

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAÍSSA DIAS DE FREITAS

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL

CURITIBA

2019

RAÍSSA DIAS DE FREITAS

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de especialização em Direito Ambiental do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Dra. Alexia Brotto Cessetti

CURITIBA

2019

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL

Raíssa Dias de Freitas

RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar o sistema federalista brasileiro, a partir da existência de conflitos normativos em matéria ambiental, considerando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A problemática proposta mostra-se relevante dada a alta produção legislativa dos entes federados brasileiros; o que ocasiona, por vezes, conflitos entre as normas ambientais por eles elaboradas. Como objetivo analisa-se, primeiramente, o federalismo brasileiro e a forma como o sistema de repartição de competências é estabelecido pela Constituição da República de 1988. Ainda, versa sobre os conflitos normativos em matéria ambiental, tendo em vista os limites da competência legislativa concorrente, destacando casos concretos envolvendo conflitos entre a legislação do Estado de Minas Gerais e a normatização federal no que diz respeito ao Direito Ambiental. Para tanto, a investigação dá-se através da análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência pátrias. A partir dos dados coletados, é possível compreender como os conflitos entre normas em matéria ambiental são tratados pelos órgãos jurisdicionais, com a prevalência da aplicação do princípio do *in dubio pro natura* para resolução dessas controvérsias.

Palavras-chave: Federalismo. Competências. Meio ambiente. Direito ambiental.

ABSTRACT

This article aims to analyze the Brazilian federalist system, based on the existence of normative conflicts in environmental matters, considering the fundamental right to the ecologically balanced environment. The proposed problem is relevant given the high legislative production of the Brazilian federated entities; which sometimes causes conflicts between the environmental norms that they elaborate. The objective is to analyze, first, the Brazilian federalism and the way the division of competences is established by the Constitution of the Republic of 1988. In addition, it deals with the

normative conflicts in environmental matter, considering the limits of competing legislative competence, highlighting concrete cases involving conflicts between the legislation of Minas Gerais State and the federal standardization were analyzed. The investigation takes place through the analysis of the homeland legislation, doctrine and jurisprudence. From the data collected, it is possible to understand how conflicts between rules in environmental matters are dealt with by the courts, with the prevalence of applying the principle of *in dubio pro natura* to resolve these disputes.

Keywords: Federalism. Competences. Environment. Environmental law.

1 INTRODUÇÃO

O artigo 225 da Constituição da República 1988 estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental difuso e de terceira geração¹ (dimensão ou categoria), cabendo ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo às presentes e futuras gerações. Deste modo, consagrou-se “uma abordagem intergeracional para o dever de proteção ambiental, a merecer especial atenção da sociedade e do poder público”. (FABRE, 2013, p. 116)

Considerando a forma federada de Estado, consagrada no artigo 1º da Carta Magna, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios, nos termos dos artigos 23 e 24, compartilham responsabilidades na condução das questões ambientais, tanto no que diz respeito às competências administrativas comuns, quanto às suas competências legislativas concorrentes.

Neste contexto, o federalismo cooperativo fez surgir conflitos entre os entes federados, nos diversos aspectos relacionados ao exercício da competência legislativa em matéria ambiental, nos termos do artigo 24 da Constituição da República. Observa-se, pois, o surgimento de normas total ou parcialmente incompatíveis entre si, editadas por entes federativos diversos, o que faz surgir problemas na gestão ambiental, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹ A doutrina diverge ao nominar as garantias de direitos fundamentais. O presente trabalho faz opção de nominá-los segundo o entendimento de Paulo Bonavides para quem os direitos fundamentais se subdividem em gerações (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 2012, p. 570).

Ao presente estudo interessa analisar os conflitos normativos decorrentes do exercício da competência legislativa pelos entes federados, em relação às matérias ambientais.

Assim, no primeiro capítulo tratar-se-á das principais características do federalismo brasileiro e do sistema de repartição de competências pátrio, tendo em vista o texto da Constituição da República de 1988.

No segundo capítulo, abordar-se-ão as dificuldades existentes na aplicação da legislação concorrente em matéria ambiental, tendo em vista inexistência do conceito de normas gerais, para fins de aplicação do §1º do artigo 24 da Constituição da República, bem como a utilização do critério da norma mais favorável ao meio ambiente.

Por fim, analisar-se-ão casos concretos envolvendo conflito da Legislação do Estado de Minas Gerais com a normatização Federal, acerca da temática ambiental.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º, adotou a forma federativa de estado, a qual caracteriza-se pela descentralização no exercício do poder político. Segundo o artigo 1º da Carta Magna, a República brasileira é formada pela “união indissolúvel dos Estados, municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Em consonância com o que apregoa a melhor doutrina brasileira, Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 803) dispõe que o Estado Federal é forma de estado

Em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor de direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Importante faz-se, neste contexto, a diferenciação entre o conceito de soberania e o de autonomia. Diz-se que o Estado federado é soberano ao ser considerado na ordem internacional, não podendo sofrer, dentro de seu território, interferência externa. Por outro lado, a autonomia dos entes federados é observada na ordem interna. Sobre a autonomia dos Estados-membros, tem-se quem:

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas autoridades, executar leis, como também é lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se percebe no Estado Federal uma dúplici esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

(...)

É característico do Estado federal que essa atribuição dos Estados-membros de legislar não se resume a uma mera concessão da União, traduzindo, antes, um direito que a União não pode, a seu talante, subtrair das entidades federadas; deve corresponder a um direito previsto na Constituição Federal. (MENDES, COELHO, BRANCO, 2008, p. 800).

Desta forma, no Estado federado, a Constituição Federal é o fundamento de validade das ordens jurídicas parciais, conferindo unidade de aspirações e interesses entre as esferas central (União), regional (Estados) e local (Municípios). Se assim não fosse, estar-se-ia diante da possibilidade de desagregação da federação, com a existência de normas materialmente incompatíveis entre si.

Assim, é possível afirmar que no federalismo observa-se a sobreposição de ordens normativas, uma vez que há a sujeição dos indivíduos a duas constituições, uma no plano federal e outra no plano estadual. Ademais, considerando a estrutura tríplice do federalismo brasileiro, ressalta-se também a submissão ao que dispõem as legislações produzidas pelos municípios, sempre em consonância com o que dispõe a Constituição da República.

Será o texto constitucional federal, portanto, o responsável pela repartição das competências entre os entes federados, com o intuito de viabilizar o exercício da autonomia entre estes. Segundo José Afonso da Silva (2012, p. 477),

a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os regramentos da repartição de competências estão previstos nos artigos 21 a 24 e possuem, como princípio norteador, a preponderância de interesses. Assim, conforme se aduz da leitura dos artigos acima colacionados, as questões atinentes aos interesses nacionais serão de competência da União; aquelas de interesse regional serão

legisladas pelo Estado; e, por fim, quando houver interesse local, legislará o município.

Neste contexto, considerando a sistemática de divisão de competências estabelecidos pelo texto constitucional, observa-se, segundo Maffra (2012, p. 133)

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.

No que tange à matéria ambiental, no âmbito das competências administrativas comuns, os incisos VI, VII e VIII do artigo 23 da Constituição da República estabelecem que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Os artigos 22 e 24 do texto constitucional, por sua vez, dizem respeito às competências legislativas outorgadas pela Constituição da República à União e aos Estados-membros. Destaca-se, por oportuno, que, em que pese o artigo 24 não tenha mencionado, de maneira expressa 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”. (MAFFRA, 2012, p. 133).

3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL

Ainda sobre o sistema de repartição de competências, cumpre destacar, por oportuno, que o artigo 22 da Constituição da República de 1988 dispõe sobre a competência legislativa da União, trazendo para a competência deste ente federado as matérias consideradas mais importantes e de interesse comum ao país. Em seu artigo 24, por sua vez, a Constituição prevê a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, dispondo, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988).

Deste modo, portanto, a Constituição estabelece a possibilidade de edição de normas específicas pelos Estados-membros e ao Distrito Federal, em decorrência das normas gerais editadas pela União. Sobre o que dispõe o art. 24 da Constituição da República, a doutrina brasileira analisa como se dá a produção normativa pelo ente regional, em razão da competência concorrente, nas palavras de Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 823):

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenoridades. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há que se falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. Na falta de lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal.

Desta forma, pois, percebe-se que, mesmo em se tratando de matéria de competência concorrente, o Estado-membro fica adstrito a legislar de acordo com as normas gerais estabelecidas pela União, caso exista norma geral sobre a matéria; da inexistência da norma geral, entretanto, conforme se extrai da leitura dos §§3º e 4º do artigo 24 da Constituição da República, o Estado poderá legislar livremente sobre a matéria, até o momento da edição da legislação pela União.

Faz-se mister ressaltar, por oportuno, que a inobservância da competência estabelecida no texto constitucional implica na inconstitucionalidade da norma

produzida pelo ente federado. Neste caso, estar-se-ia diante da inconstitucionalidade formal, classificada pela doutrina como aquela emanada por autoridade incompetente para a produção do ato legislativo ou em desconformidade com o que a Constituição determina (SILVA, 2012).

Considerando a complexidade da federação brasileira, a delimitação das competências concorrentes nem sempre é de fácil identificação. Por este motivo, passa-se à análise dos principais problemas identificados, a saber a definição do que são as normas gerais, para fins de aplicação do §1º do artigo 24 da Constituição da República, e a aplicação da norma mais favorável ao meio ambiente.

3.1 OS PROBLEMAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO: DOS CONCEITOS INDETERMINADOS E DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*

Em que pese a Carta Magna tenha estabelecido a regra para a delimitação da competência concorrente, através da diretriz constante no §1º do artigo 24, que determina a edição normas de caráter geral para a União, a Constituição da República foi silente na definição do que caracterizaria uma norma como de alcance geral ou não. Sobre a normas gerais, versa Leonardo Greco (1993, p. 29):

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios, ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, 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.

Neste sentido, portanto, cabe à União a delimitação das diretrizes gerais para implementação da norma de forma uniforme em todo o território nacional, sem que haja invasão da competência constitucionalmente outorgada aos entes para edição de normas de interesse regional e local.

Para Maffra (2012), no entanto, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o federalismo cooperativo, a União deve estabelecer normas pormenorizadas sobre determinadas matérias. Assim entende:

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

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. (Destacou-se) (MAFFRA, 2012, p. 136).

Neste mesmo sentido, tem-se que:

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. (MIRRA apud MAFFRA, 2012, p. 136)

Neste contexto, as legislações municipais e estaduais devem especificar a norma nacional, “para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais” (MAFFRA, 2012, p. 136).

Fabiana da Silva Figueiró e Suzane Girondi Colau explicam que

Boa parte da doutrina entende que, tomando por base os parágrafos 1º e 4º do art. 24 e o art. 225 da Constituição, no caso de conflitos em que a noção de “norma geral” e “norma especial” não seja suficiente, a resolução deve considerar a “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*).

Sob tal alegação, Farias aduz que o *in dubio pro natura* constituirá princípio inspirador da interpretação. Como consequência, “nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a

interpretação mais favorável à proteção ambiental” (FIGUEIRÓ e COLAU, 2014, p. 269)

Assim, em caso de conflito de normas entre os entes federados, dever-se-ia aplicar o princípio do *in dubio pro natura*, o qual caracteriza-se pela presunção em favor da proteção da saúde humana e da biota. Para o Ministro Antônio Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, “na tarefa de compreensão e aplicação da norma ambiental, (...) havendo pluralidade de sentidos possíveis, deve escolher o que melhor garanta os processos ecológicos essenciais e a biodiversidade.” (BENJAMIN, 2012, p.172).

No mesmo sentido, versa Machado (1999, p.57):

Na dúvida, opta-se pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente (*in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*). (...). Em certos casos, em face da incerteza científica, a relação de causalidade é presumida com objetivo de evitar a ocorrência do dano. Então, uma aplicação estrita do princípio da precaução inverte ônus normal da prova e impõe ao autor potencial provar, com anterioridade, que sua ação não causará danos ao meio ambiente.

Cabe destacar, entretanto, que tal critério para superação das incompatibilidades entre as normas produzidas pelos entes federados enfrenta críticas na doutrina pátria.

Segundo Gavião Filho (2005, p. 84), “o critério da prevalência pela norma mais favorável orientado pelo princípio *in dubio pro natura*, tem fundamentação material e nada tem a ver com a discussão de delimitação de competência entre a União e os Estados”. No mesmo sentido, Marinoni (2013, p. 860), ao discorrer sobre as formalidades do processo legislativo, explicita:

A produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais, cuja observância é imprescindível para a lei ser constitucional. A Constituição regula o modo como a lei e outros atos normativos primários previstos no art. 59 devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos procedimentais que devem ser observados para sua produção. Falta quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais vicia o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional. A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. (...). De outra parte, a Constituição também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a iniciação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público.

Cabe ressaltar, ainda, a adoção do critério da norma mais protetiva como solução de conflito de normas não encontra respaldo no texto constitucional. Isso ocorreria pois “na Constituinte, foram rejeitadas várias propostas que tiveram por objetivo fazer vigorar sempre o dispositivo legal ‘que mais proteja o meio ambiente’, não importando se ele fosse federal, estadual ou municipal”. (KRELL *apud* FIGUEIRÓ e COLAU, 2014, p. 270). Assim, neste argumento, diante da inexistência de um sistema instituído de proteção máxima, os conflitos normativos deveriam ser sanados a partir da competência dos entes federados para a sua edição.

A fim de ilustrar as dificuldades na produção normativa concorrente entre os entes federados, em relação às matérias ambientais, passa-se à análise da Deliberação Normativa nº 74, de 09 de setembro de 2004, editada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais, a qual envolve conflito entre a legislação do Estado de Minas Gerais com a normatização federal.

4 A DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 74, DE 09 DE SETEMBRO DE 2004, DO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE MINAS GERAIS E A AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL DE FUNCIONAMENTO

Preliminarmente, cumpre destacar que Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (Copam) foi instituído pelo Decreto Estadual nº 18.466, de 29 de abril de 1977; regendo-se, atualmente, Lei Estadual nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016 e pelo Decreto Estadual nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016. O Copam é um órgão colegiado, normativo, consultivo e deliberativo, subordinado administrativamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais.

Em 09 de setembro de 2004, foi editada a Deliberação Normativa Copam nº 74, que, dentre outras providências, estabeleceu “critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual” (MINAS GERAIS, 2004).

Nos termos de seu artigo 2º, a Deliberação Normativa Copam nº 74/2004, determinava que:

Art. 2º - Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, **considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF**, pelo órgão ambiental estadual competente, mediante cadastro iniciado pelo requerente junto à Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM competente, acompanhado de Termo de Responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável. (Destacou-se) (MINAS GERAIS, 2004).

Desse modo, portanto, a legislação estadual previu a possibilidade de edição de ato autorizativo diverso da licença ambiental, para atividades consideradas de impacto ambiental não significativo, o qual denominou-se Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF). Destaca-se, ainda, que a verificação das atividades passíveis de AAF dava-se a partir da conjugação dos parâmetros de porte e potencial poluidor dos empreendimentos, nos termos do Anexo Único da Deliberação Normativa Copam nº 74/2004.

Ressalta-se, por oportuno, que a criação do instituto da AAF teve como fundamento os § 1º do artigo 12 da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que possibilita o estabelecimento de “procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”. (BRASIL, 1997).

Conforme explica Maffra (2012, p. 139),

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.

Neste contexto, passou-se a observar que atividades passíveis de licenciamento ambiental com Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/Rima – em âmbito federal, nos termos do que dispõe a Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, estariam sujeitas, no Estado de Minas Gerais, à AAF.

É o caso dos empreendimentos de extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração, nos termos do inciso IX do artigo 2º da Resolução Conama nº 01/1986, os quais estavam previstos na Deliberação Normativa Copam nº 74/2004, em seu Anexo Único, nos códigos A-03-01-8 e A-03-01-9.

A fim de cessar possível ilegalidade na edição das AFF, o Ministério Público de Minas Gerais ingressou com ação civil pública em face do Estado de Minas Gerais.

Alega o Ministério Público que o réu tem expedido corriqueiramente Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF para empresas que tem como atividade a extração mineral de Classe II (areia e cascalho) em substituição à licença ambiental. Aduz que a prática de liberação das AAF's, é indevida em razão da característica subsidiária de tal documento, uma vez que, não é feito qualquer estudo ambiental ou análise de medidas aptas a mitigar os intensos impactos ambientais que os empreendimentos de exploração mineral causam.

Sustenta que configura absoluta negligência e descaso para com o meio ambiente, haja vista que coloca em risco iminente os atributos e recursos naturais da região onde ocorre a exploração, ensejando nos seguintes impactos negativos diretos: supressão de vegetação, instabilidade de margens e taludes de curso d'água, degradação do solo, contaminação de águas superficiais pelo derramamento de óleo e graxa, alteração na flora e fauna, comprometimento da qualidade das águas superficiais, aprofundamento do nível do leito dos cursos d'água e poluição visual (conforme Laudo Técnico).

Alega ainda, que a extração de mineral de Classe II, trata-se de atividade potencialmente poluidora, de acordo com os impactos ambientais já citados, e a substituição do devido processo de licenciamento ambiental, com a apresentação do estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, pelas AAF's vai contra o bem jurídico constitucionalmente protegido, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF). (2ª Vara da Fazenda Estadual, TJMG. ACP 0580937-40.2014.8.13.0024. Elton Pupo Nogueira. DJE 11 de agosto de 2017)

Dentre os pedidos formulados pelo órgão ministerial, encontram-se a abstenção do Estado de conceder ou renovar AFF, exigir a elaboração de estudo ambiental completo e licenciamento ambiental para toda e qualquer atividade de extração de areia e/ou cascalho, a convocação dos empreendimentos para o licenciamento ambiental corretivo, bem como a declaração incidental da ilegalidade e inconstitucionalidade dos dispositivos da Deliberação Normativa Copam nº 74/2004.

A decisão proferida pela 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, foi no sentido de conhecer os pedidos do Ministério Público, em que pese a autorização dada pelo artigo 3º da Resolução Conama nº

327/1997 da verificação da baixa potencialidade degradadora da atividade a ser desenvolvida ao ente estadual.

Para o órgão jurisdicional,

Há de se verificar que em momento algum, a referida legislação autoriza a dispensa da realização do processo de licenciamento, sendo, portanto, indevida a expedição da AAF, mediante o simples preenchimento pelo responsável dos empreendimentos de um termo de responsabilidade. Caberia ao órgão ambiental a definição do procedimento pertinente a ser adotado.

(...)

Conforme laudo de fls. 43/82, a exploração de areia e/ou cascalho, está ensejando em potenciais impactos ambientais, tais como, supressão de vegetação, instabilidade de margens e taludes de curso d'água, degradação do solo, contaminação das águas superficiais pelo derramamento de óleo e graxas, alteração na fauna e flora, comprometimento da qualidade da água, entre outros.

Em razão disso, há de considerar que o grau de degradação ambiental não pode ser considerado “não significativo”. Os recursos naturais são finitos e compõem um ecossistema complexo, de forma que os danos provocados pela atuação do ser humano provocam desequilíbrios que, muitas vezes, não são recuperáveis pelas ações corretivas.

Nesse sentido, o Princípio da Prevenção Ambiental constitui um mandamento de cautela imperioso, exigindo a realização prévia de estudos quanto à instalação e à operação das atividades potencialmente poluidoras.

(...)

Além disso, não há que se falar em indevida interferência no mérito do ato administrativo, uma vez que trata-se de determinação constitucional a proteção ao meio ambiente, sendo necessário a realização de estudo e licenciamento ambiental de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, e portanto, resta afastado a discricionariedade da administração pública em estabelecer critérios técnicos para a obtenção de licença ambiental para as atividades de extração de areia e/ou cascalho. (2ª Vara da Fazenda Estadual, TJMG. ACP 0580937-40.2014.8.13.0024. Elton Pupo Nogueira. DJE 11 de agosto de 2017)

Da leitura da decisão exarada nos autos do processo nº 0580937-40.2014.8.13.0024, a questão da repartição de competências entre União e Estados não foi abordada, tendo o critério *in dubio pro natura* prevalecido. Assim,

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. (MAFFRA, 2012, p. 143).

No âmbito da decisão em comento, o Estado de Minas Gerais foi condenado a se abster de conceder ou renovar AAF para atividades de extração de areia e/ou cascalho em seu território; sendo condenado, ainda, a exigir a elaboração de

EIA/Rima e obtenção de licenciamento ambiental para toda e qualquer atividade de extração de areia ou cascalho no Estado.

No mesmo sentido, no que tange à Deliberação Normativa nº 74/2004, destaca-se importante decisão judicial referente à impossibilidade de concessão ou renovação de AAF para empreendimentos agrossilvipastoris, descritos nas listagens G-01, G-2 e G-03, com mais de 1.000 hectares, tendo em visto o disposto na Resolução Conama nº 01/1986; a qual exige, para essas hipóteses, Eia/Rima.

Em incidente de inconstitucionalidade levado à apreciação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o egrégio tribunal decidiu, sobre a matéria:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO AMBIENTAL - UNIÃO E ESTADO - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 74, DE 09.09.2004, DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL - DISPENSA DA REALIZAÇÃO DE "ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA" E DO CORRESPONDENTE "RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA" - DISPOSIÇÃO CONTRÁRIA À NORMA FEDERAL - VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. **A competência legislativa em matéria ambiental privilegiará sempre a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do Ente Político que a execute**, haja vista que todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (artigo 24, V, VI e VIII; 30, II). Todavia, no exercício da competência concorrente há prevalência da União no que concerne à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo o território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais ou municipais. 2. A fim de suprir lacunas, na ausência de legislação da União sobre normas gerais, poderão os Estados ocupar o vazio, exercendo a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades (artigo 24, §3º, da CF/1988), sendo que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que for incompatível com esta (artigo 24, §4º, da CF/1988). 3. **A indigitada Deliberação Normativa nº 74/2004, do COPAM, ao permitir o desenvolvimento de várias atividades agropecuárias, em áreas superiores a 1.000 ha (mil hectares), com base em mera "Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF", sem qualquer estudo ambiental prévio, mostra-se flagrantemente inconstitucional diante dos vícios formal e material, sendo que, o primeiro, por dispor de modo contrário à norma federal geral; o segundo, porque a dispensa da realização do "Estudo de Impacto Ambiental - EIA" e do correspondente "Relatório de Impacto Ambiental - RIMA" vulnera o princípio da proteção ambiental.** (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da súmula em 03/05/2013) (destacou-se)

Desse modo, portanto, observa-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no que se refere às AAF estabelecidas pela Deliberação Normativa Copam nº 74/2004, encampou a tese de que, no exercício da competência concorrente entre os entes de federação, em matéria ambiental, deverá prevalecer a norma mais protetiva.

Por fim, faz-se mister ressaltar, por oportuno, que a Deliberação Normativa Copam nº 74/2004 foi revogada pela Deliberação Normativa Copam nº 217/2017, tendo sido suprimida a figura da AAF, em atenção ao que dispõe a Lei Estadual nº 21.972/2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do sistema pátrio de repartição de competências, e considerando a inexistência no texto constitucional de definições claras para a delimitação da atuação legislativa dos entes federados, verifica-se que, na atualidade, os conflitos normativos em matéria ambiental têm sido resolvidos com base no princípio *in dubio pro natura*.

Assim, restou claro no primeiro capítulo, a partir das características do federalismo brasileiro, que este utiliza como critério de definição de competências, inclusive legislativas, o da preponderância de interesses entre as esferas central, regional e local. No segundo capítulo, foi possível concluir que a indefinição quanto ao conceito de normas gerais para a delimitação da competência legislativa, faz com o princípio do *in dubio pro natura* seja adotado como critério de resolução de conflitos normativos entre diferentes entes da federação, em matéria ambiental.

Após a análise das características do federalismo pátrio e os desafios da delimitação da competência dos entes federados, o capítulo final identificou decisões em que a norma ambiental editada pelo Estado de Minas Gerais foi parcialmente elidida, por ser considerada mais lesiva ao meio ambiente que a norma editada pelo ente central, a saber o Conama. Assim, em âmbito estadual, passou-se a adotar os parâmetros contidos em resolução do Conama para processos de regularização ambiental a serem desenvolvidos em âmbito estadual.

Desde modo, portanto, confirma-se na jurisprudência pátria a tendência de aplicação do *in dubio pro natura* para resolução de conflitos normativos entre entes federados, tendo em vista o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Hermenêutica do Novo Código Florestal**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout25anos/article/view/1109/1043>. Acesso em: 23 de julho de 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. atual. São Paulo, Malheiros, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves Carvalho. **Direito Constitucional**. 15 ed., rev. Atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

FABRE, Roger. **A competência comum dos entes da federação em matéria de proteção ambiental e os ecossistemas costeiros**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 12 – n. 41, p.115-133– jul./dez. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/7967/A%20competencia%20comum%20dos%20entes%20da%20federacao%20em%20matéria%20de%20protecao%20ambiental%20e%20os%20ecossistemas%20costeiros.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

FIGUEIRÓ, Fabiana da Silva, COLAU, Suzane Girondi. **Competência legislativa ambiental e aplicação da norma mais restritiva como forma de resolução de conflitos: uma análise crítica**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.255-280, janeiro/junho de 2014.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. Revista dos Tribunais. vol. 687. p. 29. São Paulo: Revista dos Tribunais,

1993

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. **Conflitos Normativos em Matéria Ambiental: a prevalência da proteção**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/viewFile/20/9. Acesso em: 27 de junho de 2019.

MARIA, Dioclides José. **FEDERALISMO AMBIENTAL E O MUNICÍPIO: evolução histórica, repartição de competências, cooperação, princípio de subsidiariedade e teoria dos poderes implícitos**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: http://domhelder.edu.br/posgraduacao/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/906d6598dac45b2fdb465d79b99f2cf3.pdf. Acesso em: 29 de junho de 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 18.466, de 29 de abril de 1977**. Institui a Comissão de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. Legislação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 de abril de abril de 1977. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1041>. Acesso em: 30 de junho de 2019

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM –, de que trata a Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Legislação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=40255>. Acesso em 30 de junho de 2019.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa nº 74, de 09 de setembro de 2004**. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização e de licenciamento ambiental, e dá outras providências. Legislação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 09 de setembro de 2004. Disponível em:

<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=37095>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Legislação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 de janeiro de 2016. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&ano=2016>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Órgão Especial, Arg. Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002. Des.(a) Elias Camilo. Disponível em:
https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10024110446101002. Acesso em: 29 de julho de 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias. Processo nº 0024.14.058.093-7. Ação Civil Pública. Juiz Elton Pupo Nogueira. Disponível em:
https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_peca_movimentacao.jsp?id=18123879&hash=8578190c74a0cbf656fb5e33a1716866. Acesso em 29 de junho de 2019.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de direito ambiental**. Salvador: JusPODIVM, 2017.