

2.4.



NOTA TÉCNICA

APLICABILIDADE DO INCISO IX, DO ART. 1º, DA DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM 236/2019, QUE ESTABELECE ATIVIDADES EVENTUAIS OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL PARA FINS DE INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade Fim n.º MPMG-0024.21.008283-0 (SEI 19.16.2167.0056954/2021-61)

Ementa: Análise sobre a possibilidade de aplicação do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236, de 2 de dezembro de 2019, estabelecendo certas atividades como de baixo impacto ambiental, para fins de intervenção em área de preservação permanente. Sob o pretexto de regulamentar o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922/2013, o inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 afastou-se das balizas definidas pela Lei Federal 12.651/2012 e pela Lei Estadual 20.922/2013, instituindo hipótese de intervenção que não pode ser considerada como de baixo impacto ambiental.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Carolina Frare Lameirinha, da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Paracatu, Urucuaia e Abaeté, solicita parecer da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a aplicação do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236, de 2 de dezembro de 2019, que regulamenta o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922, de 16 de outubro de 2013, estabelecendo como de baixo impacto ambiental, para fins de intervenção em área de preservação permanente, a seguinte hipótese:

Art. 1º – Ficam estabelecidas as seguintes atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente:

[...]

IX – edificações em lotes urbanos aprovados até 22 de julho de 2008, devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis, desde que situados às margens de vias públicas dotadas de pavimentação, iluminação pública, solução para esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água e drenagem pluvial;

[...]

Parágrafo único – As edificações a que se refere o inciso IX implantadas a partir da publicação desta deliberação normativa deverão observar a faixa não edificante prevista no inciso III do art. 4º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Com efeito, a exemplo da disposição da letra k do inc. X do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal), a letra m do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.933/2013 permite a definição de outras ações ou atividades de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), desde que sejam similares às demais situações referidas nos dispositivos das referidas leis de regência.

Sem embargo, o Órgão consultante também indaga sobre eventual violação, pelo inc. IX do art. 1º da citada Deliberação Normativa, da decisão proferida pelo TJMG na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.16.045004-5/000, assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INÉPCIA DA INICIAL - NÃO OCORRÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO ARGUMENTO DE QUE, PARA O DESLINDE DA AÇÃO, É NECESSÁRIO O EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA - MEIO AMBIENTE - LEI ESTADUAL QUE FLEXIBILIZOU OS REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - INCONSTITUCIONALIDADE - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL.

- Não cabe falar em inépcia da inicial ao fundamento de que inexistem nela fundamentos jurídicos com relação a cada uma das impugnações se, de sua leitura, é possível verificar que o requerente expôs claramente os fundamentos jurídicos em que se baseia a representação.
- Em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade fundada em afronta à repartição de competências, cabe ao Tribunal verificar a existência de leis que regulem a matéria para analisar a extrapolação ou não dos limites de competência legislativa.
- É inconstitucional dispositivo de lei estadual que flexibiliza os requisitos para regularização fundiária urbana, introduzindo a modalidade de ocupação antrópica não prevista na lei federal, por extrapolação dos limites da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.16.045004-5/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/08/0017, publicação da súmula em 22/09/2017.)

A decisão do TJMG declarou inconstitucionais três dispositivos da Lei Estadual 20.922/2013, a saber:

Art. 2º – Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III – ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente – APP – definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

Art. 3º – [...]

II – de interesse social:

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas rurais consolidadas e em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

Art. 17 – Será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público.

2. ANÁLISE

Como se faz sentir, os dispositivos declarados inconstitucionais na ADI TJMG 1.0000.16.045004-5/000 não tratavam especificamente de hipóteses de intervenção em área de preservação permanente de baixo impacto ambiental, mas do alcance da definição de ocupação antrópica consolidada em área urbana inserida na Lei 20.922/2013, bem como do seu emprego como hipótese de interesse social, para intervenção em APP.

Com efeito, o inc. III do art. 2º da Lei 20.922/2013, declarado inconstitucional, considerava como ocupação antrópica consolidada em área urbana até mesmo aquela definida em projeto de expansão aprovado pelo município até 22 de julho de 2008, ao passo que o art. 17 estabelecia o respeito às ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, sem a indicação de marco temporal limite.

Lado outro, é bem de ver que a Lei 12.651/2012 somente admitiu a consolidação em área urbana em hipóteses excepcionálíssimas de interesse social, para a implantação de infraestrutura pública ao ar livre (letra c do inc. IX do art. 3º) e para a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados (letra d do inc. IX do art. 3º c/c arts. 64, e art. 65).

Aqui, parece correto concluir que o objeto do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 não trata de regularização fundiária, foco da disciplina dos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012 e da Lei 13.465/2017, já que o dispositivo da DN incide especificamente sobre edificações em lotes urbanos devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis.

Não obstante, não há permissivo na legislação federal para “regularizar” indistintamente todas as edificações ou intervenções em APP urbana, pelo simples fato de estarem situadas em lotes urbanos aprovados até 22 de julho de 2008, devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis.

A propósito, importa notar que a limitação temporal constante do dispositivo está vinculada ao momento da aprovação do loteamento, de modo que, em tese, sua interpretação ampla admitiria discussões sobre a permanência de edificações erigidas mesmo após a data em questão (22/07/2008).

Há ainda o problema da falta de identidade e aderência da hipótese concebida pelo inc. IX do art. 1º da DN COPAM 236/2019 com a ideia de baixo impacto ambiental concebida pelas Leis Federal 12.651/2012 e Estadual 20.922/2013.

Com efeito, são situações de baixo impacto ambiental enumeradas na Lei 12.651/2012: abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável; implantação de instalações necessárias à captação e à condução de água e efluentes tratados; implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores; construção e manutenção de cercas na propriedade; pesquisa científica relativa a recursos ambientais; coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos; plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função

ambiental da área; e exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área.

De forma semelhante, a Lei Estadual 20.922/2013 relacionou as seguintes situações de baixo impacto ambiental: a abertura de pequenas vias de acesso de pessoas e animais, suas pontes e pontilhões; a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados; a implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; a construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; a construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais; a construção e manutenção de cercas, aceiros e bacias de acumulação de águas pluviais; a pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável; a coleta de produtos não madeireiros, como sementes, castanhas, serapilheira e frutos, desde que de espécies não ameaçadas e imunes ao corte, para fins de subsistência, produção de mudas e recuperação de áreas degradadas, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos, bem como os tratados internacionais de proteção da biodiversidade de que o Brasil é signatário; o plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; a exploração agroflorestal e o manejo sustentável, comunitário e familiar, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área; a abertura de picada para fins de reconhecimento e levantamentos técnicos e científicos; e a realização de atividade de desassoreamento e manutenção em barramentos, desde que comprovada a regularização do uso dos recursos hídricos ou da intervenção nos recursos hídricos.

É de se notar que, nos termos das Leis 12.651/2012 e 20.922/2013, além de caracterizadas por intervenções de indubitável impacto reduzido, as normas mantiveram explícita preocupação com a coexistência das funções ambientais das APPs nas hipóteses de intervenção, seja pela adjetivação das intervenções – a exemplo do que se dá com pequenas vias de acesso e pequeno ancoradouro –, seja na preocupação com a manutenção das funções ambientais das áreas de preservação permanente – manifesta em expressões como desde que não implique supressão de vegetação ou prejudique função ambiental, entre outras.

Adicione-se que as hipóteses previstas nas Leis Federal 12.651/2012 e Estadual 20.922/2013 para a admissão da condição de baixo impacto ambiental relacionada à moradia também manteve a linha de mínimo impacto ao tratar da construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e de outras populações extrativistas e tradicionais, sempre em áreas rurais. Isto é, não foram consideradas, pelo menos entre as hipóteses de baixo impacto ambiental, situações de intervenção em áreas urbanas.

Com efeito, a ocupação urbana conduz à alteração radical do ambiente⁴⁵. Não por acaso, o parcelamento do solo para fins urbanos leva à extinção de áreas de reserva legal (art. 19 da Lei 12.651/2012), bem como justifica a manutenção perpétua das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral no regime da zona rural, para todos os efeitos legais, além de impedir que suas zonas de amortecimento possam ser transformadas em zonas urbanas (art. 49 da Lei 9.985/2000).

Sucedem que as zonas urbanas são, em grande parte, incompatíveis com a manutenção de funções ambientais e com os serviços ecossistêmicos propiciados por espaços recobertos com vegetação, que são majoritários em zonas rurais, a exemplo da preservação da biodiversidade e da facilitação do fluxo gênico de fauna e flora (inc. II, razão pela qual a importância das APPs urbanas e, em geral, das áreas verdes urbanas é irrefutável. Não por acaso, as áreas verdes urbanas são indisponíveis para a construção de moradias, nos termos do inc. XX do art. 3º da Lei 12.651/2012.

Nesta linha, por sinal, a Lei Federal 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (art. 3º, p.º, V).

Mas não é só. Necessário considerar que recentemente o Superior Tribunal de Justiça enfrentou discussão relacionada às APPs urbanas e à aplicação do Código Florestal no Tema 1010, pelo qual fixou a tese abaixo, sem modulação quanto ao tempo da ocupação:

45 SANTOS, Karla Azevedo; RUFINO, Iana Alexandra Alves; BARROS FILHO, Mauro Normando Macêdo. Impactos da ocupação urbana na permeabilidade do solo: o caso de uma área de urbanização consolidada em Campina Grande-PB. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 22, n. 5, p. 943-952, 2017; PARAGUASSÚ, Larissa et al. A influência da urbanização na qualidade das nascentes de parques municipais em Belo Horizonte-MG. *SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOMORFOLOGIA*, 8., 2010, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE. p. 1-16; FELIPPE, Miguel Fernandes; MAGALHÃES-JUNIOR, Antônio Pereira. Consequências da ocupação urbana na dinâmica das nascentes em Belo Horizonte-MG. *In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES*, 6., 2009, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ABEP, 2009. p. 1-19.

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), **a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos** e, por conseguinte, à coletividade.
[grifo nosso.]

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é de se concluir que, sob o pretexto de regulamentar o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922/2013, o inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 afastou-se das balizas definidas pela Lei Federal 12.651/2012 e pela Lei Estadual 20.922/2013, instituindo hipótese de intervenção que não pode ser considerada como de baixo impacto ambiental.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 30 de junho de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo