservatórios artificiais, vazio esse que só foi preenchido com a edição da Res. Conama 302/2002.

13. Considerando a superveniência da Lei nº 12.651/2012, tem-se um quadro normativo claro do ponto de vista conceitual, na medida em que serão consideradas, com suporte numa interpretação sistemática, Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as *áreas* – e não apenas a vegetação – 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 e, quanto aos reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum. É possível extrair-se, neste último trecho, portanto, um elemento espacial (faixa de APP compreendida pela distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum), um elemento finalístico (destinados à geração de energia ou abastecimento público) e um elemento temporal (contratos registrados ou que tiverem seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001).

14. Inicialmente, cumpre observar que o dispositivo supra trouxe diverso regime de proteção para os ambientes de que trata, uma vez que, previamente à edição da Lei em destaque, vigiam sem controvérsias os comandos da Resolução nº 302, de 20 de março de 2002³, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Neste ponto, é

³Resolução nº 302, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html> Acesso em: 09/04/2015.



importante destacar que o dispositivo, ao normar o período da assinatura dos contratos de concessão ou autorização anteriores à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, confirma a *mens legis* (e *legislatoris*) de que a Resolução CONAMA nº 302/2002 decaiu e assim, entendeu oportuno e conveniente, disciplinar de forma intertemporal estas situações perfeitas no tempo.

15. Considerando que a temática ora examinada dispõe acerca de áreas de preservação permanente, é salutar transcrever o conceito legal destes ambientes, previsto no inciso II do artigo 3º da Lei nº 12.651, de 2012, *textus*:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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;

16. Na concepção de Paulo Afonso Leme Machado, uma vez que as áreas de preservação permanente tangenciam o direito natural, fundamental e humano de propriedade humano de propriedade, sua delimitação (*rectius*: *conformação*) não pode ser estabelecida apenas por ato do Poder Executivo, mas, exclusivamente, pelo Poder Legislativo, com a possibilidade de deslegificação ou regulação técnica pelo Executivo, dada a indelegabilidade de matérias afetas aos direitos individuais⁴.

17. Conforme assinala Lucas de Carvalho, afigura-se relevante conceber que:

*A preservação permanente se dá sobre a área e não sobre eventual existência de vegetação na mesma. Seja a área formada por floresta nativa, seja formada por gramíneas plantas, seja constituída por pedras, estará protegida pela lei. Trata-se de Área de Preservação Permanente, e não de Florestas de Preservação Permanente⁵.
(grifos não constantes do original)*

⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 874.

⁵ CARVALHO, Lucas Azevedo de. **O Novo Código Florestal Comentado Artigo por Artigo**. 1ª Ed. Juruá: Curitiba, 2013, p. 102.



18. Os ensinamentos retro são alicerçados na doutrina de Gouvêa, que, por sua vez, destaca a redação do inciso II do artigo 3º da Lei nº 12.651, de 2012, precisamente, da expressão “coberta ou não por vegetação nativa”. Segundo Gouvêa:

uma das razões arguidas para a inclusão desse esclarecimento (não cobertas por vegetação nativa) se deve à necessidade de deixar claro que as áreas já desmatadas não perdiam sua característica de APP, inviabilizando o argumento até então muito utilizado de que não mais se tratava, ali, de vegetação permanente, uma vez que esta já fora suprimida no passado⁶.

19. Artigas e Rosa observam que, **previamente à edição da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, a proteção não recaía às áreas circundantes dos reservatórios, mas, sobre a vegetação eventualmente existente**. Noutros termos, diante da inexistência de vegetação, não havia ambiente a ser protegido⁷.

20. Nesta senda, deduz-se que a existência de áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais de água de que trata o artigo 62 da Lei nº 12.651, de 2012, independem de cobertura por vegetação nativa, bem como também independem de eventuais condições de inundação, dentre outras configurações paisagísticas. Neste ponto cai a lançar destacar que também há tutela dos recursos hídricos, indispensáveis ao abastecimento público, e às questões energéticas.

21. Compreendidos estes pontos, vê-se que 3 (três) controvérsias pairam sobre este artigo 62 da Lei nº 12.651/2012. Tirante a primeira, as demais não possuem entendimento consolidado, por uma outra corrente, por parte desta CONJUR/MMA. Já a última possui entendimento reiterado do Superior Tribunal de Justiça, como se passa a expor. Entretanto, tratando-se de consulta em abstrato, passa-se a discorrer sobre elas, a fim de que o consulente incline-se pela que melhor atenda ao interesse público.

⁶ GOUVÊA, Yara Maria Gomide. In: CARVALHO, Lucas Azevedo de. **O Novo Código Florestal Comentado Artigo por Artigo**. 1ª Ed. Juruá: Curitiba, 2013, p. 102.

⁷ ARTIGAS, Priscila Santos; ROSA, Maria Clara R. A Gomes. Art. 62. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 447.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



22. A primeira controvérsia sobre a superveniência das Leis nº 12.651/2012 e 12.727/2012, e seus impactos no mundo infralegal, principalmente nas Resoluções CONAMA, foi iniciada pelo Ministério Público Federal quando expôs os fundamentos do ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nºs 4901, 4902 e 4903 em face de inúmeros dispositivos daquelas leis, bem como algumas pouquíssimas decisões judiciais que declararam, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/2012, determinando aplicação da norma editada pelo CONAMA, ainda sob a égide do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65).

23. Contudo, por meio de simples consulta na movimentação processual do Supremo Tribunal Federal, vê-se que essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade não tiveram o mérito julgado. Tampouco houve suspensão, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de tutela de urgência, dos dispositivos questionados. Muito menos houve suspensão por aquele Tribunal Excelso, ou por qualquer outro membro do Poder Judiciário, da revisão das resoluções CONAMA ou de quaisquer dispositivos das citadas leis. Assim, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Constitucional Brasileiro, não proferiu nenhuma decisão com efeito *erga omnes* e vinculante capaz de nulificar a legislação que o Ministério Público Federal busca evitar que seja concretizada no que tange à revisão das respectivas Resoluções CONAMA, bem como em relação à corriqueira aplicação no mundo dos fatos.

24. Assim, a Lei nº 12.651/2012, com as alterações e inclusões promovidas pela Lei nº 12.727/2012, até o momento, deve ser cumprida em sua integralidade, pois é existente, válida e eficaz no mundo jurídico, militando em seu favor a presunção de constitucionalidade que é apanágio das leis aprovadas pelo Congresso Nacional.

25. Adentrando à segunda controvérsia, ainda por ocasião da edição da Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do CONAMA, norma alicerçada no §6º do artigo 4º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 19658, ocorreram inúmeras discussões acerca da possibilidade de sua retroatividade. Consoante Artigas e Rosa, a insegurança em comento pairava sobre

empreendedores, que passaram a ser obrigados a instituir Áreas de Preservação Permanente em moldes não previstos no âmbito do processo de licenciamento ambiental e de concessão pública, em áreas cuja ocupação encontravam-se absolutamente consolidadas, o que representava custos extremamente altos; [...] pessoas que habitavam o

⁸ Dispositivo introduzido pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.



*entorno desses reservatórios, sujeitas a desgastantes processos de negociação e desapropriação de terras; [...] Poder Público, que não possuía uma atuação uniforme com relação a esse assunto*⁹.

26. Merece nota que as autoras em destaque, inclusive, citam (a) julgado prolatado pelo Tribunal de Justiça do Paraná (AgIn 721735-2), em que esta Corte admitiu a retroatividade, dentre outras normas, da Resolução retromencionada, para determinar “ao concessionário hidrelétrico a revegetação do entorno de reservatório de empreendimento hidrelétrico constituído em 1980”; e (b) *decisum* em sentido contrário, que privilegiou “o respeito ao direito adquirido do empreendedor e ao ato jurídico perfeito”, esta originária da Câmara Especial de Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁰.

27. Importante acotar que o artigo ora examinado (da *novel legis*) traz disposição de natureza transitória, porquanto inserido na Seção II do Capítulo XIII, *locus* normativo que estabelece comandos pertinentes às “Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente”¹¹ e, conforme observa Caribé, disposições transitórias destinam-se à regulamentação de “situações com algum grau de pendência, ou seja, não completamente finalizadas ou consolidadas, quando da entrada em vigor da norma”¹².

28. É válido destacar o marco temporal trazido pelo art. 62 da Lei nº 12.651, de 2012, qual seja, o dia 24 de agosto de 2001. Nesse diapasão, seus comandos aplicam-se, tão somente, aos “reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados”, antes da sobredita data¹³.

⁹ ARTIGAS, Priscila Santos; ROSA, Maria Clara R. A Gomes. Art. 62. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo Código Florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 449.

¹⁰ ARTIGAS, Priscila Santos; ROSA, Maria Clara R. A Gomes. *Op. Cit.*, p. 449.

¹¹ CAPÍTULO XIII. DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. Seção I. Disposições Gerais. [...] Seção II. Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente.

¹² CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. **Área de Preservação Permanente – APP em Reservatórios d’água artificiais após o Novo Código Florestal**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13671 Acesso em: 13/04/2015.

¹³ No tocante aos demais reservatórios artificiais, ou seja, aqueles que não se amoldam às disposições do artigo 62, a delimitação das áreas de preservação permanente deverá ser estabelecida pelo órgão licenciador, em consonância com o inciso III do artigo 4º da Lei em apreço, que dispõe: “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;”



29. Dada a suscitada omissão do dispositivo quanto aos atos jurídicos já consolidados, não é de se estranhar que surjam dúvidas atinentes à aplicação (ou não) no âmbito de empreendimentos que, embora contemplados por este – tendo em vista a presença dos aspectos temporal e de destinação previstos no artigo 62 –, tiveram as áreas de preservação permanente delimitadas e protegidas em cabal harmonia com o ordenamento anterior¹⁴.

30. Edson de Carvalho, apreciando o art. 62 da *novel legis*, argumenta que o dispositivo “gera insegurança jurídica, com potencial para abarrotar ainda mais os tribunais”¹⁵.

31. Caribé sugere solução, ao anotar que,

*embora o legislador não o tenha afirmado expressamente, a regra transitória prevista no art. 62 só deve ser aplicada às concessões registradas ou assinadas até 24 de agosto de 2001, e desde que o órgão ambiental já não tenha se manifestado expressa e formalmente pela delimitação da faixa de APP do empreendimento, em observância à legislação à época aplicável*¹⁶. (grifos constantes do original)

32. Ou seja, segundo a autora, não são todos os empreendimentos de que trata o artigo 62 da Lei nº 12.651, de 2012, que deverão observar a faixa de proteção expressa no dispositivo – aquela compreendida entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

33. Das argumentações de Caribé, infere-se ideia no sentido de que a inobservância de “atos administrativos perfeitos, válidos e eficazes praticados e já consolidados, em observância à legislação em vigor à época”, revela dissonância com relação à Constituição Verde de 1988 e às normas infraconstitucionais

¹⁴ Artigo 4º, §6º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do CONAMA.

¹⁵ CARVALHO, Edson Ferreira de. **Curso de Direito Florestal Brasileiro. Sistematizado e Esquemático. De acordo com as Leis nº 12.651/2012 e 12.727/2012.** 22ª Ed. Juruá: Curitiba, 2013, p. 454.

¹⁶ CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. **Área de Preservação Permanente – APP em Reservatórios d’água artificiais após o Novo Código Florestal.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13671 Acesso em: 13/04/2015.



pertinentes¹⁷. Trata-se, na verdade, de manifestação jurídica apoiada nas lições de Carlos Maximiliano, para quem a atividade hermenêutica não deve ser conduzida de modo a permitir a efetivação de situações absurdas, inaceitáveis socialmente¹⁸. Por pertinência, a bem da defesa do meio ambiente, também é de se invocar outro brocardo seu, “deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”¹⁹.

34. No mais, a citada autora invoca jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, extraída do voto do eminente Ministro Herman Benjamin, nos autos do Recurso Especial nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6)²⁰, *in verbis*:

A regra geral, pois, é a irretroatividade da lei nova (lex non habet oculos retro); a retroatividade plasma exceção, blindados, no Direito brasileiro, ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Mesmo fora desses três domínios de intocabilidade, a retroatividade será sempre exceção, daí requerendo-se manifestação expressa do legislador, que deve, ademais, fundar-se em extraordinárias razões de ordem pública, nunca para atender interesses patrimoniais egoísticos dos particulares em prejuízo da coletividade e das gerações futuras. (grifos não constantes do original)

Precisamente por conta dessa excepcionalidade, interpreta-se estrita ou restritivamente; na dúvida, a opção do juiz deve ser pela irretroatividade, mormente quando a ordem pública e o interesse da sociedade se acham mais bem resguardados pelo regime jurídico pretérito, em oposição ao interesse econômico do indivíduo privado mais bem assegurado ou ampliado pela legislação posterior. Eis a razão para a presunção relativa em favor da irretroatividade, o que conduz a não se acolherem efeitos retrooperantes tácitos, embora dispensadas fórmulas sacramentais. (grifos não constantes do original)

¹⁷ CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. *Op. Cit.*

¹⁸ CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. *Op. Cit.*

¹⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 166.

²⁰ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

[...]

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



35. A brilhante autora deixa claro que seu entendimento pela impossibilidade do novo regramento atingir atos jurídicos perfeitos independe de prejuízo ou benefício aos administrados²¹.

36. O contraponto deste busílis é feito por Artigas e Rosa ao destacarem a existência de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que rechaçam a ideia de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada em matéria ambiental²².

37. Transparece, portanto, clara divergência entre a observação das sobreditas autoras e o posicionamento de Caribé.

38. É importante ser destacado ao consulente, afinal o art. 50, inciso VII da Lei nº 9.784/1999 exige que a jurisprudência seja objeto de debruçamento quando do instante da motivação dos atos administrativos, que o Superior Tribunal de Justiça entende, *in integrum*:

O esquema é bem simples: o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I)²³.

39. O entendimento jurisprudencial parece caminhar no sentido de que no tocante aos empreendimentos que não promoveram a delimitação e a proteção das áreas de preservação permanente à luz dos comandos revogados, revelando, portanto, atos jurídicos imperfeitos, aplicar-se-á o multicitado art. 62.

²¹ CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. **Área de Preservação Permanente – APP em Reservatórios d'água artificiais após o Novo Código Florestal**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13671 Acesso em: 13/04/2015.

²² ARTIGAS, Priscila Santos; ROSA, Maria Clara R. A Gomes. Art. 62. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 449.

²³ Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, extraída do voto do eminente Ministro Herman Benjamin, nos autos do Recurso Especial nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6).



40. A terceira e última controvérsia, derivação da anteriormente exposta, reside na validade das autuações firmadas anteriormente à nova lei. Evidencia-se que a ideia do item 39 não se trata de privilégio em favor de empreendimentos que desenvolveram suas atividades ao arrepio do império da lei, até mesmo porque não deverão ser afastadas as multas decorrentes do Poder Sancionatório. Nesse sentido, merece transcrição trecho extraído de voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, *textus*:

Como se viu acima, na hipótese dos autos o que se encontra é a) uma sanção administrativa cujo fundamento fático, no essencial, permanece válido, visto que inexistente a pretendida anistia universal e irrestrita; b) um ato jurídico-ambiental perfeito (= auto de infração ambiental, típico ato administrativo), que, nessa qualidade e status, vê-se blindado contra a retroatividade de lei posterior, tal quais os Termos de Ajustamento de Conduta e as averbações de Reserva Legal celebrados sob o império do Código Florestal de 1965²⁴.

41. Idêntico raciocínio é aplicado também pelo Superior Tribunal de Justiça para outros ramos do Direito, em que os infratores tentavam, de forma analógica e sem êxito, aplicar o art. 106 da Lei nº 5.172/1966, para eximir-se das penalidades com base em lei mais benéfica superveniente, *in integrum*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - CONSÓRCIOS - FUNCIONAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO - MULTA ADMINISTRATIVA - PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL - REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ.
1. Inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário Nacional, referente à retroatividade de lei mais benéfica (art. 106 do CTN), às multas de natureza administrativa. Precedentes do STJ.
2. Não se conhece do recurso especial, no tocante aos dispositivos que não possuem pertinência temática com o

²⁴ Recurso Especial nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



fundamento do acórdão recorrido, nem tem comando para infirmar o acórdão recorrido.

3. Inviável a reforma de acórdão, em recurso especial, quanto a fundamento nitidamente constitucional (caráter confiscatório da multa administrativa).

4. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e provido.

(REsp 1176900/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 03/05/2010)

III – CONCLUSÃO

42. **À luz do exposto**, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições outorgadas na Lei Complementar nº 73/1993 e no Decreto nº 6.101/2007, concluo:

a) pela desnecessidade de complementação do Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, exarado no bojo do **PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02000.001137/2014-11**, uma vez que seu objeto era diverso e foi devidamente satisfeito;

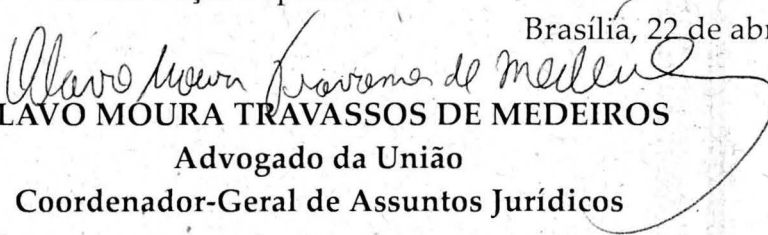
b) pela possibilidade de conhecimento da presente consulta com base no art. 13, incisos I e III do Decreto 6.101/2007;

c) que o art. 62 da Lei nº 12.651/2012 veicula norma de direito intertemporal, a exigir a concomitância dos elementos temporal, espacial e finalístico, devendo ser interpretado em consonância com o conceito de área de preservação permanente que engloba também áreas não cobertas com vegetação e que há 3 (três) candentes controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre o dispositivo, conforme acima minudenciado.

43. Nestes termos, sugiro a devolução dos autos ao Apoio/CONJUR-MMA, a fim de que expeça resposta eletrônica ao consulente (e-mail breno@7dn.mar.mil.br) e, após, archive-se com as cautelas de estilo.

44. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 22 de abril de 2015.


OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
Advogado da União
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos



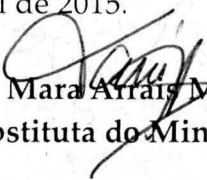
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

DESPACHO/CONJUR/MMA/Nº 301 /2015

Aprovo o **PARECER Nº 210** /2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm.
Providencie-se conforme sugerido.

Brasília, 24 de abril de 2015.


Tânia Mara Arrais Monteiro
Consultora Jurídica Substituta do Ministério do Meio Ambiente



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

INFORMAÇÕES n. 00020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000074/2020-02 (REF. 00566.003303/2019-05)

INTERESSADOS: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP E OUTROS

ASSUNTOS: Questionamento sobre a interpretação do artigo 62 da Lei n. 12.651/2012 e a correspondente interface com a previsão do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP e da Resolução CONAMA n. 302/2002, relativamente à Ação Civil Pública n. 0001675-56.2008.403.6124, em trâmite na Vara Federal de Jales/SP.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Finalística,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de encaminhamento formalizado pelo Núcleo de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Seccional da União em Sorocaba/SP, conforme demandado no Ofício n. 00017/2020/PATRIMONIO/PSUSRC/PGU/AGU (Seq. 01 do Sapiens), relativamente à Ação Civil Pública proposta pelo MPF e autuada sob o n. 0001675-56.2008.4.03.6124, que visa a condenação de proprietário(s) de imóveis no loteamento denominado "Itamaracá", situados no município de Três Fronteiras-SP, às margens da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira e do Rio Paraná, em trâmite perante a Vara Federal de Jales/SP.

2. Consoante comunicação advinda da unidade contenciosa, a temática restou assim descrita:

A União, assim que citada, ingressou no polo ativo da ação, atuando a partir de então como litisconsorte do MPF.

A discussão cinge-se ao fato de determinada construção e utilização antrópica se deu em Área de Preservação Permanente, com base em legislação municipal que estipulou a largura dessa faixa no entorno da represa em 75 (setenta e cinco) metros a partir do nível máximo normal da água.

Diz o art. 163 da Lei Orgânica desse município:

"Artigo 163 — Não serão permitidos novos loteamentos urbanos em área de nascentes, rios ou cursos d'água em distância inferior a 75 metros, sendo faixa destinada à preservação de vegetação ciliar, podendo contudo ser circundada por via pública que respeite no mínimo 50 metros de distância da margem da área de proteção.

Parágrafo Único — Fica atribuída aos proprietários de lotes nas margens do Ribeirão Ponte Pensa, a obrigatoriedade de construção de curvas de nível ou medidas de contenção d'água nos respectivos imóveis, visando a proteção do lago."

Entendeu o Parquet federal que esse patamar deveria se situar em 100 (cem) metros, eis que era vigente à época da propositura da ação o art. 2º da Lei nº 4.771/1965, baseando-se na regulamentação do art. 3º, I, da Resolução CONAMA nº 302/2002, fundando-se na alegação de usurpação de competência legislativa federal pelo município.

Entretanto, sobreveio o Novo Código Florestal, que em seu art. 62 deu novo regramento ao fato aqui discutido:

"Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum."

Foram apresentadas defesas pelos Réus, estando aberta oportunidade para a União apresentar Réplica.

3. E a partir destas considerações foram formuladas as seguintes questões:

Entretanto, diante da mudança de panorama normativa, torna-se imprescindível, para a continuidade da atuação no feito de esclarecimentos por parte dessa Pasta, a seguir deduzidos por quesitos para facilitar a orientação:

Para o caso em questão, a faixa determinada pelo art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP é compatível com a novel legislação (art. 62 do Código Florestal hoje

vigente)?

Caso a resposta ao item 1 seja afirmativa, remanesce o interesse jurídico da União em buscar a procedência do pedido autoral?

Caso a resposta ao item 1 seja afirmativa, há concretamente algum dano ambiental em perspectiva se atendido o limite da legislação municipal? Apresentar justificativas de ordem técnica.

Caso a resposta ao item 1 seja negativa, apresentar justificativas de ordem técnica que embasem o dano ambiental de forma concreta, ainda que em perspectiva.

Consoante as respostas anteriores, qual a linha de atuação que sugere essa Pasta no presente processo, manutenção da atuação como litisconsorte ativo ou requerer providência diversa à procedência da pretensão autoral?

4. Eis o relatório, passa-se à manifestação.

II. ANÁLISE

II.1. Da delimitação do questionamento

5. Primordialmente, há que se ter em mente que os argumentos ora apresentados representam a intenção colaborativa da presente unidade, bem como a observância ao disposto no inciso I do parágrafo único do artigo 3º da Portaria n. 1.547, de 29 de outubro de 2008.

6. Com fulcro no inciso III do artigo 11 da Lei Complementar n. 73 de 10 de fevereiro de 1993, a presente análise debruçar-se-á exclusivamente à interpretação do artigo 62 da Lei n. 12.651/2012, bem como a correspondente interface desta com a previsão do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP e da Resolução CONAMA n. 302/2002, a qual dispunha “*sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno*”.

7. Nesse passo, o recorte da apreciação dos questionamentos da unidade contenciosa apresentados no Ofício n. 00017/2020/PATRIMONIO/PSUSRC/PGU/AGU (Seq. 01 do Sapiens) cinge-se à apreciação abstrata das normas pertinentes, razão pela qual torna-se despiciendo o detalhamento sobre a situação fática *sub judice* dos imóveis no loteamento denominado “Itamaracá”, situados no município de Três Fronteiras-SP, às margens da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira e do Rio Paraná.

8. Obviamente que a unidade contenciosa, dispondo de aprofundado conhecimento sobre os limites objetivos^[1] e subjetivos do litígio em comento, bem como detentora das rédeas de condução da estratégia judicial, a partir da análise que ora se apresenta, que poderá ser utilizada em juízo total ou parcialmente, poderá verificar a eventual subsunção da hipótese à previsão normativa do artigo 62 da Lei n. 12.651/2012, bem como em respeito a eventual aplicabilidade do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP^[2].

II.2. Da contextualização da demanda e do interesse jurídico no feito

9. Estritamente com fito de evidenciar a pretensão indenizatória apresentada pelo Ministério Público Federal(MPF) em face de Waldemar Ferreira Marcondes, Marcelo da Rocha Marcondes e sua Esposa, CESP, IBAMA e o Município de Três Fronteiras- SP, cumpre sublinhar a causa de pedir no sentido de “*tornar indene o meio ambiente por meio de recuperação de área indevidamente utilizada e danificada, reflorestando à área de preservação permanente atingida e indenização pelos danos causados ao meio ambiente*”.

10. Preteritamente, a União manifestou a intenção de ingressar no polo ativo da demanda, após a análise perfuntória do juízo da causa no sentido de que poderia a a pessoa jurídica de Direito Público, no âmbito da ACP, encampar o pedido do autor. Nesse passo, cumpre rememorar as razões elencadas à época (novembro de 2009) para demonstrar a legitimidade da União para integrar a presente lide. Primeiramente, sustentou-se à fl. 74 do VOLUME 01 Parte A da Seq. 8 do Sapiens no NUP 00566.003303/2019-05 que:

Em relação aos rancheiros, a União tem interesse em intervir na demanda, já que eles estão causando danos a um bem que pertence ao patrimônio federal. Com efeito, temos um bem do patrimônio da União (já que a área em questão é a de um reservatório artificial construído ao longo de rios que formam a Central Geradora de Ilha Solteira, que banham os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, cf. o art. 20, 111, da CF).

(grifos não constantes do texto original)

11. Na sequência, foi asseverado à fl. 82 do VOLUME 01 Parte A da Seq. 8 do Sapiens no NUP 00566.003303/2019-05 que:

Em razão da menção à autorização municipal para exploração da área em questão, há interesse da União na condenação do Município a reparar, subsidiariamente, os danos

ambientais causados.

(...)

Isso porque há um bem do patrimônio da União (já que a área em questão é a de um reservatório artificial construído ao longo de rios que formam a Central Geradora de Ilha Solteira, que banham os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, cf. o art. 20, 111, da CF).'

Em relação aos rancheiros, a União tem interesse em intervir na demanda, já que eles estão causando danos a um bem que pertence ao patrimônio federal.

É relevante salientar que há interesse da União na condenação do Município a reparar, subsidiariamente, os danos ambientais causados.

12. No que se refere ao interesse da União no feito, independentemente da orientação quanto à atividade hermenêutica ora pretendida, há que se mencionar que a manifestação em comento justificou o ingresso da União no polo ativo em decorrência do "*dominus de um bem público lesado*". E, por conseguinte, a atuação no sentido de obter a reparação ao bem ambiental lesionada suscitava que a União conjugasse esforços com o *Parquet* Federal quanto à obtenção de reparação.

13. Neste aspecto, vislumbra que competirá à unidade contenciosa que dispõe de amplo conhecimento sobre a lide em comento apreciar a superveniência ou não da perda de interesse jurídico, mormente, em sendo considerada a razão susmencionada.

II.3. Da incompatibilidade da Resolução CONAMA n. 302/2002 com os dispositivos da Lei n. 12.651/2012.

14. Detendo-se especificamente sobre a temática da vigência da Resolução CONAMA n. 302/2002 importa ter presente o entendimento construído no seio desta unidade consultiva consubstanciado no Parecer n. 1104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf, devidamente aprovada pelo coordenador e Consultor Jurídico. Cotejando o disposto na Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, com a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com redação dada pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, a temática restou assim ementada:

EMENTA: CGAJ. ANÁLISE JURÍDICA DA RESOLUÇÃO Nº 302/2002, DO CONAMA, APÓS A VIGÊNCIA DAS LEIS Nº 12.651/2012 E 12.727/2012. REVOGAÇÃO DA LEI Nº 4.771/1965, QUE SERVIU DE PARÂMETRO PARA SUA EDIÇÃO. PERDA DE COMPETÊNCIA. ELEMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO. INSUBSISTÊNCIA DO ATO INFRALEGAL.

- Diante das modificações legislativas, os parâmetros a impostos às APPs existentes no entorno dos reservatórios artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, são os constantes na Lei nº 12.651/2012, sendo que suas faixas serão definidas no licenciamento ambiental do empreendimento.

- Quanto ao regime de uso do seu entorno, deverão ser observadas as regras impostas no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002.

15. Detendo-se aos aspectos que guardam íntima correlação com os questionamentos veiculados no Ofício n. 00017/2020/PATRIMONIO/PSUSRC/PGU/AGU (Seq. 01 do Sapiens), cumpre salientar os seguintes trechos de entendimento alinhavado ao longo da referida manifestação, a saber:

(...)

6. Pois bem. O § 6º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que compunha o antigo Código Florestal, estabelecia o seguinte:

§ 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. (grifei)

7. Nesse contexto, foi editada a Resolução nº 302/2002, pelo CONAMA, dispondo sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do seu entorno.

8. No entanto, com o advento da Lei nº 12.651/2012, modificada pela Lei nº 12.727/2012, aquele órgão perdeu o mandato legal para exercer tal disciplina.

(...)

14. Atualmente, a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.651/2012, essa competência foi revogada, visto que esse diploma normativo regulou inteiramente a matéria de que tratava o Código Florestal anterior, retirando daquele órgão o referido mandato.

15. Nesse cerne, a nova legislação florestal passou a determinar que a faixa de APP no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, será definida na licença ambiental do empreendimento.

(...)

26. O art. 4º, inciso III, da Lei nº 12.651/2012, modificado pela Lei nº 12.727/2012, passou a considerar como APP, em zonas rurais ou urbanas, apenas 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.

27. Inclusive, o § 1º do aludido dispositivo legal, estabelece expressamente que “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”.

(...)

36. Diante dos comentários acima expendidos, em resumo, é possível concluir que:

a) O CONAMA não possui mais respaldo jurídico para definir os parâmetros e o regime de uso das APPs constituídas pelas áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais. Portanto, a Resolução nº 302/2009 não mais subsiste, em virtude de vício formal por caducidade do ato administrativo, haja vista o antigo Código Florestal, que conferia-lhe competência para disciplinar a matéria, foi revogado pela Lei nº 12.651/2012;

b) 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;

c) Os artigos 2º, incisos II e V, 3º, salvo o § 4º, e o 4º, todos da resolução em comento, são materialmente incompatíveis com a novel legislação ambiental.

d) Os parâmetros a serem observados pelas Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, são os constantes na Lei nº 12.651/2012, sendo que suas faixas serão definidas no licenciamento ambiental do empreendimento. Por sua vez, no que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da Resolução CONAMA 302/2002.

(grifos não constantes do texto original)

16. Vê-se que, no que tange à definição da Áreas de Preservação Permanente (APPs) não mais subsiste a previsão da Resolução CONAMA n. 302/2002 em virtude da incompatibilidade com a Lei n. 12.651/2012, com redação dada pela Lei n. 12.727/2012.

17. Nesse passo, a faixa de APPs nas áreas de entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais serão definidas na licença ambiental do empreendimento ou em qualquer outra norma que, não se afigure incompatível com a previsão da Lei n. 12.651/2012.

II.4. Da apreciação do Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm

18. Por sua vez, outra manifestação alinhavada nos seio desta unidade consultiva se debruçou com vagar sobre o disposto no artigo 62 da Lei n. 12.651/2012, enquanto regra de transição, dedicou-se à regência da faixa de APPs para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, devidamente aprovado nos termos da Portaria AGU n. 1.399/99. E assim restou ementada:

CONSULTA ORIGINÁRIA DO COMANDO DO 7º DISTRITO NAVAL DA MARINHA DO BRASIL. ART. 62 DA LEI Nº 12.651/2012. COMPLEMENTAÇÃO DO PARECER Nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/FVF. DESNECESSIDADE. OBJETO DIVERSO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA QUE ABORDA INTEGRALMENTE O OBJETO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO. DESNECESSIDADE DE QUALQUER ADIÇÃO OU MODIFICAÇÃO. DECRETO Nº 6.101/2007. POSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA CONSULTA. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DE UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ART. 62 DA LEI Nº 12.651/2012. DISPOSITIVO TRANSICIONAL, A FUNCIONAR COMO VERDADEIRA PONTE NO TEMPO ENTRE A REVOGADA LEI Nº 4.771/1965 E A SUPERVENIENTE LEI Nº 12.651/2012. COMPREENSÃO HISTÓRICA. INOVAÇÕES NO REGIME JURÍDICO DA APP. CONCEITO DA ÁREA INDEPENDENTEMENTE DA COBERTURA POR VEGETAÇÃO. CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO NULIFICANDO DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.651/2012. EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.651/2012. RETROATIVIDADE DA DISPOSIÇÃO INTERTEMPORAL. CONTROVÉRSIA DOUTRINÁRIA. INFRAÇÕES JÁ MATERIALIZADAS POR ATOS ADMINISTRATIVOS. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DOS ATOS.

- Como o intuito do Parecer nº 1.104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf foi verificar a compatibilidade da Resolução CONAMA nº 302/2002 em contraposição ao ordenamento que lhe é superveniente, uma vez que o art. 62 da Lei nº 12.651/2012 dispõe sobre norma de direito intertemporal, sua análise não seria pertinente. A manifestação esgotou devida e suficientemente o objeto controvertido daquele processo, não havendo que se falar em quaisquer complementos ou adições relativamente ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, por ser-lhe matéria estranha. Ademais, o item “d” do item da peça jurídica dispõe que “(...) Por sua vez, no que concerne ao regime de uso de seu entorno, deverão ser observadas as regras constantes no licenciamento ambiental e as demais aplicáveis à espécie, diversas da

Resolução CONAMA 302/2002”, o que termina abrangendo o questionado artigo.

- Tratando-se de consulta relativa ao art. 62 da Lei nº 12.651/2012, e ausente manifestação do Advogado-Geral da União, a atribuição desta CONJUR/MMA resta patente, nos termos do art.13, incisos I e III do Decreto nº 6.101/2007, ainda que o questionamento tenha sido feito de forma abstrata.

- O art. 62 da Lei nº 12.651/2012 é um dispositivo transicional, a funcionar como verdadeira ponte no tempo entre a revogada Lei nº 4.771/1965 e a superveniente Lei nº 12.651/2012, já com as inclusões e alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012.

- A primeira controvérsia sobre a superveniência das Leis nº 12.651/2012 e 12.727/2012, e seus impactos no mundo infralegal, principalmente nas Resoluções CONAMA, foi iniciada pelo Ministério Público Federal quando expôs os fundamentos do ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nºs 4901, 4902 e 4903. Contudo, vê-se que essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade não tiveram o mérito julgado. Tampouco houve suspensão dos dispositivos questionados pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de tutela de urgência. Muito menos houve suspensão por aquele Tribunal Excelso, ou por qualquer outro membro do Poder Judiciário, da revisão das resoluções CONAMA ou de quaisquer dispositivos das citadas leis. Assim, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Constitucional Brasileiro, não proferiu nenhuma decisão com efeito erga omnes e vinculante capaz de nulificar a legislação que o Ministério Público Federal busca evitar que seja concretizada no que tange à revisão das respectivas Resoluções CONAMA, bem como em relação à corriqueira aplicação destas leis no mundo dos fatos.

- Como se viu acima, na hipótese dos autos o que se encontra é a) uma sanção administrativa cujo fundamento fático, no essencial, permanece válido, visto que inexistente a pretendida anistia universal e irrestrita; b) um ato jurídico-ambiental perfeito (= auto de infração ambiental, típico ato administrativo), que, nessa qualidade e status, vê-se blindado contra a retroatividade de lei posterior, tal quais os Termos de Ajustamento de Conduta e as averbações de Reserva Legal celebrados sob o império do Código Florestal de 1965 (REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 11/09/2012)

19. Compulsando os argumentos apresentados na referida manifestação, a qual foi apresentada antes do advento da decisão do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nºs 4.901, 4.902 e 4.903, merecem destaque para a demanda em comento os seguintes aspectos:

(...)

14. Inicialmente, cumpre observar que o dispositivo supra trouxe diverso regime de proteção para os ambientes de que trata, uma vez que, previamente à edição da Lei em destaque, vigiam sem controvérsias os comandos da Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Neste ponto, é importante destacar que o dispositivo, ao normar o período da assinatura dos contratos de concessão ou autorização anteriores à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, confirma a mens legis (e legislatoris) de que a Resolução CONAMA nº 302/2002 decaiu e assim, entendeu oportuno e conveniente, disciplinar de forma intertemporal estas situações perfeitas no tempo.

(...)

20. Nesta senda, dessume-se que a existência de áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais de água de que trata o artigo 62 da Lei nº 12.651, de 2012, independem de cobertura por vegetação nativa, bem como também independem de eventuais condições de inundação, dentre outras configurações paisagísticas. Neste ponto cai a lanço destacar que também há tutela dos recursos hídricos, indispensáveis ao abastecimento público, e às questões energéticas.

(...)

28. É válido destacar o marco temporal trazido pelo art. 62 da Lei nº 12.651, de 2012, qual seja, o dia 24 de agosto de 2001. Nesse diapasão, seus comandos aplicam-se, tão somente, aos “reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados”, antes da sobredita data.

(...)

38. É importante ser destacado ao consulente, afinal o art. 50, inciso VII da Lei nº 9.784/1999 exige que a jurisprudência seja objeto de debruçamento quando do instante da motivação dos atos administrativos, que o Superior Tribunal de Justiça entende, *in integrum*.

O esquema é bem simples: o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I) .

(Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, extraída do voto do eminente Ministro Herman Benjamin, nos autos do Recurso Especial nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6)).

39. O entendimento jurisprudencial parece caminhar no sentido de que no tocante aos empreendimentos que não promoveram a delimitação e a proteção das áreas de preservação permanente à luz dos comandos revogados, revelando, portanto, atos jurídicos imperfeitos, aplicar-se-á o multicitado art. 62.

40. A terceira e última controvérsia, derivação da anteriormente exposta, reside na validade das autuações firmadas anteriormente à nova lei. Evidencia-se que a ideia do item 39 não se trata de privilégio em favor de empreendimentos que desenvolveram suas atividades ao arrepio do império da lei, até mesmo porque não deverão ser afastadas as multas decorrentes do Poder Sancionatório. Nesse sentido, merece transcrição trecho extraído de voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, textus:

Como se viu acima, na hipótese dos autos o que se encontra é a) uma sanção administrativa cujo fundamento fático, no essencial, permanece válido, visto que inexistente a pretendida anistia universal e irrestrita; b) um ato jurídico-ambiental perfeito (= auto de infração ambiental, típico ato administrativo), que, nessa qualidade e status, vê-se blindado contra a retroatividade de lei posterior, tal quais os Termos de Ajustamento de Conduta e as averbações de Reserva Legal celebrados sob o império do Código Florestal de 1965.

(STJ - Recurso Especial nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6))

(grifos não constantes do texto original)

20. Depreende-se que, à época da elaboração do Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, ainda pendente de apreciação das demandas objetivas perante a Corte Suprema, pugnou-se pela aplicabilidade do art. 62 da Lei n. 12.651/2012, o qual se dedicava à regência da faixa da Área de Preservação Permanente (*"distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum"*) em determinadas situações temporalmente delimitadas (reservatórios *"registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001"*).

21. Para os reservatórios que não houvessem sido observadas as exigências da Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, persistiria a possibilidade de aplicação das sanções pertinentes.

II.5 Da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903

22. A ADI n. 4.903, proposta pela PGR, questionava a constitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.651/12: artigo 3º, incisos VIII, alínea "b", IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, III, IV, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; artigos 5º, 8º, parágrafo 2º; artigos 11 e 62. Em suma, questionava a redução da área de reserva legal prevista pela nova lei, bem como quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, sustenta que deveriam ser observados padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo órgão federal competente [Conselho Nacional de Meio Ambiente].

23. Apreciada em Plenário a referida demanda de caráter objetivo, o acórdão publicado no DJe 13.08.2019 sinalizou para a decisão unânime do Plenário para a constitucionalidade do art. 62 Lei n. 12.651/2012. Em suma, a argumentação consignada pela Suprema Corte para o dispositivo em tela foi assim expresso, *verbis*:

(h) Artigos 5º, caput e §§ 1º e 2º, e 62 (Redução da largura mínima da APP no entorno de reservatórios d'água artificiais implantados para abastecimento público e geração de energia): O estabelecimento legal de metragem máxima para áreas de proteção permanente no entorno de reservatórios d'água artificiais constitui legítima opção de política pública ante a necessidade de compatibilizar a proteção ambiental com a produtividade das propriedades contíguas, em atenção a imperativos de desenvolvimento nacional e eventualmente da própria prestação do serviço público de abastecimento ou geração de energia (art. 175 da CF).

Por sua vez, a definição de dimensões diferenciadas da APP em relação a reservatórios registrados ou contratados no período anterior à MP nº 2166-67/2001 se enquadra na liberdade do legislador para adaptar a necessidade de proteção ambiental às particularidades de cada situação, em atenção ao poder que lhe confere a Constituição para alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III).

Trata-se da fixação de uma referência cronológica básica que serve de parâmetro para estabilizar expectativas quanto ao cumprimento das obrigações ambientais exigíveis em consonância com o tempo de implantação do empreendimento; CONCLUSÃO : Declaração de constitucionalidade dos artigos 5º, caput e §§ 1º e 2º, e 62, do novo Código Florestal;

(STF- ADI 4.903 – Ministro Relator Luiz Fux, publicado DJe 13.08.2019)

24. Nesta linha de ideias, ainda que com o advento do *decisum* em apreço, o

entendimento consignado no Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm permaneceu irretocável quanto ao entendimento então construído.

II.6. Da interpretação do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP

25. Com base no que fora apresentado até o momento, almejou-se demonstrar que, após a vigência da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com redação dada pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, não mais subsistem as previsões da Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, no que tange ao regramento atinente à delimitação da faixa de APP no entorno de reservatórios artificiais.

26. Em acréscimo, o disposto no artigo 62 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, cuja a constitucionalidade restou cabalmente evidenciada em decisão proferida no ano de 2019 pela Suprema Corte, enquanto regra de transição, deverá ser interpretada de modo estrito a fim de contemplar área de APP com distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* apenas “*o s reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*”.

27. Destaque-se que, os casos em que na vigência do arcabouço normativo anteriormente vigente (Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002 e Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965) não tivessem sido observadas as regras comezinhas de proteção da vegetação do entrono dos reservatórios artificiais, mesmo com o advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, restariam devidamente resguardadas as iniciativas atinentes ao Poder Sancionador e a correspondente reparação ambiental eventualmente decorrente do desrespeito normativo.

28. Por importante, detendo-se especificamente sobre a Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, cumpre transcrever a previsão específica quanto à exigência ambiental prevista na Seção I Do Meio Ambiente do Capítulo IV Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento, *verbis*:

Artigo 163 — Não serão permitidos novos loteamentos urbanos em área de nascentes, rios ou cursos d'água em distância inferior a 75 metros, sendo faixa destinada à preservação de vegetação ciliar, podendo contudo ser circundada por via pública que respeite no mínimo 50 metros de distância da margem da área de proteção.

Parágrafo Único — Fica atribuída aos proprietários de lotes nas margens do Ribeirão Ponte Pensa, a obrigatoriedade de construção de curvas de nível ou medidas de contenção d'água nos respectivos imóveis, visando a proteção do lago.

Artigo 164 — As áreas verdes, a exemplo de praças e jardins públicos e áreas de preservação permanente, criadas por lei e que possuam domínio devidamente registrado em nome da Municipalidade, jamais poderão perder o fim para que foram criadas. (Texto dado pela Emenda nº 09 de 11 de Dezembro de 2003).

29. Debruçando-se sobre a dicção dos dispositivos supratranscritos, algumas premissas hermenêuticas se sobressaem. A temática precípua veiculada no art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP se refere ao regramento quanto ao uso do solo urbano e não a definição de área de APPs específica.

30. Ainda que se alegasse que a localização topográfica do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras sinalizaria para norma dedicada à temática ambiental, não se pode descurar que o centro gravitacional do dispositivo se refere às limitações voltadas aos novos loteamentos, além das obrigações de fazer direcionadas àqueles proprietários de lotes nas margens do Ribeirão Ponte Pensa.

31. Obviamente que a preocupação ambiental é subjacente à previsão normativa, porém, no dispositivo subsequente, quando o legislador local pretendeu se dedicar à temática das APP o fez de forma expressa.

32. Neste sentido, em se tratando de norma municipal essencialmente dedicada ao regramento do solo urbano na região revela-se possível a convivência com as demais normas gerais em vigor, sejam pertinentes ao direito urbanístico, sejam ao direito ambiental, sendo somente afastada no caso de frontal contrariedade à exigência veiculada em norma geral.

33. Para o deslinde da apreciação demandada pela unidade contenciosa desta Advocacia, revela-se necessário que a presente norma municipal seja cotejada com as competências constitucionalmente previstas, bem como com o arcabouço normativo anteriormente pertinente (regido pela Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965 e Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002), para então ser possível a análise em relação à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Além de que, afigura-se relevante que seja explicitada a jurisprudência da Corte Suprema que retrata a apreciação de disposições normativas veiculadas pelos entes federativos concernentes ao estabelecimento da faixa de

APPs frente às normas de competência de assento constitucional, bem como frente à norma nacional de regência.

34. Com isso, poder-se-á justificar a compatibilidade da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, com o ordenamento jurídico em vigor e a partir de então, explorar a essência da disposição normativa contida no artigo 163 da mencionada norma municipal.

II.6.1 Da competência legislativa dos municípios no Texto Constitucional

35. Por outro giro, voltando os olhos para o Texto Constitucional, prevê os incisos I e VI do art. 24 a atribuição para legislar concorrentemente a União, os Estados e o Distrito Federal sobre direito urbanístico, bem como sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Nesse passo, o exercício da competência pela União se limita a estabelecer normas gerais (§ 1º do art. 24 da CF), ao passo que, os Estados e o Distrito Federal podem complementar a legislação federal, ou ainda exercer a competência plena (§§ 2º e 3º do art. 24 da CF), no caso de inexistência de normas gerais federais. E no caso de superveniência de lei federal, após o exercício de competência legislativa plena por estados e municípios, somente terão a eficácia suspensa os dispositivos normativos editados por Estados, Distrito Federal e municípios que contrariarem previsão de norma geral federal.

36. Com isso, cumpre sublinhar o que fora sinalizado com acuidade por Odete Medauar:

Se a Constituição Federal atribui competência à União para editar normas gerais sobre certa matéria, determina, em decorrência, que tais disposições fixadas em lei federal há de ser observadas pelos Estados e Municípios, sem que se cogite, no caso, de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados-membros ou Municípios.
(Relatório de Impacto Ambiental. In O Estado de S. Paulo, ed. 24.6.1988. p. 29)

37. Nesta linha de ideias, os entes federativos estadual, distrital e municipal a pretexto de suplementarem a norma federal geral restam impedidos de contrariarem os parâmetros já fixados em sede de lei geral, e, portanto, devem observar os patamar mínimo de proteção ambiental. Aliás, outro não é o entendimento de Pacheco Fiorillo:

Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um 'teto' de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais.
(...)

Em linhas gerais, podemos concluir que a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII, e 30, II). (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 11ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2010, p. 201/202.)

38. Quanto à competência comum, especificamente relacionada à temática de fundo da presente abordagem, previu a Lei Maior que os três entes federativos poderiam atuar em prol da proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, além da preservação das florestas, da fauna e da flora, a teor dos incisos VI e VII do artigo 23.

39. Cumpre ainda salientar que o artigo 30 da Lei Maior, especialmente dedicado às atribuições do ente federativo municipal, destaca a competência para "*legislar sobre assuntos de interesse local*" (inciso I do art. 30), "*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*" (inciso II do artigo 30) e "*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*" (inciso VIII do artigo 30).

40. Com base no que fora preceituado pelo Texto Constitucional, caberá à Municipalidade dispor de aspectos de interesse local, incluindo ocupação do solo urbano, entre outros, legislando e fiscalizando as atividades conforme demais poderes-deveres que lhe foram constitucionalmente designados, a exemplo da proteção ambiental.

41. Por oportuno, mencione-se que o *caput* do artigo 225 do Texto Constitucional previu o dever de todos, incluindo-se entidades públicas e privadas, na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, enquanto direito fundamental e, neste prisma, com as peculiaridades inerentes à esta categoria de direito. Logo, para além de determinada norma legal, editada em qualquer esfera, necessariamente se conduzir em favor da tutela adequada do referido direito fundamental, também é vedada à atividade legislativa dos entes federativos se desviar ou se distanciar deste preceito fundante do ordenamento jurídico pátrio.

42. Não se poderia olvidar ainda da previsão do inciso III do § 1º do art. 225 que incumbe

ao Poder Público, entre outros, o municipal, "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".

43. Nesse passo, compete ao Poder Público impedir qualquer modalidade de utilização que comprometa ou venha a comprometer a integridade dos atributos inerentes aos bens ambientais que se constituem como a razão da proteção.

44. Nesta senda, a definição ou a criação de espaços territoriais especialmente protegidos^[3], em que a APP é uma espécie, por qualquer esfera federativa que recaia em áreas particulares representará verdadeira restrição ao exercício do direito de propriedade, nem sempre indenizável, que decorre em essência da função social da propriedade, entre outras, expressa na função ecológica de determinada área. E, por força da repartição de competência constitucionalmente prevista, norma estadual ou municipal não poderá destoar dos patamares mínimos estabelecidos previamente em lei federal.

45. Por hipótese, afigura-se plenamente possível que a municipalidade de Três Fronteiras-SP, sem contrariar a dicção da legislação federal em vigor, dispusesse de forma mais restrita sobre APPs. No entanto, entende-se que a temática veiculada no art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP tem por enfoque precípua o regramento quanto ao uso do solo urbano.

46. Nesse passo, cumpre submeter a norma municipal em apreço ao crivo das determinações constantes do ordenamento jurídico pátrio anterior e posterior à Lei nº 12.651/2012 para que se verifique a legitimidade da orientação que veicula.

II.6.2 Da ausência de incompatibilidade do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP com o arcabouço normativo anterior à Lei nº 12.651/2012

II.6.2.1 Da ausência de incompatibilidade do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP com as previsões da Constituição de 1988

47. Com base nas incumbências constitucionalmente asseguradas, em tese, não se vislumbra que a previsão do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, represente mácula ao Texto Constitucional.

48. A uma, por ser a temática de ordenamento do solo urbano matéria de competência dos Municípios. A duas, pelo fato de que a fixação de parâmetros para novos loteamentos de imóveis, enquanto previsão específica que guarda relação com a temática ambiental, reflita a preocupação com o fornecimento de água e esgotamento sanitário a curto e a longo prazo, para além do planejamento e gerenciamento dos níveis de infiltração natural das chuvas e de permeabilidade do solo. A três, pela previsão normativa municipal, à época em que fora editada, se mostrar mais protetiva ao que fora estabelecido genericamente pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação em vigor (Lei n. 4771/1965, em sua redação original). A quatro, por não se evidenciar que a iniciativa legislativa municipal em comento pretenda flexibilizar a proteção ambiental até então positivada no ordenamento jurídico. A cinco, pela viabilidade constitucional de que a Municipalidade editasse norma de limitação administrativa destinada ao resguardo de determinadas áreas da ocupação mediante loteamento urbano, entre outros, com viés de proteção ambiental, configurando verdadeiro espaço territorial especialmente protegido. E, em último lugar, pela latente preocupação local de resguardo de determinados corpos hídricos pela delimitação da possibilidade de construção no entorno destes com fito de respeitar as peculiaridades relativas ao clima, ao bioma, ao relevo, à litologia, ao tipo de solo e ao histórico de precipitação pluvial.

49. Assim, a norma municipal em comento, sob o prisma formal, em nada contradiz as orientações normativas consagradas no Texto Constitucional de 1988.

50. Sob o viés material da análise de constitucionalidade, compilando os entendimentos jurisprudenciais sedimentados pela Suprema Corte dois vieses fundantes se apresentam para exame de constitucionalidade, conforme explicitado na Tese com Repercussão Geral n. 145, disponível no sítio eletrônico do referido tribunal:

Tese: O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). (RE 586224)

51. Com isso, cabe salientar se a temática do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP seria passível de ser veiculada por lei municipal e se houve ou não no caso em epígrafe observância dos limites definidos na lei geral e nos limites constitucionalmente fixados. Assim, passa-se ao exame de dois aspectos: a) a possibilidade de que ato normativo municipal disponha sobre a área especialmente protegida (a exemplo de APPs), bem como as restrições para alteração e

supressão decorrente de determinadas atividades humanas; b) existir harmonia entre a previsão da norma municipal com a legislação federal.

52. *In casu*, há a possibilidade de que norma municipal se dedique ao estabelecimento de modalidade de espaço territorial especialmente protegido, a exemplo da APP, desde que observados os parâmetros mínimos estabelecidos pela legislação federal. Inclusive, afigura-se legítimo que norma municipal que eventualmente preveja a possibilidade de alteração das áreas de APPs, para além de observar os limites modificadores estabelecidos pela Constituição e pela legislação federal, deve ainda ser material e proporcionalmente compatível com o poder-dever de proteção ambiental^[4].

53. Ainda que se vislumbresse que o 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP retrate regramento dedicado à definição de espaço especialmente protegido (atinente ao distanciamento mínimo para novos loteamentos da área de nascentes, rios ou cursos d'água), o que não parece ser o foco essencial da norma, o qual aborda o regramento do solo urbano, não se verifica transbordamento das exigências mínimas veiculadas pela legislação federal.

54. Buscando referenciais jurisprudenciais, em inúmeras oportunidades a Corte Suprema sinaliza que, em existindo norma geral sobre determinada matéria ambiental, deve a norma estadual ou municipal ficar adstritas às linhas mestras definidas em sede federal, sob pena de inconstitucionalidade.

55. Sob o critério cronológico, colhe-se da jurisprudência da Colenda Corte os seguintes entendimentos:

INFORMATIVO Nº 333

TÍTULO: Alimentos Transgênicos: Competência Legislativa

PROCESSO: ADI - 3035

Deferido o pedido de medida cautelar em ação direta ajuizada pelo Partido da Frente Liberal - PFL para suspender, até julgamento final da ação, a eficácia da Lei 14.162/2003, do Estado do Paraná, que "*veda o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de Organismos Geneticamente Modificados (OGMS) conforme específica*". O Tribunal entendeu caracterizada, à primeira vista, a relevância jurídica da arguição de inconstitucionalidade sustentada pelo autor da ação - no ponto em que se alega que o mencionado Estado teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial, comércio exterior e interestadual, e regime dos portos, bem como extrapolado a sua competência residual, quanto às matérias cuja competência é concorrente entre Estados e União, por haver disciplinado matéria já tratada por meio de legislação federal (MP 131/2003) - uma vez que a norma impugnada ao fixar disciplina de caráter geral, estaria prejudicando, aparentemente, a aplicação e eficácia de normas federais, nas quais não se vedou, de forma absoluta, o cultivo, manipulação e industrialização de alimentos geneticamente modificados.

(STF - ADI 3035 MC/PR, rel. Min. Gilmar Mendes^[5], 10.12.2003)

(grifos não constantes do texto original)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul.

ADI 2396/MS - MATO GROSSO DO SUL; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. ELLEN GRACIE; Julgamento: 08/05/2003; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 01-08-2003 PP-00107 EMENT VOL-02117-34 PP-07204)
(grifos não constantes do texto original)

EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 1.315/2004, do Estado de Rondônia, que exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. 3. Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. Precedente: ADI nº 1.505. 4. Compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de licenciamento ambiental (art. 24, VI, da Constituição). 5. Medida cautelar deferida.

(STF- ADI 3252 MC/RO - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. GILMAR MENDES; Julgamento: 06/04/2005; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008; EMENT VOL-02338-01 PP-00105; RTJ VOL-00208-03 PP-00951)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO; REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

(grifos não constantes do texto original)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL.

FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente.

(STF- ADI 5312/TO – TOCANTINS; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES; Julgamento: 25/10/2018; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019) (grifos não constantes do texto original)

56. Especificamente dedicada à temática de APP em cotejo com a legislação federal, merece destaque os entendimentos colhidos no seio da Corte Suprema atinente às iniciativas normativas que desbordaram dos parâmetros minimamente fixados em sede de lei federal.

57. Primeiramente, mencione-se a demanda objetiva que questionou a constitucionalidade de lei estadual que autorizava a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em APP, *verbis*:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário.

3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.

4. Ação direta julgada procedente.

(STF. ADI n. 4.988/TO -Ministro Relator Alexandre de Moraes. Plenário. Data de Publicação da Decisão Final: Acórdão, DJ 05.10.2018)

(grifos não constantes do texto original)

58. Outra demanda de caráter objetivo ainda em trâmite na Supre Corte sinaliza, a exemplo do que fora exposto anteriormente, sublinha o questionamento da constitucionalidade de iniciativa legislativa municipal que a partir da inovação de conceito e da autorização de supressão de vegetação em área de APPs para finalidade distinta da legislação federal extrapola os limites da competência e flexibilizou a proteção ambiental. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5675, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR) que questiona o dispositivo de lei mineira (a Lei 20.922/2013), o qual criar o instituto denominado “*ocupação antrópica consolidada em área urbana*”, legitimando ocupações realizadas em solo urbano de área de preservação permanente em situações não previstas no Código Florestal brasileiro. Além de que a referida norma municipal considera atividade de interesse social a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, ou seja, autorizadas indevidamente para serem realizadas em APP, em arrepio às disposições da Lei nº

59. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça e especificamente sobre APP também merece realce alguns entendimentos pertinentes aos limites de competência legislativa:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RIO PARANÁ. DEMOLIÇÃO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA. INAPLICABILIDADE.

1. A proteção ao meio ambiente não difere entre área urbana ou rural, porquanto ambos merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema. 2. Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente. 3. A simples manutenção de construção em área de preservação permanente 'impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob o regime de responsabilidade civil objetiva' (REsp 1.454.281/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/9/2016). 4. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado nos casos em que se alega a consolidação da área urbana. 5. Agravo interno a que se nega provimento." (STJ, Segunda Turma, REsp 1.545.177-AgInt/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe de 22/11/2018)□

□"PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. CÓDIGO FLORESTAL. FAIXA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OFENSA AO ARTIGO 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrente, contra o Município de Batatais, ora recorrido, objetivando, 'em síntese, que o requerido seja impedido de conceder alvará de construção e/ou autorização ambiental ou aprove projetos para parcelamento do solo urbano ou qualquer outra atividade na faixa de preservação permanente de 30 m à margem no córrego localizado na avenida Washington Luís. O autor fundamentou seu pedido com base na inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei Municipal nº 2.325/98, que, excedendo os limites da competência legislativa suplementar do Município, fixou em 15m a área de preservação permanente às margens dos cursos d'água existentes no perímetro urbano. De acordo com a tese defendida pelo autor, deve prevalecer, neste tema, a regra estabelecida pelo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 7.511/86 e 7.803/89), que fixou em, no mínimo, 30m a área de preservação permanente às margens dos cursos d'água. Argumentou que a limitação à exploração da área de preservação permanente se aplica, inclusive, aos trechos em que o curso d'água foi canalizado. Dentro deste contexto, protestou pela declaração incidental da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.325/98 e procedência do pedido inicial.' (fl. 746).

2. O Juiz de primeiro grau julgou procedente o pedido.

3. O Tribunal a quo rejeitou os Embargos Infringentes, julgou improcedente o pedido inicial. OFENSA AO ARTIGO 535 DO CPC/1973

4. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 535 do CPC/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. CÓDIGO FLORESTAL E A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

5. Está correto o entendimento do Voto-vencido, que concluiu que 'o artigo 4º, § 10, da Lei n. 12651/12, também deixa evidente a obrigatória observância dos limites traçados pelo Código Florestal pela legislação municipal. Não resta dúvida, então, sobre a prevalência da norma federal que limita a utilização dos imóveis situados nas margens de cursos d'água urbanos pela imposição da faixa mínima de preservação da mata ciliar. É inviável ao Município, com base em norma municipal, autorizar quaisquer obras, construções ou projetos e parcelamento de solo em área de preservação permanente estabelecida pela legislação federal.' (fls. 1200-1201, grifo acrescentado).

6. Recurso Especial parcialmente provido para julgar procedente o pedido inicial." (STJ, Segunda Turma, REsp 1.676.443/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 19/12/2017)□ (grifos não constantes do texto original)

60. Com base nos argumentos ora alinhavados, adentrando-se às minúcias da previsão do 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP passa-se à explicitação das razões pelas quais não se verifica usurpação de competência legislativa.

61. Primeiramente, o conteúdo do regramento do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, fundamentalmente dedicado ao ordenamento territorial, mesmo que tangencie preocupações ambientais, se afigura legítimo de ser veiculado por ato normativo municipal enquanto matéria de nítido e predominante interesse local. Até porque as exigências da norma editada pela municipalidade reforçam a preocupação quanto aos impactos relacionados ao abastecimento hídrico, esgotamento sanitário além da contenção de água das chuvas por parte dos imóveis privados.

62. Compulsando o histórico de manifestação desta unidade consultiva, no que tange à temática de predominância do interesse local, merece destaque o entendimento expresso no Parecer nº

Assim, é que em matérias ambientais relevantes, como da preservação dos processos ecológicos essenciais (art.225, §1º, I); elementos básicos e definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, cuja alteração ou supressão somente é permitida por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção (art.225, §1º, III); exigência e publicidade de estudo prévio de impacto ambiental no licenciamento de empreendimentos causadores de degradação ambiental (art.225, §1º, IV); de proteção da fauna e da flora, vedadas práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art.225, §1º, VII); responsabilização por ilícito ambiental no País(art. 225, §3º, da CF/88); e a preservação e uso adequado dos recursos naturais dos principais biomas do País, elencados como patrimônio nacional (art. 225, §4º, da CF/88), não há outra conclusão senão a de que a instituição de normas federais sobre essas matérias revestem-se de caráter de norma geral, cuja observância é nacional e que somente podem ser suplementadas pelos demais entes federados, se assim for necessário e comprovadamente adequado, afastada qualquer hipótese dessas últimas revogar ou flexibilizar instrumentos que visam à proteção ambiental, em atenção ao Princípio da Proibição do Retrocesso e ao Princípio da Proporcionalidade, aplicáveis à disciplina dos direitos fundamentais, tratados a seguir.

(grifos não constantes do texto original)

63. Nesta linha de entendimento, revela-se importante destacar o lúcido entendimento do Voto do Ministro Ilmar Galvão, ao apreciar a ADI 1086^[7], a contrario sensu, da demanda que ora se aprecia:

(...)

O § 3º do art. 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina cria uma exceção à aplicação do inc. IV do § 1º do art. 225 da Carta Federal, que prevê a exigência, na forma da lei, de prévio estudo de impacto ambiental para atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente. Como ressaltei quando da apreciação da medida cautelar, a atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando, por exemplo, implique substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra, muitas vezes sem nenhuma identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilidade econômica, com ruptura, portanto, do equilíbrio e da diversidade da flora local. Dessa forma, ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental nos casos de áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o § 3º do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na Constituição Federal, que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. Por outro lado, é certo que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, inc. VI, da CF). Não é de ser invocada, igualmente, a competência legislativa plena dos Estados-membros (art. 24, § 3º, da CF), quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma regra constitucional com tal conteúdo normativo. (grifou-se) (ADI 1.086, voto do Min. Ilmar Galvão, julgamento em 7-6-01, /DJ/ de 10-8-01)

64. *In casu*, a fixação de parâmetros para ocupação do solo urbano, em especial no entorno de corpos hídricos pela municipalidade em comento revela a nítida preocupação com questões relacionadas aos impactos de construções sobre o solo (diminuição da permeabilidade natural do solo) no entorno de determinados corpos hídricos, bem como das demandas de abastecimento e esgotamento sanitário inerentes às novas construções, o que aliado à análise do clima, relevo e biodiversidade sinalizam ao administrador os patamares básicos de autorização em sede municipal para a construção de novos empreendimentos.

65. Segundo, há a possibilidade de que fixação de parâmetros para ocupação do solo urbano conviva com as disposições tipicamente dedicadas à proteção ambiental. A legislação municipal condiciona para a autorização de novos loteamentos urbanos em área de nascentes, rios ou cursos d'água à observância do distanciamento mínimo de 75 metros, entre outros aspectos, o que não interfere no correspondente licenciamento ambiental destes loteamentos, o que suscitará a fiscalização quanto às áreas de APPs previstas na legislação federal.

66. Assim, respeitados os parâmetros normativos mínimos da legislação federal em vigor à época da edição da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP (Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965) ou estabelecidos pela Lei nº 12.651/2012, inexistente impedimento para que norma da municipalidade sinalize mais severamente para restrições de ocupação de solo urbano que, indiretamente, representarão um maior grau de proteção ambiental para áreas no entorno de corpo hídrico da municipalidade.

67. Por oportuno, argumente-se que no curso da atividade hermenêutica cabe ao intérprete promover a perspectiva que potencialize os efeitos de determinada previsão normativa

norma.

68. Neste aspecto, cogitar que o legislador municipal ao editar a Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP teria se olvidado ou mesmo se distanciado das orientações veiculadas em norma geral relacionadas à APPs, necessariamente, seria um contrassenso diante do que fora preconizado no artigo 164, *verbis*:

Artigo 164 — As áreas verdes, a exemplo de praças e jardins públicos e áreas de preservação permanente, criadas por lei e que possuam domínio devidamente registrado em nome da Municipalidade, jamais poderão perder o fim para que foram criadas. (Texto dado pela Emenda nº 09 de 11 de Dezembro de 2003).

69. Depreende-se que o legislador municipal pretendeu blindar as APPs, entre outros espaços territoriais especialmente protegidos dos interesses imediatistas que pretendessem a flexibilização dos patamares de proteção ambiental. E não se poderia sequer inferir deste artigo que a referência à APPs se limitasse àquelas veiculadas por normas municipais eventualmente existentes.

70. Na seara do direito ambiental, em se tratando de norma dedicada à proteção ambiental, somente se revela possível interpretar que o artigo 164 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP ao erguer uma barreira de tutela sobre determinados espaços territoriais especialmente protegidos, necessariamente, também incorporou os limites de APPs previstos no arcabouço normativo estadual e federal. E, portanto, não se mostraria coerente entender que o artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP flexibilizaria exigência veiculada em norma federal atinente às áreas do entorno de nascentes, rios ou cursos d'água, enquanto que, o artigo 164 do mesmo diploma legal dispõe sobre um arrefecimento do grau de proteção destes espaços.

71. Ademais, a partir da redação conferida ao artigo 164 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, retomando-se a análise do artigo 163 do mesmo diploma legal, fica ainda evidenciado que na hipótese em que o legislador municipal almejou retratar APP o fez de forma expressa.

72. Com isso, repise-se o entendimento de que o artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, sob o prisma formal e material, não afronta aos preceitos da Constituição de 1988.

II.6.2.2 Da ausência de incompatibilidade do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP com o arcabouço normativo anterior à Lei nº 12.651/2012

73. No caso em epígrafe, sob o prisma histórico, tendo em vista as previsões da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, desde a redação original até a última alteração nos dispositivos legais que guardam pertinência com a temática em apreço, não se revela possível, de pronto, identificar alguma irregularidade no que fora positivado no artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990.

74. Interessa ter presente a previsão original do texto da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, *verbis*:

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

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;
 - 3- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

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

- a) a atenuar a erosão das terras;

- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

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

75. Comparativamente às previsões da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, há que se salientar que em determinados aspectos (nascentes e rios ou outro curso d'água, em faixa marginal desde largura mínima inferior a 10 (dez) metros até 350 metros), o que se amoldaria à previsão do item 1 da alínea "a" do artigo 2º e parcialmente à previsão do item 2 do referido artigo, o distanciamento mínimo não inferior a 75 metros previsto no *caput* do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, se mostra mais protetivo do que a regra geral.

76. Em que pese o entendimento de que a norma municipal em comento veicula em sua essência regramento destinado ao ordenamento do solo e, pelos argumentos anteriormente expendidos, em que fora defendida a convivência com a norma de regência federal, a exemplo da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, mormente pela dicção do artigo 164 da multicitada Lei Orgânica, poder-se-ia cogitar que, em certos casos, o distanciamento de 75 metros previsto no *caput* do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, ficaria aquém da exigência da norma legal de regência (item 3 da alínea "a" do artigo 2º).

77. Por exemplo, em relação às dimensões do Rio Paraná (com extensão de 4.880 km), cuja largura deve ultrapassar em determinados trechos previstos nos itens 2 e 3 da alínea "a" do artigo 2º, em caso de interpretação de o artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990, retratasse norma de definição de APP (o que não se afigura como o melhor viés de apreciação), cabível a mera perda de eficácia (§4º do artigo 24 do Texto Constitucional) da exigência municipal.

78. No entanto, especificamente no que concerne às áreas ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, que representa o âmago da questão que ora se apresenta sub judice, a Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, não estabeleceu nenhum patamar mínimo. E, portanto, ainda que se considerasse que o artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras de 05 de abril de 1990 se dedicasse à precisão de espaços territoriais especialmente protegidos, considerando que a previsão da norma municipal se mostra consentânea com a orientação federal e até mesmo, estabelece patamar mais severo de proteção, não há que se falar em conflito de legalidade ou mesmo de vício de inconstitucionalidade.

79. Acrescente-se que em relação aos proprietários de lotes nas margens do Ribeirão Ponte Pensa foi estabelecida obrigação de fazer não apenas destinada à proteção de um corpo hídrico, o lago, mas também destinada à contenção do impacto das chuvas e evitar o transbordo dos corpos hídricos. Novamente, a fixação de obrigação mediante norma legal atende ao princípio da legalidade e se amolda ao poder-dever da qual se incumbe a Municipalidade quanto à proteção ambiental além de que, em nada contraria a alínea "a" do artigo 3º da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965.

80. Mencione-se ainda que, a própria Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965, em sua redação original, a teor do §1º do art. 3º, previu a possibilidade de supressão parcial ou total em determinadas circunstâncias (obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social)[8], o que somente seria regulamentado posteriormente.

81. Com o advento da Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986, foram arrefecidos os parâmetros de distanciamento para a proteção das áreas de APPs, sem que o mesmo prisma de análise ora apresentado fosse severamente alterado, *verbis*:

Art. 1º Os números da alínea a do artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

"Art. 2º.....

a)

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;

4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;

82. Na sequência, outra alteração à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, foi veiculada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, que incorporou parâmetros para cursos d'água de maior largura, *verbis*:

Art. 1º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - o art. 2º passa a ter a seguinte redação:

" Art. 2º

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:

1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

.....

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo."

83. Claro que, as alterações normativas veiculadas pela Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986 e pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, ambas anteriores à Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP (1990), por hipótese, e a depender do casuísmo de cada situação fática, estritamente para cursos d'água (o que exclui área de nascentes) poder-se-ia vislumbrar que estabeleceram área de APP mais protetiva do que o disposto no artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP. E, nesta perspectiva, restaria a norma municipal destituída de eficácia.

84. Porém, considerando que a norma municipal em apreço se dedica ao ordenamento do solo urbano e que estabeleceu parâmetros que se somam à proteção veiculada pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com redação dada pelas Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986 e pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, revela-se possível entender que se tratam de disposições normativas passíveis de conviverem, sendo uma dedicada à exigência para autorização municipal de construção e outra referente à proteção ambiental de espaços territoriais especialmente protegidos específico, a APPs.

85. Aliás, cumpre mencionar que a pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, introduziu uma inovação, o parágrafo único do art. 2º, o qual previu que "*No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo*".

86. Vê-se que, a norma geral (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) em clara deferência ao federalismo participativo reforçou a iniciativa do ente federativo municipal quanto à organização do uso do solo urbano. Logo, ao tempo da edição do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, para além dos argumentos relativos à competência constitucional (direito urbanístico e norma de predominante interesse local), já era vigente o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que fundamentalmente legitimava a atuação dos municípios na definição de espaços dedicados à proteção e às atividades humanas.

87. Novamente, reforça-se que a interpretação do referido dispositivo da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com o disposto no artigo 164 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, tal como aventado anteriormente, não desborda a proteção ambiental garantida na lei federal, o que sinaliza em favor da constitucionalidade dos dispositivos.

88. A última alteração da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, nos dispositivos que ora se examina foi veiculado pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, a qual dispunha sobre as hipóteses de supressão de vegetação em APPs e previu a possibilidade de que o órgão ambiental local, observadas determinadas exigências, *verbis*:

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

89. E no que se refere à supressão de vegetação em área de APPs, respeitadas as exigências veiculadas nos §2º e 3º do artigo 4º, previu a norma a possibilidade de que o órgão ambiental municipal autorizasse a supressão de vegetação. Ademais, somente a partir da edição da citada Medida Provisória, previu-se especificamente quanto à implantação de reservatório artificial a obrigação de 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.

90. Ocorre que, no caso da municipalidade em comento, ainda que com as alterações decorrentes da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, ainda que se pudesse vislumbrar a possibilidade de flexibilização de áreas de APP veiculada por norma geral (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001), considerando a vigência da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP (1990) deveria ser respeitado o patamar mínimo de distanciamento inferior a 75 metros em área de nascentes, rios ou cursos d'água para autorização de novos loteamentos urbanos, entre outros aspectos.

91. Novamente, ainda que com a alteração da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, superveniente à também não se vislumbra que haja incompatibilidade de caráter legal ou constitucional que eivasse de vício a norma municipal.

92. Regulamentando as disposições da Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965 e descendo às minúcias específicas da regulamentação das áreas de APP para reservatórios, a Resolução CONAMA n. 302/2002 dispôs *"sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno"* (Publicação DOU nº 090, de 13/05/2002, págs. 67-68), *verbis*:

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.

(...)

§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.

93. Infere-se da leitura do disposto na Resolução CONAMA n. 302/2002 que os patamares fixados para APPs no entorno dos reservatórios artificiais revela-se em muito aquém da exigência de 75 metros prevista no artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP. Inclusive, para determinadas situações (acumulações artificiais de água, desde que não resultantes do barramento ou represamento de cursos d'água) não há sequer definição de espaço territorial especialmente protegido.

94. Porém, no caso da municipalidade em epígrafe, mormente considerando que o artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP se dedica à ocupação do solo urbano, permaneceram hígidas as exigências para novos loteamentos no entorno de determinados corpos hídricos.

95. Acrescente-se que a Resolução CONAMA n. 303/2002, "Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente" (Publicação DOU nº 090, de 13/05/2002, pág. 068) não se afigura aplicável à temática de APPs no entorno de reservatório em função da previsão do artigo 4º que dispõe: *"Art. 4º O CONAMA estabelecerá, em Resolução específica, parâmetros das Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso de seu entorno"*.

96. Por sua vez, a Resolução CONAMA n. 369/2002, que *"Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP"* (Publicação DOU nº 061, de 29/03/2006, págs. 150-151) especificamente quanto aos reservatórios dispôs:

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

- I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;
- II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;
- III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:
 - a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
 - b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;
- IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:
 - a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA no 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50m para os demais;

97. Vê-se que, mesmo com o advento de norma especialmente dedicada à possibilidade de supressão de vegetação em APP para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, atendidas às demais exigências pertinentes, as exigências do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP se mostraram formal ou materialmente contrárias ao arcabouço normativo então vigente.

98. Com o advento da Lei n. 12.651/2012 com redação dada pela Lei n. 12.727/2012, não mais subsiste a previsão da Resolução CONAMA n. 302/2002 especificamente no que tange à definição da Áreas de Preservação Permanente (APPs), consoante amplamente defendido no Parecer n. 1104/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf (itens 14 a 17 da presente manifestação) e no Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm (itens 18 a 21 da presente manifestação). E, por conseguinte, ainda que não se vislumbra-se mácula da disposição da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP frente ao arcabouço infralegal então em vigor, remanesce como única exigência na área do entorno de reservatórios dentro do perímetro da municipalidade em comento o percentual veiculado no artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP.

II.6.3. Da compatibilidade da previsão do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP com a Lei nº 12.651/2012

99. Por fim, cumpre promover o cotejo da disposição do art. 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP com as previsões da Lei nº 12.651/2012, lei federal em vigor que revogou a Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965 e cujas disposições normativas não permitiram a subsistência da Resolução CONAMA n. 302/2002.

100. Nesse passo, vislumbra-se que a previsão da norma municipal em nada contraria o disposto no inciso IV do artigo 1º-A[9], inciso XX[10] e alínea “b” do inciso VIII[11] do artigo 3º, incisos III[12] e IV do artigo 4º[13], *caput* do artigo 5º[14], inciso I do artigo 6º[15] da Lei nº 12.651/2012.

101. Inclusive, cabível mencionar especificamente que, na implantação de reservatório d’água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público em área urbana o patamar mínimo de faixa de APP definido foi de 15 (quinze) metros e o máximo de 30 (trinta) metros. E, portanto, somente na implantação de novos reservatórios após a vigência da Lei nº 12.651/2012, poder-se-ia cogitar, tangencialmente, um eventual desbordo da previsão do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP frente à lei geral. No entanto, mantendo a coerência com o que fora pontuado anteriormente, entende-se que a norma municipal se refere ao ordenamento do uso do solo urbano e, neste aspecto, plenamente passível de conviver com o regramento de origem federal, mormente diante dos dispositivos citados da Lei nº 12.651/2012 que reforçam a competência municipal quanto ao uso do solo urbano e rural.

102. No que se refere ao artigo 62 da Lei nº 12.651/2012 retoma-se a orientação veiculada no Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm (itens 18 a 21 da presente manifestação), devidamente aprovado nos termos da Portaria AGU n. 1.399/99, que, em suma, sinaliza que “o artigo 62 da Lei nº 12.651/2012 é um dispositivo transicional, a funcionar como verdadeira ponte no tempo entre a revogada Lei nº 4.771/1965 e a superveniente Lei nº 12.651/2012, já com as inclusões e alterações promovidas pela Lei nº 12.727/2012” e que **a faixa de APPs nas áreas de entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais serão definidas na licença ambiental do empreendimento ou em qualquer outra norma que, não se afigure incompatível com a previsão da Lei n. 12.651/2012.**

103. Neste sentido, na hipótese de reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais as faixas de APP serão definidas com base no licenciamento ambiental, tal como definido pela Lei n. 12.651/2012 e, no caso da municipalidade em epígrafe, também deverá observar o disposto na Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP.

104. Com isso o licenciamento de novos loteamentos urbanos no perímetro do município em tela deve ter em vista não apenas as disposições da norma geral (Lei n. 12.651/2012) mas também as regras específicas atinentes ao ordenamento do uso do solo urbano, entre outras, veiculadas nos

105. Novamente, repise-se a Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras (1990) ao retratar especificamente sobre os parâmetros mínimos para novos loteamentos, além de criar obrigações a proprietários de imóveis de lotes nas margens do Ribeirão Ponte Pensa em nada contrária às previsões pertinentes à intervenção em Áreas de Preservação Permanente dispostas na legislação federal em vigor e, portanto, permanece hígida sob o prisma da constitucionalidade. Além de que o exercício do poder legislativo pela municipalidade em questão, ao retratar aspecto específico, foi exercido em consonância com as previsões constitucionais e mesmo em relação ao cotejo com a Lei nº 12.651/2012 permanece com a constitucionalidade intacta.

106. Ainda que se pudesse argumentar que a normativa estabelecida na esfera municipal pudesse em determinadas hipóteses ter sido menos protetiva do que a previsão Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, se entendida como norma dedicada à previsão de espaço territorial especialmente protegido, o que se pretendeu afastar ao longo da presente argumentação, com o advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (em especial inciso III do artigo 4º e artigo 62), a norma municipal na essência (ordenamento do uso do solo urbano) se afigura mais exigente e protetivo em relação à proteção ambiental das áreas de entorno de nascentes, rios e cursos d'água.

II.6.4. Do roteiro interpretativo

107. Com base nas premissas ora estabelecidas, considerando ainda a delimitação da apreciação *in abstracto* destacada no item 7 da presente manifestação, a verificação de legitimidade do licenciamento ambiental eventualmente conferido ao loteamento denominado "Itamaracá", situados no município de Três Fronteiras-SP, às margens da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira e do Rio Paraná, deve passar pela análise do seguinte roteiro interpretativo:

a) Cabe ao intérprete verificar se se trata de reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais e que sejam destinados a geração de energia ou abastecimento público;

b) Em se tratando de situação fática ocorrida na vigência da Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, plenamente exigível a observância estreita das determinações então veiculadas até o advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

c) Após o advento da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, cabível identificar se o registro ou a assinatura do contrato decorrente de ato autorizativo ou ato de concessão do reservatório é anterior ou não à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001;

c) Em sendo o registro ou a assinatura do contrato decorrente de ato autorizativo ou ato de concessão do reservatório anterior à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (a qual promoveu a última alteração na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, a teor dos itens 86 a 89 da presente manifestação) aplicável o disposto no artigo 62 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

d) Em sendo posterior, a licença ambiental do empreendimento deverá definir a faixa de APP no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, a teor do inciso III do artigo 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

e) Consoante amplamente destacado, em virtude na natureza da disposição do artigo 163 da Lei Orgânica do Município de Três Fronteiras-SP, por retratar norma de ordenamento do solo urbano, plenamente exigível desde a sua vigência em 1990.

108. Assim, nos limites definidos no item 7 da presente manifestação, pretendeu-se responder a contento os questionamentos veiculados no Ofício n. 00017/2020/PATRIMONIO/PSUSRC/PGU/AGU (Seq. 01 do Sapiens).

III. CONCLUSÃO

109. Ante o exposto, submete-se a presente para que, em sendo aprovada no âmbito desta Consultoria Jurídica, seja encaminhada à Procuradoria-Seccional da União em Sorocaba/SP, via SAPIENS, em atenção ao Ofício n. 00017/2020/PATRIMONIO/PSUSRC/PGU/AGU (Seq. 01 do Sapiens).

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

PRISCILA GONÇALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] Cabível a verificação da hipótese dos autos se o reservatório obteve o licenciamento correspondente perante a autoridade competente à época; se o reservatório em comento fora registrado ou seu contrato de foi assinado ou não concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

[2] Disponível em:<
http://www.tresfronteiras.sp.gov.br/temp/24012020163800lei_organica_do_municipio.pdf>

[3] Outras modalidades de espaços territoriais especialmente protegidos são as unidades de conservação, o tombamento e a reserva legal

[4] Aliás, corroborando esta perspectiva, já se pronunciou a Corte Suprema: ""Meio ambiente - Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225) - Prerrogativa qualificada por seu

caráter de metaindividualidade – Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade – Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais – Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III) – Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente – Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei – Supressão de vegetação em área de preservação permanente – Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial – Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c o art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225) – Colisão de direitos fundamentais – Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes – Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161) – A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI) – Decisão não referendada – consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas.” (grifos não constantes do texto original) (STF- ADI 3.540-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006.)

[5] Mencione-se que no voto o Ministro Relator destacou que: (...)“Há também na Lei 8.974 definição de competências de órgãos federais quanto a atividades voltadas à fiscalização e ao controle. (art. 7º) A introdução de produtos contendo OGM no País encontra previsão nos § 1º e 2º do art. 8º, que exigem entre parecer prévio do CTNBio e autorização do órgão de fiscalização competente. Enfim, nesse exame cautelar, cabe concluir, no que toca aos temas que poderiam ser objeto da atuação legislativa estadual, ou seja, temas afetos à competência concorrente, que já há uma disciplina geral fixada na esfera de competência da União. Verifica-se, portanto, que já existe uma legislação federal que se superpõe à disciplina estadual impugnada. De fato, considerada apenas Lei 8.974, tem-se um ato federal com regramento que abrange toda a matéria tratada no ato estadual impugnado. Nesse contexto, não parece razoável admitir a existência de um ato estadual que, ao fixar disciplina de caráter nitidamente geral, acaba por afastar a aplicação daquele ato federal. A vedação de financiamento, da mesma forma, representa excesso na competência legislativa estadual no que toca ao direito financeiro. Note-se que a Medida Provisória nº 131, em seu art. 6º, veda a instituições financeiras oficiais de crédito aplicar recursos no financiamento da produção e plantio de variedades de soja obtidas em desacordo com a legislação em vigor”. (grifos não constantes do original)

[6] Consoante apresentado pela PGR, em sede de manifestação como *custos legis*, restou a matéria em breves linhas assim apresentada: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL. ARTS. 2º, III, 3º, II, C, E 17, DA LEI 20.922/2013 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS. FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS PROTETIVAS DO AMBIENTE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DO AMBIENTE EQUILIBRADO. DESRESPEITO AO DEVER DE REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS. INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO.

1. Revogação de norma federal que regulava em caráter geral a proteção do ambiente não convalida lei estadual editada no período de sua vigência, com usurpação da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de direito ambiental.

2. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de direito ambiental (Constituição da República, art. 24, VI e VIII, § 1º) lei estadual que cria conceito de ocupação antrópica consolidada de maneira a permitir a intervenção em Áreas de Preservação Permanente fora das hipóteses previstas na legislação federal.

3. Afrontam os princípios da precaução, do ambiente equilibrado, da reparação integral do dano ambiental e da vedação do retrocesso normas estaduais que flexibilizam normas federais de proteção do ambiente e admitem permanência de obras, edificações e parcelamento do solo não autorizados, sem exigir recuperação de áreas ambientais degradadas (CR, art. 225, caput, § 1º, III, e § 3º).

4. Parecer pelo conhecimento da ação e procedência do pedido, nos termos da inicial.

[7] Nesta linha de ideias, merece realce alguns entendimentos jurisprudenciais da Corte Suprema que, *a contrario sensu*, sinalizavam para matéria que deveria estar submetida a tratamento generalizado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. (STF - ADI 1086 / SC - SANTA CATARINA; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO; Julgamento: 10/08/2001 Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083)

[8] Conforme apontado no item 7 que retratou o recorte abstrato da presente manifestação.

[9] Dispõe a norma que: Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos

seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (...)

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

[10] Prevê a norma que: Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)

XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

[11] Dispõe a norma que: Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)

VIII - utilidade pública: (Vide ADIN Nº 4.903) (...)

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

[12] Enuncia a norma que: Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...) 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; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

[13] Prevê a norma que: 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; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

[14] Dispõe que: Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a 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, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

[15] Enuncia o dispositivo que: Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

Documento assinado eletronicamente por PRISCILA GONCALVES DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 375677074 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA GONCALVES DE OLIVEIRA. Data e Hora: 07-02-2020 18:06. Número de Série: 17310893. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

DESPACHO n. 00216/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000074/2020-02 (REF. 00566.003303/2019-05)

INTERESSADOS: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP E OUTROS

ASSUNTOS: DANO AMBIENTAL

1. De acordo com a cautelosa, exauriente e minudente INFORMAÇÕES n. 00020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de lavra da Dra. Priscila Gonçalves.

2. Ao CONJUR/MMA.

3. Uma vez aprovada a Informação supra, bem como este despacho, sugiro a devolução dos autos ao órgão contencioso demandante da AGU (via abertura de tarefa pelo sistema SAPIENS, pelo Apoio/CONJUR-MMA).

Brasília, 11/02/2020.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA.

1. Aprovo as INFORMAÇÕES n. 00020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o Despacho supra.

2. Ao Apoio/CONJUR-MMA para devolução dos autos.

Brasília, 11/02/2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 378556102 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 11-02-2020 14:53. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 378556102 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 13-02-2020 18:50. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
PROTOCOLO

CERTIDÃO n. 00257/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000074/2020-02 (REF. 00566.003303/2019-05)

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PR/SP E OUTROS

ASSUNTOS: DANO AMBIENTAL

1. De ordem do Senhor Coordenador-Geral de Matéria Finalística, faço a juntada das **INFORMAÇÕES n. 00020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**, bem como de seu **Despacho de Aprovação n. 00216/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**, oriundos do **NUP 00744.000074/2020-02**, para que seja respondida a presente Comunicação, aos Processos a seguir relacionados:

00744.000069/2020-91
00744.000086/2020-29
00744.000082/2020-41
00744.000081/2020-04
00744.000072/2020-13
00744.000083/2020-95
00744.000071/2020-61
00744.000084/2020-30
00744.000070/2020-16
00744.000080/2020-51
00744.000085/2020-84
00744.000073/2020-50
00744.000068/2020-47
00744.000065/2020-11
00744.000079/2020-27
00744.000078/2020-82
00744.000077/2020-38
00744.000076/2020-93
00744.000075/2020-49

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

IGUACI DIAS
Chefe de Divisão



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO-CONJUR

CERTIDÃO n. 00266/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.000810/2020-43

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. De ordem do Senhor Coordenador-Geral de Matéria Finalística, faço a juntada das seguintes manifestações: **a)** Parecer nº 734/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf; **b)** Parecer nº 210/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm e **c)** INFORMAÇÕES Nº 020/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, aos sequenciais nº 6 a 8, respectivamente.

Brasília, 17 de fevereiro de 2020.

IGUACI DIAS
Chefe de Divisão

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000000810202043 e da chave de acesso b97bd752



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
GABINETE-CONJUR

DESPACHO n. 00338/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.000810/2020-43

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo a NOTA n. 00051/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, nos termos do DESPACHO n. 00249/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Ao apoio para as providências administrativas cabíveis.

Brasília, 03 de março de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000000810202043 e da chave de acesso b97bd752

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 388184242 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 03-03-2020 18:49. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
