

CONFLITOS NORMATIVOS EM MATÉRIA AMBIENTAL: A PREVALÊNCIA DA PROTEÇÃO

CONFLICTS OF ENVIRONMENTAL LAWS: THE
PREVALENCE OF PROTECTION

Marcelo Azevedo Maffra

Promotor de Justiça em Minas Gerais. Coordenador regional de Meio Ambiente das Promotorias de Justiça Integrantes das Bacias dos Rios Paracatu, Urucuia e Abaeté.

Resumo

O presente trabalho tem por escopo o estudo da competência legislativa em matéria ambiental, especialmente sobre os frequentes conflitos entre normas editadas por diferentes entes federados. A partir da análise dos limites da competência legislativa concorrente, o estudo traz uma solução hermenêutica para os conflitos normativos envolvendo a proteção ao meio ambiente. Sob a ótica da máxima eficácia dos direitos fundamentais, sustenta-se a prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente. Por fim, é feita uma análise de casos concretos envolvendo conflitos da legislação do Estado de Minas Gerais com a normatização federal.

Palavras-Chave

Direitos Fundamentais; Meio Ambiente; Competência Legislativa; Conflito Normativo.

Abstract

This paper focuses on the analysis of the legislative competence concerning the environment, particularly on the frequent conflicts of laws edited by different federative entities. By examining the limits of the concurrent legislative competence this study comes up with a hermeneutical solution for the regulations disharmony regarding the environmental protection. The prevalence of the most environment-protective regulation is supported from the point view of the maximum efficacy of the fundamental rights. At last, an analysis of concrete cases regarding conflicts of Minas Gerais state legislation with the federal regulation is done.

Keywords

Fundamental Rights; Environment; Legislative Competence; Conflicts of laws

Sumário

Introdução. 1. Competência Legislativa Ambiental. 2. Conflitos Normativos Federativos. 3. Estudos de Casos. 3.1. Licenciamento e Estudo de Impacto Ambiental. 3.2. Áreas de Preservação Permanente. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Conforme preceituam os artigos 1º e 18 da Constituição Federal, o Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende as seguintes entidades: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O regime federativo consiste na união de coletividades regionais autônomas, com a consequente estratificação vertical das funções do Estado, com base numa constituição federal. No federalismo ocorre a descentralização do poder estatal, com a coordenação do ente central, que exerce a soberania externa.

O poder exercido pelos entes federados recai sobre o mesmo povo e território, sendo imprescindível a repartição constitucional das competências para delimitar a atuação de cada um.

Por isso, a adoção da repartição constitucional de competências constitui verdadeiro pressuposto de existência do Estado Federal, até porque o exercício da autonomia conferida a cada um dos entes federados pressupõe a partilha de poderes entre eles¹.

Contudo, a divisão das competências legislativas requer um constante esforço hermenêutico para conciliar a autonomia dos entes federados com a uniformidade e harmonia do ordenamento jurídico nacional.

Na prática, o que se percebe é que a partilha dos poderes legiferantes, criada para permitir a descentralização da tutela ambiental, “implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado”². Os conflitos normativos federativos são frequentes e muitas vezes comprometem a efetividade da proteção ao meio ambiente.

O objetivo do presente trabalho é apresentar uma solução hermenêutica para resolver tais conflitos, sob a ótica dos limites constitucionais da competência legislativa concorrente e do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL

Na Constituição Federal de 1988, a repartição das competências entre os entes federados orienta-se pelo princípio geral da predominância do interesse, de forma que a União deve tratar dos assuntos de interesse nacional, enquanto os Estados ocupam-se dos assuntos de interesse regional e os Municípios das matérias de interesse local. O Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais.

As competências podem ser classificadas em legislativa (para elaborar leis) e administrativa, ou material (para realizar as tarefas).

As competências administrativas podem ser exclusivas ou comuns. Por força do disposto nos artigos 23, VI, e 225, ambos da Constituição Federal, a proteção do meio ambiente é uma obrigação comum de todos os entes federados, que devem defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Em relação às competências legislativas, a doutrina³ apresenta a seguinte classificação: a) exclusiva: atribuída a um ente federado, impossibilitando seu exercício pelos demais (art. 21); b) privativa: atribuída a uma entidade, com possibilidade de delegação e suplementação (art. 22); c) comum: atribuída a todos os entes federados de forma cumulativa (art. 23); d) concorrente: mais de uma entidade fe-

1. MACHADO, 2010. p. 242.

2. ANTUNES, 2004. p. 85.

3. SILVA, 2002. p. 479.

derativa pode legislar sobre o mesmo assunto, existindo primazia da União para a fixação de normas gerais (art. 24); e) complementar: possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios editarem legislação específica desdobrando o conteúdo das normas gerais editadas pela União ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º).

No texto constitucional a matéria ambiental está espalhada entre as várias espécies de competências legislativas, sendo relevante destacar:

1) Art. 21. Competência exclusiva da União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de definir critérios de outorga de direitos de seu uso, e fixar diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico.

2) Art. 22. Competência privativa da União para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas, recursos minerais e metalurgia, bem como atividades nucleares de qualquer natureza.

3) Art. 24. Competência legislativa concorrente para União, Estados e Distrito Federal legislar sobre: direito urbanístico; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Da análise de tais dispositivos, podemos afirmar que, em relação à proteção do meio ambiente, a competência legislativa é, em regra, concorrente, sendo possível que cada um dos entes federados possua legislação própria sobre o assunto, desde que observados os limites estabelecidos pela Constituição da República.

Nesse condomínio legislativo, a União é competente para editar as normas gerais sobre a matéria ambiental, ao passo que cabe aos Estados legislar sobre regras específicas, desde que compatíveis com o panorama legislativo traçado no plano nacional, além de estabelecer normas gerais e, ou, específicas quando a legislação federal for omissa.

Apesar do art. 24 não incluir expressamente os Municípios na competência legislativa concorrente, o art. 30, I e II, da Constituição Federal incumbiu-lhes de legislar genericamente sobre assuntos de interesse local, inclusive meio ambiente, além de suplementar a legislação estadual e federal no que couber.

Essa forma de distribuição das competências legislativas contribuiu decisivamente para a transição do federalismo clássico, que pregava a separação plena e exaustiva das competências dos entes federados, para o modelo do federalismo cooperativo, em que prevalece a interdependência das diferentes esferas de governo, principalmente mediante a cooperação e coordenação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse modelo, busca-se o equilíbrio entre a descentralização e a integração nacional, de forma que as particularidades regionais e locais sejam respeitadas sem comprometer a unidade da federação.

Paulo José Leite Farias⁴ ensina que “as autonomias regionais não podem destruir a unidade do conjunto. E em matéria ambiental, esse papel preponderante da União é indiscutível e desejável. Não há como planejar a proteção do meio ambiente a não ser numa visão global”.

O meio ambiente não conhece as divisões territoriais criadas pelo homem. A proteção ecológica, para alcançar sua máxima efetividade, deve ser pensada da forma mais ampla e uniforme possível, sendo inadmissível que a autonomia dos Estados e Municípios constitua um obstáculo à preservação dos recursos naturais do país.

2. CONFLITOS LEGISLATIVOS FEDERATIVOS

No modelo originário de competências concorrentes, inaugurado pela Constituição dos Estados Unidos da América, o ente soberano figura como poder central, com seus poderes legiferantes enumerados, enquanto que aos Estados membros cabem os poderes que não estejam explícita ou implicitamente atribuídos à União. Nesse sistema, o ente central tem disponibilidade ilimitada para legislar sobre as matérias de sua competência, podendo até mesmo esgotar o assunto, restando aos Estados o poder de suplementação e complementação⁵.

A Constituição de Weimar, promulgada em 1919, na Alemanha, trouxe o modelo da competência concorrente limitada, no qual a União deve limitar-se às normas fundamentais e os Estados às normas de aplicação.

No Brasil, a Constituição Federal de 1934, fortemente influenciada pela Carta de Weimar, trouxe um misto dos dois modelos, estabelecendo várias hipóteses de competência concorrente clássica e algumas do sistema limitado. A mesma técnica foi repetida nas Constituições de 1946, 1967 e 1969. Apenas em 1988, o Poder Constituinte fez uma opção clara pelo modelo de competência concorrente limitada, atribuindo à União o poder de legislar sobre normas gerais e aos Estados o poder de editar normas específicas para complementar a legislação nacional. A competência concorrente ilimitada permaneceu apenas em relação ao poder dos Estados para suplementar a ausência de norma geral editada pela União.

Fixada a opção do constituinte, logo se evidenciaram os históricos debates doutrinários e jurisprudenciais sobre a solução dos conflitos normativos federativos decorrentes da competência legislativa limitada, sendo que, superadas as divergências, prevaleceu o entendimento de que não existe hierarquia entre as legislações federais, estaduais e municipais, mas sim superposição de ordens jurídicas, que devem complementar-se. Logo, as dissonâncias não devem ser resolvidas pela supremacia da normatização nacional, mas pela regra da competência legislativa

4. FARIAS, 2009, p. 357.

5. MOREIRA NETO, p. 129-131.

constitucional: a inobservância dos limites estabelecidos pelo constituinte enseja a inconstitucionalidade formal da lei⁶.

Ocorre que o art. 24, §1º, da Constituição da República utilizou um conceito jurídico indeterminado como critério delimitador da competência legislativa concorrente, ao estabelecer que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Apesar da expressão imprecisa, a doutrina tenta caracterizar as normas gerais como sendo aquelas que podem ser aplicadas uniformemente em todo território nacional⁷. Na clássica lição do ministro Carlos Velloso, a norma geral nacional é “a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências”⁸.

Também é certo que as normas gerais devem ser contidas pela finalidade de coordenação e uniformização, não podendo adentrar em detalhes, os quais devem ser tratados pela legislação específica⁹.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior¹⁰ entende que as normas gerais devem ser vistas sob duas perspectivas: dos destinatários e do conteúdo. Em relação aos destinatários, a norma geral deve ser aplicável a universalidade deles, sem distinções. Quanto ao conteúdo, a matéria tratada deve se reportar a toda e qualquer ocorrência da espécie.

Sob essa ótica, podemos considerar normas gerais as que estabelecem diretrizes nacionais, que podem ser uniformemente aplicadas em todo território nacional e a todas as situações jurídicas da mesma espécie.

Do ponto de vista teleológico, a distinção entre normas gerais e especiais deve ser feita principalmente a partir do interesse prevalecente, de forma que as normas gerais editadas pela União devem regular os interesses nacionais, ao passo que as normas específicas estaduais e municipais ficam com as questões regionais e locais, respectivamente.

Nas matérias de interesse nacional, concordamos com Leonardo Greco¹¹ para o qual a União

pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.

No que tange à proteção do meio ambiente, por se tratar de direito fundamental essencial à preservação das presentes e futuras gerações e em razão da sua

6. ALMEIDA, 1991. p. 105.

7. MACHADO, 2005. p. 105.

8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC nº 927-3/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 3-11-1993.

9. FREITAS, 2005. p. 58.

10. FERRAZ JÚNIOR, p. 18/19

11. GRECO, 2003, p. 28

natureza difusa, as normas gerais editadas pela União devem disciplinar questões comuns a todos os entes federados, de forma a garantir a unidade normativa nacional e a efetividade da tutela ambiental em todo o país.

No federalismo cooperativo, o interesse geral na preservação do meio ambiente exige que a União estabeleça normas mais completas e detalhadas sobre algumas questões, visando ao tratamento uniforme em toda federação, sem que com isso viole a autonomia dos outros entes federados.

Esse é o entendimento defendido por Álvaro Luiz Valery Mirra¹²:

Norma geral é aquela vinculada ao interesse geral em determinada matéria, cuja regulamentação uniforme para todo território nacional ou para certa região imponha. E isso é particularmente verdadeiro o que se refere à proteção do meio ambiente.

Realmente, o que se observa com frequência é que o interesse geral na proteção do meio ambiente recomenda a previsão de normas específicas e detalhadas, destinadas a regulamentar certos assuntos em âmbito nacional.

Não se pode ignorar que uma das características marcantes da problemática ambiental é a relação de interdependência existente entre os diversos elementos que compõem o meio ambiente como um todo, como base do equilíbrio ecológico indispensável à preservação integral do sistema que dá suporte à vida na Terra. Devido a essa peculiaridade, ninguém mais duvida hoje em dia que a ruptura do equilíbrio de um sistema ambiental qualquer, mesmo localizado espacialmente, pode provocar uma reação em cadeia, suscetível, por sua vez, de levar à desorganização de diversos outros sistemas, muito além, inclusive, dos limites territoriais do Município, Estado ou Região onde se verificou a ocorrência inicial. Essa realidade revela o que se convencionou denominar de dimensão transfronteiriça das degradações ambientais.

Tais aspectos, indissociáveis da problemática ambiental, impõem, via regra, a necessidade de fixação de normas e parâmetros mais ou menos detalhados – conforme o caso de caráter nacional ou regional – e vinculantes para os poderes públicos federal, estaduais e municipais. E competirá, então, a União, ao estabelecer as “normas gerais” correspondentes, delimitar o campo de atuação complementar e suplementar de Estados e Municípios, disciplinando mais ou menos minuciosamente a matéria.

Assim, em relação à proteção do meio ambiente, quando existir norma geral editada pela União, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais.

Com efeito, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevalecerá aquela mais benéfica à preservação ambiental.

12. MIRRA, 2008, p. 88/89

Até porque, “não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo, ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da *mens legis* ambiental federal”¹³.

Essa é a orientação preconizada por Paulo José Leite Farias¹⁴:

Eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). [...]. Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento autossustentável.

Vale dizer, quando não for possível solucionar o conflito de normas pelos critérios de normas gerais e especiais, deve-se aplicar o princípio *in dubio pro natura*, ou *in dubio pro ambiente*, prevalecendo a legislação que garanta maior efetividade à tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3. ESTUDOS DE CASOS

3.1. Licenciamento e Estudo de Impacto Ambiental

Dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente está o licenciamento ambiental, que permite ao poder público, no exercício de seu poder de polícia, realizar uma análise prévia da viabilidade ambiental dos empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais, impondo-se, com fundamento nos princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável, restrições à livre iniciativa e ao direito de propriedade.

O art. 1º, I, da Resolução Conama nº 237/97, assim conceitua o licenciamento ambiental:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Já o art. 10, da Lei nº 6.938/81, dispõe que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e poten-

13. MACHADO, 1996. p. 169.

14. FARIAS, 1999, p. 356.

cialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O licenciamento ambiental decorre do exercício do poder de polícia e, portanto, insere-se na competência administrativa de todos os entes federados, podendo ser feito no âmbito federal, estadual ou municipal, de acordo com a extensão territorial dos impactos ambientais do empreendimento.

De toda sorte, é imperioso frisar que, por força do disposto no art. 7º, da Resolução Conama nº 237/97, o licenciamento ambiental só poderá ser feito “em um único nível de competência”.

A regra geral é que o licenciamento seja feito pelo órgão ambiental estadual, sendo supletiva a competência federal, para, dentre outras hipóteses, avaliar as atividades de impactos de âmbito nacional ou regional. A competência dos Municípios é residual, para licenciar empreendimentos de impacto ambiental local ou quando existir delegação do Estado.

O certo é que, nas três esferas da federação, as normas gerais editadas pela União devem ser obrigatoriamente observadas em todos os procedimentos de licenciamento ambiental. Os Estados e Municípios também estão vinculados às diretrizes traçadas no plano nacional, sendo inconstitucional qualquer tentativa de flexibilizar as regras estabelecidas para todo país.

Em relação às atividades sujeitas à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, a doutrina majoritária entende que a Resolução Conama nº 01/86 fixou um mínimo obrigatório que deve ser observado por todos os entes federados¹⁵. Dessa forma, de acordo com as particularidades regionais e locais, os Estados e Municípios podem apenas ampliar as hipóteses relacionadas pela norma geral, já que o rol não é *numerus clausus*, criando outros casos em que deve existir a presunção *juris et de jure* de significativo impacto ambiental.

Lado outro, nas hipóteses arroladas pela Resolução Conama nº 01/86, não podem os Estados dispensar o licenciamento ambiental ou a apresentação de EIA/RIMA, “sob pena de afronta à Constituição Federal, de insubordinação ao princípio da hierarquia vertical das normas e malferimento ao princípio do *due process* ambiental”¹⁶.

Essa também é a lição de Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁷:

Assim, o que se conclui é que as normas federais que disciplinam o estudo de impacto ambiental – Lei 6.938/1981, Decreto nº 99.274/1990 e Resolução Conama 001/1986 – são, efetivamente, em sua integralidade e em todos os

15. MIRRA, 2008, p. 71.

16. MIRANDA, 2009, p. 04.

17. MIRRA, 2008, p. 90.

seus aspectos, normas gerais e, por se mostrarem compatíveis com a previsão constitucional do art. 24, § 1º, da Constituição de 1988, não podem ser contrariadas pelas normas dos Estados e Municípios para o fim de reduzir o grau de proteção do meio ambiente. Por via de consequência, a dispensa pela legislação estadual ou municipal de determinadas atividades da realização do EIA, que pela regulamentação federal é de exigência obrigatória nessas hipóteses, é providência vedada igualmente pelo sistema constitucional em vigor.

No mesmo sentido orienta-se o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. EIA. CF art. 225, § 1º, IV. Cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Considerando-se a importância do EIA como poderoso instrumento preventivo ao dano ecológico e a consagração, pelo constituinte, da preservação do meio ambiente como valor e princípio, conclui-se que a competência conferida ao Município para legislar em relação a esse valor só será legítima se, no exercício dessa prerrogativa, esse ente estabelecer normas capazes de aperfeiçoar a proteção à ecologia, nunca, de flexibilizá-la ou abrandá-la. (STF, AgRg no RE 396.541-7 – RS – Rel. Min. Carlos Veloso. J. 14-6-2005).

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 – Rel. Min. Ilmar Galvão. j. 10-8-2001).

No Estado de Minas Gerais, além do licenciamento ambiental clássico, calcado na Resolução Conama nº 237/97, a normatização estadual prevê a existência de um procedimento muito mais simplificado, aplicável às atividades consideradas de baixo impacto ambiental, que se materializa com a expedição de uma Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF.

Para a concessão de uma AAF, a Deliberação Normativa nº 74/2004 do Copam exige do empreendedor apenas: cadastro iniciado através de Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento; Termo de Responsabilidade, assinado pelo empreendedor; ART, assinada pelo profissional responsável; Autorização Ambiental para Exploração Florestal – Apef e Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, quando for o caso.

Como se percebe, nesse procedimento simplificado, o órgão ambiental não condiciona a concessão da licença à apresentação de quaisquer estudos ambientais, ainda que simplificados, sendo impossível uma adequada avaliação da viabilidade ambiental dos empreendimentos.

O problema maior é que, dentre as atividades que a mencionada norma estadual considera de baixo impacto ambiental, algumas estão elencadas no art. 2º da Resolução Conama nº 01/86, para as quais a norma geral nacional determina expressamente a apresentação de EIA/Rima.

Dessas atividades, merecem destaque os projetos agropecuários com áreas superiores a 1.000ha, uma das mais impactantes atividades em curso no país e que no Estado de Minas Gerais vem provocando enorme degradação do meio ambiente, em completo desrespeito ao ordenamento jurídico vigente.

Apesar da clareza da norma geral nacional, a indigitada DN 74/2004 (art. 2º c/c art. 17-A e Anexo Único – Listagem G-01, 02 e 03) absurdamente permite o desenvolvimento de várias atividades agropecuárias, em áreas muito superiores a 1.000ha, com base no mencionado procedimento simplificado.

Os dispositivos inconstitucionais permitem a regularização ambiental de projetos agropecuários gigantescos, sem a elaboração de qualquer estudo ambiental prévio, tais como: cultivo de cana-de-açúcar, em área de 2.000ha; silvicultura em área de 2.000ha; bovinocultura de corte (extensiva) com 3.000 cabeças, em área muito superior a 3.000ha; culturas perenes (uva, banana, abacaxi, goiaba, manga etc.), em área de 2.000ha.

A situação se agrava ao analisarmos o disposto no art. 1º, §3º, da DN 74/04:

§3º – Para atividades agrossilvipastoris das classes 3 e 4 em operação, sua regularização dar-se-á mediante a obtenção da Licença de Operação Corretiva – LOC condicionada a apresentação de Relatório de Controle Ambiental – RCA e Plano de Controle Ambiental – PCA.

O dispositivo, que também contraria o art. 2º da Resolução Conama nº 01/86, permite a absurda substituição do EIA/Rima por estudo ambiental muito mais simplificado (PCA/RCA) para outros projetos agropecuários imensos, tais como: cultivo de cana-de-açúcar em áreas infinitamente superiores a 2.000ha; bovinocultura extensiva de corte com um número infinito de cabeças de gado, independente do tamanho da área; silvicultura em área de 10.000ha; culturas perenes em áreas infinitamente superiores a 2.000 ha.

Além de ser manifestamente inconstitucional, por violar norma geral regularmente editada pelo Conama, a DN 74/04 premia os empreendedores que operam na clandestinidade e buscam o licenciamento ambiental tardio, fixando para estes exigências muito mais brandas do que para aqueles que procuram o licenciamento antes do início de suas atividades.

Tal previsão funciona como um desestímulo ao cumprimento da lei e contraria também o procedimento fixado na Resolução Conama 237/97, que prevê a Licença Prévia como fase indispensável para avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento, antes da sua instalação, com o intuito de evitar a ocorrência de danos ambientais (princípio da prevenção).

Nesse ponto, é importante salientar que o EIA/Rima não deve ser exigido apenas nos procedimentos ambientais de licenciamento prévio, mas também nas licenças de operação corretiva e nas revalidações de LO, quando não tiver sido apresentado anteriormente.

A norma estadual, ao limitar a avaliação dos impactos ambientais provocados pelos empreendimentos agrossilvipastoris, contribui para a ocorrência de inúmeros danos ao meio ambiente, principalmente para a devastação do Cerrado, que já perdeu mais de 50% de sua vegetação original e, hoje, é considerado um dos 34 Hotspots¹⁸ de biodiversidade identificados no mundo.

Diante desse quadro, o Ministério Público Estadual ajuizou Ação Civil Pública em face do Estado de Minas Gerais, requerendo o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da DN 74/04 e a proibição da concessão ou renovação de AAFs para projetos agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000ha.

Além disso, foi pleiteada a condenação do Estado em duas obrigações de fazer: exigir a apresentação de EIA/Rima para todos os projetos agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000ha e a convocação para o licenciamento ambiental corretivo destes empreendimentos em funcionamento com base em AAFs ou licenciados sem a exigência de EIA/Rima.

No dia 15-4-2011, nos autos nº 0446101-38.2011.8.13.0024, a Dra. Riza Aparecida Neri, da 5ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Belo Horizonte, deferiu a liminar pleiteada pelo Ministério Público, impedindo a perpetuação da mencionada inconstitucionalidade.

Outra atividade relacionada no art. 2º da Resolução Conama nº 01/86 para a qual a DN 74/04 exige apenas o procedimento simplificado é a extração de minério de ferro, que, principalmente no Estado de Minas Gerais, vem causando danos irreversíveis ao nosso patrimônio natural e cultural¹⁹.

Em que pese a presunção absoluta de significativo impacto ambiental das atividades minerárias, o art. 2º, c/c o Anexo Único (itens A-02-03-8 e A-02-04-6), da norma estadual considera a lavra de minério de ferro como de pequeno potencial degradador, permitindo a extração anual de até 300 mil toneladas, com base na mera expedição de AAF, sem a apresentação de qualquer estudo ambiental.

Essa permissividade ambiental também tem contribuído decisivamente para a ocorrência de graves danos ao meio ambiente, especialmente na região mineira conhecida como quadrilátero ferrífero.

Para coibir tal ilicitude, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública, requerendo a declaração incidental de inconstitucionalidade dos aludidos dispositivos

18. O conceito de Hotspot foi desenvolvido pelo inglês Norman Myers para caracterizar as áreas prioritárias para conservação no planeta, considerando a biodiversidade e o grau de ameaça de cada uma. Ou seja, são regiões biogeográficas riquíssimas em biodiversidade, mas, simultaneamente, altamente ameaçadas por atividades humanas.

19. MIRANDA, 2009, p. 5.

e a concessão de liminar para impedir que o Estado de Minas Gerais continue a expedir AAFs para a extração de minério de ferro.

Em decisão proferida em 7-1-2011, nos autos nº 2440732-62.2010.8.13.0024, o Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública de Belo Horizonte deferiu a integralmente a liminar pleiteada pelo MPMG.

3.2. Áreas de preservação permanente

O art. 2º, b, da Lei nº 4.771/65 considera áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao redor dos reservatórios d'água artificiais, e o art. 4º, §6º, do mesmo diploma legal, estabelece que na implantação desses reservatórios é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das respectivas áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do Conama.

Por sua vez, valendo-se do poder regulamentar conferido pelo legislador, o Conselho Nacional de Meio Ambiente editou a Resolução nº 302/02, dispondo sobre os parâmetros, definições e limites das áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, estabelecendo, por meio de seu art. 3º, I, que é de preservação permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de cem metros para reservatórios situados em áreas rurais.

Contudo, em Minas Gerais foi promulgada a Lei Estadual nº 18.023/2009, que acrescentou o §4º no art. 10 da Lei Estadual nº 14.309/2002, dispondo que, no caso de represa hidrelétrica, a área de preservação permanente terá a largura de 30 metros.

A flagrante inconstitucionalidade da legislação mineira, que contraria norma geral nacional, ensejou a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade²⁰ perante o Supremo Tribunal Federal pelo procurador-geral da República, sendo que, até a presente data, não houve pronunciamento daquela corte sobre o mérito da questão.

No âmbito estadual, o Ministério Público já propôs diversas Ações Cíveis Públicas visando à anulação de licenças ambientais de hidrelétricas, nas quais o órgão ambiental aplicou a legislação estadual inconstitucional para delimitar as áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais.

Em um desses casos, o juiz de Direito da comarca de João Pinheiro, Dr. José Henrique Mallmann, nos autos nº 0363.10.004356-3, deferiu a liminar pleiteada pelo MPMG, reconhecendo a inconstitucionalidade incidental da Lei Estadual nº 18.023/2009 e, em seguida, impôs ao empreendedor a obrigação de conservar as áreas de preservação permanente que serão formadas ao redor do reservatório ar-

20. ADIn nº 4.368.

tifical, no patamar de cem metros, nos exatos termos do art. 3º, I, da Resolução Conama nº 302/02.

No mesmo sentido, em 23 de fevereiro de 2011, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no Incidente de Inconstitucionalidade nº 2973673-51.2006.8.13.0702, relatado pelo desembargador Roney Oliveira, decidiu:

Incidente de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 18.023/2009. Previsão de limite de área de preservação permanente e resguardo dos usos consolidados de extrativismo na área de preservação permanente em *quantum* diverso ao determinado na Lei Federal nº 4.77165 e ao regulamentado pela Resolução nº 302/2002, do Conama. Competência suplementar prevista na CEMG extrapolada. Afronta ao art. 10, inciso V, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Incidente de inconstitucionalidade acolhido. Inconstitucionalidade declarada.

CONCLUSÕES

1) A competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente é, em regra, concorrente, de forma que compete à União a edição de normas gerais. Os Estados e Municípios podem legislar sobre regras específicas, desde que compatíveis com o panorama legislativo traçado no plano federal, além de estabelecer normas gerais e, ou, específicas quando a legislação federal for omissa.

2) Normas gerais são aquelas que estabelecem diretrizes nacionais, que podem ser uniformemente aplicadas em todo território nacional e a todas as situações jurídicas da mesma espécie.

3) No que tange à proteção do meio ambiente, por se tratar de direito fundamental essencial à preservação das presentes e futuras gerações e em razão da sua natureza difusa, a União, no exercício da competência legislativa concorrente, deve estabelecer normas mais completas e detalhadas, para garantir a unidade normativa nacional e a efetividade da tutela ambiental em todo o país.

4) Quando existir norma geral editada pela União sobre a proteção do meio ambiente, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais. Com efeito, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevalecerá aquela mais benéfica ao meio ambiente.

5) Em relação às atividades sujeitas à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, a Resolução Conama nº 01/86 fixou um mínimo obrigatório que deve ser observado por todos os entes federados. Dessa forma, de acordo com as particularidades regionais e locais, os Estados e Municípios podem apenas ampliar as hipóteses elencadas pela norma geral, já que o rol não é *numerus clausus*, criando novos casos em que deve existir a presunção *juris et de jure* de significativo impacto ambiental.

6) A dimensão mínima das áreas de preservação permanente situadas no entorno de reservatórios artificiais foi definida pelo art. 3º, I, da Resolução Conama 302/02, que, por se tratar de norma geral nacional, deve ser observada pela normatização estadual e municipal, sob pena de inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. A Principiologia do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Controle da Discricionariedade Administrativa. In MILARÉ, Édis e BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Org.). *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC nº 927-3/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 3-11-1993; AgRg no RE 396.541-7 – RS – Rel. Min. Carlos Veloso; ADI 1086/SC – Rel. Min. Ilmar Galvão. j. 10-8-2001. Disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 de abril de 2011.
- CAPPELLI, Silvia. *O Estudo do Impacto Ambiental na Realidade Brasileira*. Revista do Ministério Público, Rio Grande do Sul, nº 27, 1992.
- COELHO, Luiz Fernando. *A Competência Concorrente em Direito Ambiental*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 114, ano 29, abril a junho/1992, p. 63/72.
- DELGADO, José Augusto. *Reflexões sobre Direito Ambiental e Competência Municipal*. Revista Cidadania e Justiça, Associação dos Magistrados do Brasil, Rio de Janeiro, v. 4, nº 9, 2000, p. 32/51.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº 7, 1994.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 687, 2003, p. 23/29.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Competência Comum, Concorrente e Supletiva em Matéria de Meio Ambiente*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 33, nº 131, julho/set/1996. p. 167/174.
- _____. Federalismo, Amianto e Meio Ambiente: Julgado Sobre Competência. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2010.
- MARQUESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. 3ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Autorização Ambiental de Funcionamento* (DN Copam 74/94) e Violação ao Princípio da Prevenção: Uma Inconstitucionalidade Flagrante e Perigosa. 2009. Disponível em <<http://www.amda.org.br>>. Acesso em: 4-4-2011.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira*. 4ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência Concorrente Limitada: O problema da Conceituação das Normas Gerais*. Revista de Informação legislativa, Brasília: v. 25, nº 100, p. 127/162.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- _____. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2006.