



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Processo nº 000295-0500/08-5

Assunto: *Minuta de Resolução do CONSEMA que “Disciplina a forma de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos localizados em Área de Preservação Permanente situada em área urbana consolidada.”.*

Relator: Marcelo Pretto Mosmann, representante do Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – INGÁ.

Prezados Conselheiros:

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM, por sua diretora presidenta Sra. Ana Maria Pellini, encaminhou ao Secretário de Estado de Meio Ambiente e Presidente do CONSEMA/RS, minuta de resolução a ser editada por este Conselho, a fim de disciplinar a forma de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos localizados em Área de Preservação Permanente situada em área urbana consolidada.

Para tanto, justifica o proponente que a Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal, *“não contemplou algumas situações fáticas de ocupação já existentes”*. Acrescenta, acerca de tais áreas, que a *“propriedade privada já está consolidada”*, e que *“não estão sobre o controle da autoridade ambiental”*.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Afirma ser controversa a doutrina acerca da matéria, aduzindo, em referência ao Código Florestal que, *“Estando esta lei federal em vigor até os dias atuais, foi recepcionada pela Constituição, mas toda lei, seja ela federal ou estadual ou, ainda, municipal, deve ser interpretada à luz da Lei Maior de um país, e não o oposto. (...) a Magna Carta ‘atribuiu ao Município a liderança e a primazia na condução do processo de desenvolvimento urbano e na sua execução e alcançou a proteção ambiental com vistas ao equilíbrio ambiental à condição de direito de todos, dever do Poder Público e da sociedade’.”*

Aduz ainda que *“a competência da União para legislar sobre matérias ambientais, através de normas gerais, não pode anular a competência do Município para regular a ordenação urbanística em seu território tampouco prejudicar o cumprimento do dever municipal de assegurar a função social da cidade e o bem estar de seus habitantes”*.

Por fim, explicita, quanto à remoção de atividades já instaladas, a necessária observância ao princípio jurídico da razoabilidade, *“quando a reversão ao estado anterior de APPs exigir a realização de obras que causem significativo impacto ambiental, de vizinhança ou social ou aquelas cujo custo de recomposição seja despropositado.”*

Por deliberação do Plenário do Conselho, a proposta tramitou perante as Câmaras Técnicas de Gestão Compartilhada Estado/Municípios e de Biodiversidade, vindo, por fim, à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos. A proposta de resolução é oportuna, merecendo pequenos reparos a fim de adequá-la a legislação já existente. Contudo, antes de tal análise, há aspectos mencionados na justificativa da proposta ora em exame merecem especial destaque.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Sob o ponto de vista jurídico, não há que se falar em propriedade privada consolidada, a fim de, sob apenas esse único argumento, retirar-lhes a importância ambiental. Tampouco há em nosso ordenamento espaço para qualquer tipo de propriedade que esteja imune ao controle da autoridade ambiental.

Como se sabe, nenhum direito em nosso ordenamento é absoluto. Assim também não é o direito à propriedade. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 5º, ao elencar o direito fundamental à propriedade (inciso XXII), não deixou de ressaltar, em seu inciso XXIII, que **“a propriedade atenderá a sua função social”**, estabelecendo aí um evidente limite ao regular uso, gozo e disposição da propriedade.

Consentâneo à adequada compreensão do direito de propriedade, o recente Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/02) estabeleceu, em seu art. 1228, § 1º, que **“o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”**

Ademais, a ordem econômica nacional desenvolve-se sob a estrita observância da **“defesa do meio ambiente”**, conforme o art. 170, IV, da Constituição Federal. É como assevera a doutrina do o E. Min. Eros Grau:

“O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além objetivo em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

*a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput.”*¹

Portanto, a observância das normas de tutela do meio ambiente e a sua aplicação pela Administração Pública não anulam a competência municipal para promover a ordenação dos territórios dos municípios e tampouco são qualquer empecilho à consecução dos objetivos da função social da cidade e do bem estar da população.

Afirma-se, por sua vez, imprescindível ao adequado ordenamento do solo urbano e à busca pela realização da função social da cidade e bem estar dos cidadãos a observância das normas que tutelam o meio ambiente, mormente as Áreas de Preservação Permanente instituídas pela Lei nº 4.771/65.

A referida lei, cuja vigência é reconhecida pela autoridade proponente, estabelece, em seu art. 2º, restrições à utilização da propriedade. Tais limites, denominados Áreas de Preservação Permanente, aplicam-se às áreas urbanas, como se depreende de seu parágrafo único:

*“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.**”* (Grifamos).

¹ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11ª Edição. São Paulo: 2006. Ed. Malheiros Editores. P. 251.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Frente a essa realidade, recentemente, em julho de 2004, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei 2109/99 que, em seu art. 64, previa a revogação do Código Florestal nas áreas urbanas. Ocorre que essa tentativa foi totalmente esvaziada pelo veto presidencial ao art. 64. **Portanto, foi vetada a revogação do Código florestal que, logo, continua vigente não apenas nos municípios gaúchos, mas em todas as áreas urbanas existentes no território nacional.**

Não há que se falar, assim, em uma suposta anulação da competência do município para a ordenação do solo, em virtude das Áreas de Preservação Permanente instituídas pela legislação federal, uma vez que o ente municipal detém de toda a liberdade para ordenar o solo de seu território, desde que observadas as normas instituídas pelo Código Florestal. Esse entendimento é defendido pela doutrina especializada de Vladimir Passos de Freitas, exarado na obra a **“A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais”**:

*“Além disso, a legislação municipal que regula o uso do solo urbano deve, da mesma forma, ater-se às prescrições gerais da União, na esfera de sua competência. **Por exemplo, se a norma geral da União, como é o caso do Código Florestal, disciplina determinada matéria, não pode o Município, alegando autonomia, legislar diminuindo a restrição geral.** Pode, até, criar novas restrições na proteção do meio ambiente, porém não afastar as existentes na lei geral.”² (Grifamos)*

² FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2005.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Nesse sentido, já publicava a Revista de Direito Ambiental nº 02, artigo especificamente sobre a questão intitulado “Vegetação de Preservação Permanente e Meio-Ambiente Urbano”, do qual se extrai as seguintes conclusões:

*“1. A constituição da República, ao cuidar da disciplina do meio ambiente, **não distinguiu tratar-se de meio ambiente urbano ou rural** (extensão geográfica), nem do meio natural, artificial, cultural e do trabalho (conteúdo). (...) 4. **O código Florestal de 1965 aplica-se ao meio rural ou urbano, por força de seu art. 1º, que não faz distinções...** Em decorrência, o exercício do direito de propriedade, seja esse rural, urbana, pública ou particular deve respeitar as limitações estabelecidas nesse estatuto, sobretudo aquelas elencadas em seu art. 2º. (...) 9. **As expressões contidas na parte final do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, introduzido pela Lei nº 7.803/89, “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”, indicam que os limites estabelecidos em suas alíneas são mínimos, devendo ser respeitados pela legislação estadual ou local;”**³ (Grifamos)*

A Resolução CONAMA nº 369/2006 regulamentou o Código Florestal e, em seu art. 4º, § 2º, disciplinou as hipóteses de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente localizada em área urbana, nestes termos:

“Art. 4º - Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

³ FINK, Daniel Roberto, e PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano, in Revista de Direito Ambiental nº 02, Abril – Junho de 1996. Ed. RT.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

(...)

§ 2º - A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

A toda evidência, não há que se falar em suposta anulação de competência municipal em razão da observância do Código Florestal, uma vez que as Áreas de Preservação Permanente são regularmente tuteladas também em território urbano, justamente com a finalidade de garantir a adequada ordenação do solo, visando a realização da função sócio-ambiental da cidade e o bem estar da população.

Há, sim, que se distinguir situações que não podem ser confundidas:

- (a)** As áreas urbanas consolidadas previstas na Resolução CONAMA nº 303/02, nas quais a proteção legal das Áreas de Preservação Permanente subsiste de modo mitigado;
- (b)** A necessidade de regularização pelo órgão ambiental das áreas já ocupadas, nas quais a Área de Preservação Permanente já foi objeto de intervenção antrópica;
- (c)** A legítima observância e manutenção das Áreas de Preservação Permanente existentes em áreas urbanas, e o regramento existente para as intervenções nesses locais; e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

(d) A competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente para reconhecer ações ou atividades eventuais e de baixo impacto ambiental similares àquelas previstas nos incisos I a XI da Resolução CONAMA nº 369/06;

Cumpre, portanto, antes de se passar à análise da resolução proposta, ter-se esclarecidas tais situações.

A) DAS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS PREVISTAS NA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/02

O conceito “área urbana consolidada” é definido na resolução CONAMA nº 303/02, art. 2º, XIII, donde se depreende, in verbis:

“XIII – Área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

a) definição legal pelo poder público;

b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana:

1. malha viária com canalização de áreas pluviais;

2. rede de abastecimento de água;

3. rede de esgoto;

4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;

5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;

6. tratamento de resíduos sólidos urbanos;

c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².”

Fulcro no art. 6º, § 1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) os Estados detém competência para a elaboração de normas e critérios ambientais supletivos e complementares, “observados os que forem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

estabelecidos pelo CONAMA”. Esse entendimento é reforçado pela Informação ASSEJUR/SEMA nº 312/08, a qual afirma com propriedade que “*as competências do CONSEMA estão limitadas aos conteúdos das Resoluções do CONAMA na parte pertinente e, ilimitadas, quando estas não prevêm o conteúdo.*”.

Dessa feita, sobressai evidente a conclusão de que na definição do termo área urbana consolidada os Estados e, conseqüentemente, o Conselho Estadual do Meio Ambiente detém apenas competência supletiva e complementar para acrescentar critérios àqueles previstos na norma federal, não estando autorizado a estabelecer critérios menos restritivos que aqueles previstos na Resolução CONAMA nº 303/02.

Vale acrescentar, ainda, que a definição de área urbana consolidada não significa, *de per se*, a descaracterização de Área de Preservação Permanente nela localizada. O que a norma da Resolução CONAMA nº 303/02 prevê para a tal hipótese é apenas uma mitigação da metragem da área ambientalmente tutelada, como se depreende do art. 3º, III, do citado diploma:

“Art. 3º Constituí Área de Preservação Permanente a área situada:

(...)

III – ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixas com metragem mínima de:

- a) **trinta metros para os que estejam em áreas urbanas consolidadas;***
- b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d’água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;”* (Grifamos)

Portanto, afastando-se qualquer confusão que se possa fazer com as Áreas de Preservação Permanente já ocupadas e antropizadas – objeto de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

análise adiante – sobressai a conclusão de que o fato estarem localizadas em área urbana consolidada, pode, dependendo do caso, implicar em redução da faixa de proteção. Tal situação, contudo, não retira em absoluto a característica de especial proteção atribuída às Áreas de Preservação Permanente.

B) REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE OCUPADAS QUE FORAM OBJETO DE INTERVENÇÃO ANTRÓPICA

A medida prevista pela autoridade proponente, neste ponto, tem-se bastante adequada. Ressalvada a impropriedade do argumento de que “a aplicação do princípio da razoabilidade, quando a reversão ao estado anterior de APP’s exigir a realização de obras que causem significativo impacto ambiental”, uma vez que tais situações – concebíveis apenas ante redobrado esforço imaginativo – importam no desfazimento de um dano ambiental, e não o contrário, a aplicação do princípio da razoabilidade é ínsita à própria noção de Estado Democrático de Direito.

Não obstante essa constatação, impera fazer ecoar que a utilização de tal medida requer especial cautela, principalmente no que toca ao dever do administrador de emitir decisões motivadas, assim entendidas aquelas em que há indicação explícita, clara e congruente dos pressupostos de fato e de direito que levaram á formação do juízo administrativo, sem a qual o ato é nulo o ato, em razão da inviabilidade de perquirição da ponderação realizada para a tomada de decisão pelo agente administrativo.

Tal aplicação do princípio da razoabilidade é defendida pelo eminente Prof. Ruy Cirne e Lima, que na clássica obra Princípios de Direto Administrativo,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

utilizando-se como exemplo da situação de loteamento irregular em que os lotes teriam sido adquiridos de boa-fé por famílias de baixa renda.⁴

Outrossim, a aplicação do princípio da razoabilidade requer a responsabilidade de que não seja utilizado de modo a legitimar situações consolidadas ao arrepio da lei, nem a convalidar atos administrativos ilegais, sejam eles comissivos ou omissivos. A esse respeito, cumpre asseverar o **poder-dever** da Administração de proceder à anulação dos atos ilegais, bem como à revogação dos atos inconvenientes ou inoportunos à utilidade pública.

O critério objetivo para a diferenciação das situações em que é viável a aplicação do princípio da razoabilidade, daquelas em que a administração deverá promover a anulação de atos praticados ao arrepio do Código Florestal, encontra-se na Resolução CONAMA nº 369/2006, *seção IV*, que trata da *Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana*:

“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:

(...)

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;”

Está legitimada, portanto, a regularização fundiária, conforme definida na Resolução CONAMA nº 369, das áreas ocupadas até 10 de julho de 2001, cabendo à Administração Pública, nos demais casos, promover a adequação

⁴ CIRNE E LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1987. p.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

das atividades à legislação ambiental mediante os instrumentos de licenciamento ambiental, anulação e revogação de atos administrativos.

C) A LEGÍTIMA OBSERVÂNCIA E MANUTENÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EXISTENTES EM ÁREAS URBANAS. REGRAMENTO PARA INTERVENÇÕES NESSES LOCAIS

Conforme já explicitado, o Código Florestal é, hoje, plenamente vigente nas áreas urbanas, ai incidindo, logo, a restrição legal prevista no art. 2º do referido diploma, que instituiu as Áreas de Preservação Permanente.

Face o pleito da autoridade proponente, justificada no receio de agentes públicos quanto aos procedimentos para o licenciamento de atividades em Área de Preservação Permanente situada em área urbana, consolidada ou não, cumpre bem elucidar quais são os requisitos autorizadores desta medida de intervenção.

De início, complementando colocação que embasa as razões do proponente, impende afirmar que sendo a **preservação** das Áreas de **Preservação** Permanente a regra, a intervenção nessas áreas está caracterizada pela absoluta excepcionalidade. Não por acaso, o legislador nacional instituiu uma sério de requisitos, caracterizando taxativamente as situações de excepcionais em que a regra de preservação é solapada.

Cumprido, assim, ter-se assente tais requisitos.

Para tanto, imperioso trazer a baila o art. 4º da Lei nº 4.771/65, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.

Como se observa, o art. 4º, *caput*, acima transcrito, estabelece os critérios a serem observados pelo órgão ambiental para autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, quais sejam: tratar-se de caso de **utilidade pública** ou de **interesse social**; a existência de **procedimento administrativo próprio** em que deverá estar devidamente caracterizado e motivado a hipótese de utilidade pública ou interesse social; a demonstração de **inexistência de alternativa técnica e locacional** ao empreendimento proposto.

Da utilidade pública e interesse social

Os casos de utilidade pública e interesse social, vale lembrar, estão elencados no rol taxativo previsto no Código Florestal (art. 1º, § 2º, IV e V) e na Resolução CONAMA nº 369/06 (art. 2º, I e II).

Da existência de procedimento administrativo próprio

Tal requisito diz com as formalidade a ser observada quanto ao expediente administrativo em que se dera a demonstração de utilidade pública e interesse social, que requer procedimento administrativo próprio no qual deverá observar, precipuamente, os princípios da motivação e da publicidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Da demonstração de alternativa técnica e locacional

Quanto à necessidade de demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, no julgamento da ADI nº 3540-MC/DF, o Ministro Celso de Melo, em referência ao parecer do Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, destacou que “a *possibilidade de permissão de supressão de vegetação em área de preservação permanente, quanto tal intervenção for possível ou viável noutra área, fere diretamente o regime jurídico em questão*”.

Em seguimento, o E. Min., citando ao autor Paulo Affonso Leme Machado, asseverou que “*ao requerente da eliminação da APP caberá provar a não existência de outras alternativas para o projeto, pois, sem essa prova, o pedido obrigatoriamente será indeferido (art. 4º, ‘caput’).*”

Portanto, em qualquer caso, os órgãos ambientais apenas estão autorizados a permitir a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente acaso seja demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Da atuação dos municípios qualificados ao licenciamento

Além de tais requisitos, o legislador instituiu ainda critérios mais restritivos para permitir ao órgão ambiental municipal a autorização de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. O § 2º do art. 4º da Lei nº 4.771/65, estabelece tais critérios:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

“§ 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.”

Esses critérios, cuja presença permite ao órgão ambiental municipal autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, não estão totalmente satisfeitos pela simples qualificação de municípios ao exercício do licenciamento ambiental, cujas exigências, previstas na Resolução CONSEMA nº 167/2007, são as seguintes:

“(…)

b) a implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;

(…)

*f) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para Municípios com população superior a 20.000 habitantes e demais situações previstas no art. 177 da Constituição Estadual, **ou Lei de Diretrizes Urbanas para os demais;** (...)” (Grifamos)*

No entanto, segundo a Resolução CONAMA nº 369/06, em seu art. 4º, § 2º, cujo conteúdo limita a competência dos conselhos ambientais estaduais, nos termos da INF. ASSEJUR/SEMA nº 312/08, de 19 de maio de 2008, exige-se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

aos municípios com menos de vinte mil habitantes a aprovação de Lei de Diretrizes Urbanas, conforme se depreende, *in verbis*:

*“§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, **mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.**”*

Isso não importa dizer, contudo, que com a autorização do município estaria dispensada a anuência do órgão ambiental estadual.

Da necessária anuência do órgão ambiental estadual

Prevista no art. 4, § 2º da Lei nº 4.771/65, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, veio a ser confirmada na Resolução CONAMA nº 369/06, em seu art. 4º, § 2º, a necessidade de anuência prévia do órgão estadual fundamentada em parecer técnico para qualquer autorização emitida pelo órgão ambiental municipal para a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

Tal exigência de anuência do órgão ambiental estadual está também prevista na recente Resolução CONSEMA nº 167/07, cujo art. 7º estabelece que o licenciamento de atividades – assim como a autorização para o manejo florestal – “*compete ao órgão ambiental municipal, **ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado**, quando couber(...)*”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

A anuência do órgão ambiental estadual para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – bem como para a supressão de vegetação de Mata Atlântica secundária em estágio médio de regeneração, conforme a estipula a *novel* Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) – é exigência legal, sem a observância da qual a autorização do órgão municipal padece de vício de forma.

Instituída com fundamento na excepcionalidade da medida de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente ou de Mata Atlântica, a exigência de anuência do órgão estadual, incorporada ao ordenamento jurídico mediante ato do Poder Legislativo, não pode ser alterada por ato regulamentar do Poder Executivo, a exemplo das resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes, cláusula perpétua prevista no art. 2º da Constituição Federal.

Sobressai, daí, a impossibilidade de, por meio de resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente, afastar a exigência legal de que o órgão estadual expresse sua “**anuência fundamentada em parecer técnico**” (Lei nº 4.771/65, art. 4º, § 2º, Lei nº 11.428/06, art. 14, § 2º e Resolução CONAMA nº 369/06, art. 4º, § 2º) como requisito à autorização pelo município para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

De evidência solar, assim, a pertinência de tal exigência, seja em razão da excepcionalidade da medida de intervenção em vegetação situada em Área de Preservação Permanente, como salientou a autoridade proponente da proposta de resolução ora em análise.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Do necessário resguardo das funções ambientais

Cumpra, ainda, ter-se em consideração a norma prevista na Resolução CONAMA nº 369/06 pertinente à preservação dos atributos ambientais das Áreas de Preservação Permanente, em seu art. 11, § 1º:

“Em todos os casos, incluindo os reconhecidos pelo conselho estadual de meio ambiente, a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:

I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores de fauna;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e

VI - a qualidade das águas.”.

Da leitura de tal dispositivo, que deve ser incorporado a toda e qualquer legislação estadual que pretenda com seriedade disciplinar a matéria, extrai-se de imediato uma inarredável conclusão: ao passo que é permitido ao órgão ambiental autorizar a **supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente**, constatados os requisitos do Código Florestal, e da Resolução CONAMA nº 369/2006, não há dispositivo legal ou constitucional que lhe autorize ao permitir a supressão de **todo um espaço territorialmente protegido**. Tais casos, esses excepcionalíssimos, a Constituição Federal reservou à lei em sentido estrito, nos termos do art. 225, § 1º, III.

No julgamento da ADI nº 3540-MC/DF, ao analisar a constitucionalidade da autorização para supressão de **vegetação** em área de preservação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

permanente pelo poder público, o Ministro Celso de Melo, recorrendo aos ensinamentos de José Afonso da Silva, consignou a premissa de que, tanto quanto é permitido ao órgão autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente nos casos em que a lei lhe autoriza, lhe é vedado permitir qualquer atividade que comprometa suas funções ambientais e atributos essenciais daqueles espaços especialmente protegidos:

*“Veja-se que aqui **não se admite a supressão de áreas de preservação permanente em si, mas apenas a ‘supressão de vegetação’**. A diferença de redação em relação ao art. 3º, § 1º, (supressão total ou parcial), orienta a compreensão do art. 4º, que não autoriza o corte raso.*

*“III – o texto constitucional em análise expressa a **necessidade de lei específica para a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos**, jamais para a supressão da vegetação nessa áreas. **O corte de vegetação em área de preservação permanente não acarreta a supressão da APP**, tanto que o Código Florestal reconhece, textualmente (art. 1º, § 2º, inciso II) a existência de área de preservação permanente, mesmo em espaços desprovidos de vegetação. (...) V – o art. 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal determina uma dupla condição para que se promovam alterações ou supressões em espaços territorialmente protegidos: a) existência de prévia lei autorizativa e b) **vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**.”*

“Quando se tratar, porém, de execução de obras ou de serviços a serem realizados em tais espaços territoriais, cumpre reconhecer que, observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

estabelecidas me lei, tornar-se-á lícito ao Poder Público – qualquer que seja o nível em que se posiciona na estrutura Federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a realização de tais atividades no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de um regime jurídico de proteção especial.”

As considerações do julgamento da ADI nº 3540-MC/DF, reforçadas pela disposição do art. 11, § 1º da Resolução CONAMA nº 369/06, não deixam dúvida, portanto, quanto a vedação, em qualquer caso, de autorização de atividade que comprometa os atributos essenciais dos espaços especialmente protegidos.

D) AÇÕES OU ATIVIDADES EVENTUAIS E DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL

Segundo o art. 2º, III, da Resolução CONAMA nº 369/06, poderá ser autorizada a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente também nos casos de “*intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.*”

A própria resolução, em seu art. 11, traz a definição de tais atividades:

“Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:

I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;

VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.” (Grifamos)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Conforme inciso XI do art. 11, acima grifado, os conselhos estaduais de meio ambiente detém competência para, no âmbito de suas atribuições, definir as atividades que, conforme suas peculiaridades regionais, se enquadram nas hipóteses de baixo impacto ambiental.

E, em que pese reconheça-se ai largo espaço de atuação para os conselhos, na regulamentação de tais casos, cumpre frisar que essa competência está adstrita à limitação material nela descrita, ao estabelecer que cabe ao conselho estadual reconhecer outras ações ou atividades SIMILARES àquelas previstas no art. 11, XI, da Resolução CONAMA nº 369/06.

Conclusões:

Deste modo, sugerimos que a minuta seja aperfeiçoada com as seguintes alterações:

No art. 1º, que dispõe:

“Art. 1º - a presente Resolução define a forma de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizadas em áreas urbanas consolidadas situadas em áreas de preservação permanente;”

Sugerimos a adequação da redação para:

Art. 1º - a presente Resolução define a forma de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que necessitem de autorização para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente situada em área urbana consolidada;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

No art. 2º, que dispõe:

“Art. 2º - poderá ser realizado o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, em áreas urbanas consolidadas situadas em área de preservação permanente, desde que cumpridas as condições impostas neste artigo.”

Tendo em vista os requisitos, já explicitados, previstos em lei para a intervenção em Área de Preservação Permanente, cuja observância independe de tratar-se ou não de área urbana consolidada, conforme relatado, a redação do art. 2º resta incompleta. Dessa feita, sugerimos a seguinte redação:

“Art. 2º - poderá ser realizado o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, em áreas urbanas consolidadas situadas em área de preservação permanente, desde que cumpridas as condições impostas neste artigo, e observados os seguintes requisitos:

- 1) tratar-se de caso de utilidade pública, interesse social ou atividade eventual e de baixo impacto ambiental;*
- 2) constatação de alguma das hipóteses supra em procedimento administrativo próprio, a cuja motivação se dará a devida publicidade;*
- 3) anuência do órgão ambiental estadual fundamentada em parecer técnico;*
- 4) demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;*
- 5) preservação dos atributos ambientais do espaço especialmente protegido.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

No art. 2º, § 4º, que dispõe:

“§ 4º - excepcionalmente, o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade que não atenda a letra c, ou que atenda somente a três dos requisitos da letra b, ambas do § 2º, do artigo 1º, deverá ser submetido ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, com parecer conclusivo do órgão ambiental licenciador, contendo as razões técnicas para a implementação do licenciamento pretendido;”

Tendo em vista o art. 9º, III, ‘a’, da Resolução CONAMA nº 369/06, que, repise-se, limita o conteúdo das disposições editadas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, a flexibilização dos requisitos para o enquadramento no conceito de área urbana consolidada somente é cabível nos casos de regularização fundiária, pelo que sugerimos a seguinte redação:

§ 4º - excepcionalmente, tão somente nos casos de regularização fundiária, o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade que não atenda a letra c, ou que atenda somente a três dos requisitos da letra b, ambas do § 2º, do artigo 1º, deverá ser submetido ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, com parecer conclusivo do órgão ambiental licenciador, contendo as razões técnicas para a implementação do licenciamento pretendido;

No art. 2º, § 4º, ‘a’ que dispõe:

“a) caso a atividade ou empreendimento não seja permitido no local onde está instalado, em função da legislação urbana de parcelamento do solo ou do tipo de impacto ambiental ou de vizinhança, poderá ser emitida uma Autorização de funcionamento, com prazo máximo de quatro anos, determinando as condições de funcionamento, a desativação do empreendimento e a recuperação da área degradada, se for o caso;”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

A medida, que, pela redação proposta, não diz com a aplicação do princípio da razoabilidade, e tampouco anuncia referir-se a situação de regularização fundiária – únicos casos em que é dado admitir a flexibilização das normas ambientais, com a devida cautela –, é manifestamente ilegal, uma vez que **prevê a autorização de atividade ou empreendimento instalado em desacordo com a lei.**

Ademais, contraria expressamente o art. 23, I, VI e VII da Constituição Federal, que obriga União, estados e municípios a **“zelar pela guarda da constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”** (inciso I), **“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”** (inciso VI) e **“preservar as florestas, a fauna e a flora”** (inciso VII).

Feitas tais considerações, sugerimos sua exclusão do texto, em razão da flagrante ilegalidade e inconstitucionalidade, ou a alteração pelo seguinte texto:

a) os órgãos competentes deverão adotar as medidas necessárias no caso de atividade ou empreendimento instalado em desacordo com norma federal, estadual ou municipal de proteção do meio ambiente ou dos direitos de vizinhança, determinando as condições de funcionamento que possam adequar o empreendimento à lei e, não sendo possível, determinando a desativação do empreendimento e a recuperação da área degradada;

No art. 2º, § 5º, que dispõe:

§ 5º - as Licenças Prévias, que não exijam Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), e as de Instalação serão emitidas, contanto que a atividade ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

empreendimento seja compatível com a legislação urbana de parcelamento do solo e tenham sido avaliados os impactos ambientais e de vizinhança;

A pretendida disposição incorre em vício de ilegalidade, uma vez que **prevê requisitos menos restritivos** àqueles previstos na Lei nº 4.771/65 e Resoluções CONAMA nºs 302/02 e 369/06, acima demonstrados, para a autorização de intervenção em Área de Preservação Permanente, que é espaço territorial especialmente protegido (art. 225, § 1º, III da Constituição Federal). Desse modo, encontrando óbice de ordem legal e constitucional a redação proposta, sugerimos alteração em sua redação para o seguinte texto:

§ 5º - as Licenças Prévias (LP), de Operação (LO) e de Instalação (LI) somente serão emitidas contanto que a atividade ou empreendimento seja de caráter excepcional, satisfeitos os requisitos previstos no art. 2º desta resolução, e seja compatível com a legislação urbana de parcelamento do solo e de proteção dos direitos de vizinhança;

No art. 2º, § 5º, 'b' que dispõe:

“b) o recurso será aplicado pelo Fundo respectivo, na recuperação de Área de Preservação Permanente de características ambientais similares a da área do empreendimento ou atividade em licenciamento;”

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 171, § 3º, ao enunciar que **“os recursos arrecadados para utilização da água *deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas*”**, demonstra a preocupação quanto a eficácia das medidas compensatórias, orientando ações que primam pela manutenção de tão importantes ações na proximidade das áreas impactadas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Ademais, a presente questão está devidamente regulamentada na Resolução CONAMA nº 369/06, cujo art. 5º assim dispõe:

“Art. 5º - O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º - Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

*§ 2º - As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e **deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:***

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.”

Dessa feita, em face da fundamentação já expendida, descabe aos conselhos estaduais suplantar as normas e padrões estabelecidos por Resolução do CONAMA. Logo, a proposição de aplicação do recurso proveniente das compensações “na recuperação de Área de Preservação Permanente de características ambientais similares” encontra óbice legal e constitucional. Assim, sugerimos a adequação da redação, conforme segue:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

b) o recurso será aplicado pelo Fundo respectivo na recuperação de Área de Preservação Permanente na mesma sub-bacia hidrográfica, salvo comprovada a impossibilidade técnica, caso em que se dará na mesma bacia hidrográfica, e, ainda, prioritariamente na área de influência do empreendimento ou nas cabeceiras dos rios;

No art. 2º, § 5º, 'c' que dispõe:

“c) a medida compensatória, prevista na letra “a” deste § 5º, poderá ser substituída a critério do órgão ambiental licenciador e em consonância com a legislação, por medida aplicada no próprio empreendimento para integrá-lo ao ambiente urbano via projetos que abrangem a integração de áreas verdes, parques/praças urbanas, oferta de equipamentos e/ou áreas urbanas comunitárias de uso público, proporcionando uma melhoria no ambiente urbano, podendo a área ser qualificada para Operações Urbanas Consorciadas, conforme o art. 32 do estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001;”

A proposição regulamentar é salutar e pode contribuir para a consecução dos objetivos da preservação ambiental e qualidade de vida, desde que com as devidas cautelas.

In casu, uma cautela deveras importante consiste em assegurar que a medida proposta – que permitirá que a medida compensatória seja “*aplicada no próprio empreendimento para integrá-lo ao ambiente urbano via projetos que abrangem a integração de áreas verdes, parques/praças urbanas, oferta de equipamentos e/ou áreas urbanas comunitárias de uso público*” – não afaste outros deveres do empreendedor, como a doação ao poder público de área de parque, no caso de loteamento urbano, e preservação das Áreas de Preservação Permanente, em qualquer caso.

Nessa esteira, afigura-se adequada a consignação expressa de que a medida compensatória, acaso aplicada na forma da referida proposição, jamais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

será equivalente, mas sempre adicional às imposições das Leis nºs 4.771/65 e 6.766/79. Nestes termos, sugerimos o seguinte texto:

c) a medida compensatória, prevista na letra “a” deste § 5º, poderá ser substituída a critério do órgão ambiental licenciador, adicionalmente às restrições impostas pelas Leis nºs 4.771/65 e 6.766/79, por medida aplicada no próprio empreendimento para integrá-lo ao ambiente urbano via projetos que abranjam a integração de áreas verdes, parques/praças urbanas, oferta de equipamentos e/ou áreas urbanas comunitárias de uso público, proporcionando uma melhoria no ambiente urbano, podendo a área ser qualificada para Operações Urbanas Consorciadas, conforme o art. 32 do estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001;

No art. 2º, § 5º, ‘c’ que dispõe:

“d) quando a Licença Prévia for fornecida pelo Órgão Estadual de Proteção Ambiental, deverá ser consultado o Município e, existindo, o Conselho Municipal de Meio Ambiente para a implantação da atividade ou empreendimento.”

A pretensão deduzida no referido enunciado carece de fundamento legal ou constitucional, razão pela qual propugnamos por sua exclusão.

No art. 2º, § 5º, ‘c’ que dispõe:

“§ 6º - não se aplica a medida compensatória prevista no parágrafo anterior para as Licenças Prévias onde o procedimento administrativo seja de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), devendo ser observada a legislação própria, em especial as resoluções CONAMA nº 002/96 e CONSEMA nº 001/2000.”

A Resolução CONAMA nº 02/96, como se sabe, foi revogada implicitamente pela Lei nº 9.985/00, e expressamente pela Resolução CONAMA nº 371/06, que atualmente disciplina a compensação ambiental.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Ademais, tramita no Conselho Estadual do Meio Ambiente expediente destinado à alteração ou revogação da Resolução CONSEMA nº 1/00, em face da superveniência da Lei nº 9.985/00 e da Resolução CONAMA nº 371/06.

Ante o exposto sugerimos a seguinte redação:

§ 6º - não se aplica a medida compensatória prevista no parágrafo anterior para as Licenças Prévias onde o procedimento administrativo seja de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), devendo ser observada a legislação própria, em especial as resoluções CONAMA nº 371/06 e CONSEMA nº 001/2000, ou outra que vier a lhe substituir.

No art. 2º, § 7º, que dispõe:

“§ 7º - os municípios habilitados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA para licenciamento ambiental de impacto local, não necessitam solicitar anuência prévia do órgão ambiental estadual para regularização ou licenciamento de atividades ou empreendimentos situados em áreas urbanas consolidadas situadas em áreas de preservação permanente.”

Conforme já explicitado, a qualificação dos municípios para o exercício do licenciamento ambiental de atividades de impacto local é de grande valia ao controle supletivo exercido pelo órgão ambiental estadual, uma vez que os municípios qualificados nos termos da Resolução CONSEMA nº 167/07 preenchem os requisitos previstos na Resolução CONAMA nº 369/06 para que o órgão municipal autorize a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente situada em área urbana.

Tal situação, contudo, não guarda nenhuma relação com a necessidade de anuência prévia fundamentada em parecer técnico, que deverá ser realizada pelo órgão estadual somente nos casos excepcionais em que o órgão municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

pretender autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

Repita-se, é de evidência solar a impropriedade da via eleita, qual seja a resolução do Poder Executivo, para alterar disposição instituída por lei em sentido estrito (Lei nº 4.771/65). E, ainda que assim não fosse, a proposição também esbarraria na limitação imposta pela Resolução CONAMA nº 369/06, que disciplina a matéria confirmando a exigência de anuência prévia fundamentada em parecer técnico.

Alias, cumpre considerar, a medida que encerra na proposta em exame, afastando a necessidade de anuência prévia do órgão estadual, ignora o caráter excepcional de que se revestem os casos de intervenção em Área de Preservação Permanente, onde a regra, como bem destacou a autoridade proponente, é a **PRESERVAÇÃO!**

A seguir consolidamos o texto original da minuta de resolução com as sugestões assinaladas por este Relator:

- PROPOSTA DE RESOLUÇÃO -

Resolução CONSEMA nº xxx/2008

Define os critérios para o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados em Área Urbana Consolidada situada em Área de Preservação Permanente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

O **Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA**, no uso de suas atribuições, que lhe confere a lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 2004, e

Considerando:

- A indefinição da legislação ambiental quanto ao tratamento a ser dado às atividades e empreendimentos já existentes ou a serem instalados nas áreas urbanas consolidadas localizadas em áreas de preservação permanente;
- As situações onde há impossibilidade de preservação e recuperação da vegetação natural, em virtude da ocupação humana;
- A necessidade de intervenção da Administração Pública nessas áreas, com implantação de infra-estrutura para proteção da saúde ou da vida humana;
- A necessidade de orientar os órgãos estadual e municipais de meio ambiente quanto ao licenciamento ambiental em área urbana consolidada localizada em áreas de preservação permanente;
- A competência do Poder Local, incluindo-se nesse os Conselhos Municipais e Câmara de Vereadores, de realizar a gestão urbanística e ambiental de seu território;
- Que cabe ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA reconhecer como de eventual e de baixo impacto, nos termos do art. 11, inciso XI, da Resolução CONAMA nº 369/2006, os empreendimentos e atividades antrópicas existentes nas áreas urbanas consolidadas localizadas em áreas de preservação permanente;
- A Leis Federais nº 4.771/1965 e nº 11.428/2006 e as Resoluções nº 302/2000 e 303/2000 do CONAMA;

Determina:

Art. 1º - a presente Resolução define a forma de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que necessitem de autorização para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente situada em área urbana consolidada;

§ 1º – o licenciamento ambiental de atividades de impacto regional será realizado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental e o de impacto local pelos municípios habilitados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

§ 2º – para efeitos desta Resolução, entende-se como área urbana consolidada aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo Poder Público Municipal;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
 - 1) malha viária com canalização de águas pluviais,
 - 2) rede de abastecimento de água;
 - 3) rede de esgoto;
 - 4) distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
 - 5) recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
 - 6) tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km² (ou 50 hab/ha);
- d) esteja descaracterizada em sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a proteção do solo, a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna e flora;

“Art. 2º - poderá ser realizado o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, em áreas urbanas consolidadas situadas em área de preservação permanente, desde que cumpridas as condições impostas neste artigo, e observados os seguintes requisitos:

- 6) tratar-se de caso de utilidade pública, interesse social ou atividade eventual e de baixo impacto ambiental;*
- 7) constatação de alguma das hipóteses supra em procedimento administrativo próprio, a cuja motivação se dará a devida publicidade;*
- 8) anuência do órgão ambiental estadual fundamentada em parecer técnico;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

- 9) *demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;*
- 10) *preservação dos atributos ambientais do espaço especialmente protegido.*

§ 1º - o empreendimento ou atividade a ser licenciada deverá estar localizada sobre terreno registrado no Cartório de Registro de Imóveis ou possuir certidão de matrícula da gleba;

§ 2º - no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, parecer técnico conclusivo de que a atividade ou empreendimento a ser licenciado está localizado em área urbana consolidada situada em área de preservação permanente, nos termos do artigo 1º desta Resolução;

§ 3º - as atividades e empreendimentos existentes deverão ter sua regularização efetivada através de Licença de Operação, obedecidas as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;

§ 4º - *excepcionalmente, tão somente nos casos de regularização fuindária, o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade que não atenda a letra c, ou que atenda somente a três dos requisitos da letra b, ambas do § 2º, do artigo 1º, deverá ser submetido ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, com parecer conclusivo do órgão ambiental licenciador, contendo as razões técnicas para a implementação do licenciamento pretendido;*

a) *os órgãos competentes deverão adotar as medidas necessárias no caso de atividade ou empreendimento instalado em desacordo com norma federal, estadual ou municipal de proteção do meio ambiente ou dos direitos de vizinhança, determinando as condições de funcionamento que possam adequar o empreendimento à lei e, não sendo possível,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

determinando a desativação do empreendimento e a recuperação da área degradada;

§ 5º - as Licenças Prévias (LP), de Operação (LO) e de Instalação (LI) somente serão emitidas contanto que a atividade ou empreendimento seja de caráter excepcional, satisfeitos os requisitos previstos no art. 2º desta resolução, e seja compatível com a legislação urbana de parcelamento do solo e de proteção dos direitos de vizinhança;

a) para a instalação da atividade ou empreendimento, o empreendedor deverá depositar como medida compensatória, na conta do Fundo Estadual ou Municipal de Meio Ambiente, entre 01 % (um por cento) e 02% (dois por cento) do valor do investimento, demonstrado contabilmente, além das demais medidas previstas no Código Florestal Estadual. O valor da medida compensatória deverá ser depositado no Fundo antes da emissão da Licença de Operação;

b) o recurso será aplicado pelo Fundo respectivo na recuperação de Área de Preservação Permanente na mesma sub-bacia hidrográfica, salvo comprovada a impossibilidade técnica, caso em que se dará na mesma bacia hidrográfica, e, ainda, prioritariamente na área de influência do empreendimento ou nas cabeceiras dos rios;

c) a medida compensatória, prevista na letra “a” deste § 5º, poderá ser substituída a critério do órgão ambiental licenciador, adicionalmente às restrições impostas pelas Leis nºs 4.771/65 e 6.766/79, por medida aplicada no próprio empreendimento para integrá-lo ao ambiente urbano via projetos que abranjam a integração de áreas verdes, parques/praças urbanas, oferta de equipamentos e/ou áreas urbanas comunitárias de uso público, proporcionando uma melhoria no ambiente urbano, podendo a área ser qualificada para Operações Urbanas Consorciadas, conforme o art. 32 do estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

~~b) quando a Licença Prévia for fornecida pelo Órgão Estadual de Proteção Ambiental, deverá ser consultado o Município e, existindo, o Conselho Municipal de Meio Ambiente para a implantação da atividade ou empreendimento.~~

§ 6º - não se aplica a medida compensatória prevista no parágrafo anterior para as Licenças Prévias onde o procedimento administrativo seja de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), devendo ser observada a legislação própria, em especial as resoluções CONAMA nº 371/06 e CONSEMA nº 001/2000, ou outra que vier a lhe substituir.

~~§ 7º - os municípios habilitados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA para licenciamento ambiental de impacto local, não necessitam solicitar anuência prévia do órgão ambiental estadual para regularização ou licenciamento de atividades ou empreendimentos situados em áreas urbanas consolidadas situadas em áreas de preservação permanente.~~

Porto Alegre,...

Carlos Otaviano Brenner de Moraes
Presidente do CONSEMA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

É o relatório.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2008.

Marcelo Pretto Mosmann
Representante do INGÁ
