

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO | PUC-SP
LIVIA RIBEIRO LUPINACCI

**Licenciamento Ambiental da Atividade de Silvicultura:
uma análise sobre os conflitos de competência legislativa.**

Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade

SÃO PAULO
2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO | PUC-SP
LIVIA RIBEIRO LUPINACCI

**Licenciamento Ambiental da Atividade de Silvicultura:
uma análise sobre os conflitos de competência legislativa.**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade, sob orientação do Prof. Ms. Rodrigo Jorge Moraes.

SÃO PAULO
2017

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Não conseguiria colocar em palavras a gratidão que eu sinto por tudo que meus pais, Ana Lúcia e Márcio, fizeram, e ainda fazem, por mim. Vocês são minha inspiração, minha força, meu exemplo, meu tudo. Muito obrigada por estarem sempre ao meu lado, apoiando e acreditando, e por terem feito os sonhos tornarem-se realidade. Sem vocês nada disso seria possível.

À minha irmã, Luciana, minha melhor amiga, por estar sempre perto com seu jeito carinhoso.

Aos meus familiares, que acreditaram em mim e me apoiaram durante todo meu percurso e em memória dos familiares saudosos que me influenciaram positivamente no desenvolver das minhas escolhas.

Ao meu professor orientador, Rodrigo Jorge Moraes, por sua competência e conhecimento no tema, pelo encaminhamento do projeto e pelas aulas ao longo do curso.

Aos escritórios Lefosse Advogados, Pinheiro Pedro Advogados e Gasparini, De Cresci, Nogueira de Lima Advogados, por todos os ensinamentos ao longo desses anos, ainda poucos, atuando no Direito Ambiental.

Em especial, ao Bruno Sabbag, por ser um exemplo de profissional e uma pessoa inspiradora, e ao Aldo De Cresci Neto, por me apresentar a área florestal.

Enfim, a todos os que contribuíram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho, manifesto os meus sinceros e profundos agradecimentos.

*“Eu não tenho filosofia, tenho sentidos.
Se falo na natureza não é porque saiba o que ela é, mas
porque a amo, e amo-a por isso,
porque quem ama nunca sabe o que ama.
Nem sabe porque ama, nem o que é amar.
Amar é a eterna inocência
E a única inocência é não pensar.”*

(Alberto Caeiro)

RESUMO

O presente trabalho visa estudar e analisar a competência legislativa concorrente ambiental, os conceitos de normas gerais da União e a competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Temos o objetivo de aplicar esses conhecimentos na análise da legislação (federal e de determinados estados) sobre o licenciamento ambiental, especificamente no tocante à atividade de silvicultura.

Para a definição dos estados que serão analisados nesse trabalho, utilizaremos como base o “Relatório Anual 2016”, emitido pela Ibá - Indústria Brasileira de Árvores, o qual classificou os principais estados brasileiros com áreas plantadas com espécies exóticas.

Assim, verificaremos a situação fática, complexidades, dificuldades, (in) segurança jurídica, entendimentos externados pelo Ministério Público (Federal e Estadual), e respectivas ações ajuizadas questionando a legislação sobre o tema, conflitos de diretrizes e ordenamentos entre legislação federal e estadual, a importância do Poder Judiciário e o principal projeto de lei contendo alterações legislativas sobre o tema licenciamento ambiental.

Após a análise e comparação dos elementos citados, esse trabalho pretende verificar se as normas sobre o tema respeitaram os limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Palavras Chave: Ambiental, Competência Legislativa, Licenciamento Ambiental, Silvicultura.

ABSTRACT

This paper aims to study and analyze the concurrent legislative competence regarding environmental aspects, concepts of general rules issued by Federal Union, and the supplementary competence of the States, Federal District and Municipalities.

We aim to apply the referred concepts in our analysis of rules (federal and state) regarding environmental licensing, especially with regard to forestry activities.

In order to choose the states that will be analyzed in this paper, we will use as a base the “Annual Report 2016”, issued by “Ibá - Indústria Brasileira de Árvores”, which ranked the main Brazilian states regarding planted areas with exotic species.

Therefore, we will verify the phatic situation, complexities, difficulties, legal (un) certainty, understandings expressed by Public Prosecutor (Federal and State), and respective lawsuits questioning the laws regarding the subject, conflicts of guidelines and legal systems between federal and states laws, importance of Judiciary and the main bill of law contained significant legislative changes regarding environmental licensing.

After analyzing and comparing the referred elements, this paper aims to verify if rules regarding this subject are complying with limits brought by Federal Constitution of 1988.

Keywords: Environmental, legislative competence, Environmental Licensing, Forestry.

SUMÁRIO

Introdução	9
1. Competência legislativa concorrente ambiental. Análise sobre os eventuais conflitos	12
1.1 Breves noções sobre o Federalismo na Constituição Federal de 1988	12
1.2 Divisão de competências na Constituição Federal de 1988	15
1.3 Normas Gerais da União	16
1.4 Competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios	19
2. Licenciamento ambiental da atividade de silvicultura	24
2.1 Análise dos principais diplomas federais	27
2.2 Análise da legislação estadual	33
2.2.1 Minas gerais	36
2.2.2 Paraná	41
3. Análise do caso concreto em Minas Gerais e tendências federais	45
3.1 O Ministério Público e o caso de Minas Gerais	45
3.2 A Importância do Poder Judiciário	49
3.3 Comentários ao Projeto de Lei nº 3729/2004	52
Conclusão	56
Referências Bibliográficas	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar a competência legislativa concorrente aplicada ao tão complexo tema licenciamento ambiental. Para tanto, iremos utilizar pesquisa bibliográfica, levantamento quantitativo e análise de dados da legislação federal e de determinados estados.

Iniciaremos o trabalho analisando a Constituição Federal de 1988, a estrutura do federalismo no país e as divisões de competências em matéria ambiental. No entanto, no presente estudo, focaremos a análise apenas na competência legislativa concorrente e seus conflitos normativos, tendo em vista a multiplicidade de normas sobre o mesmo assunto emitidas por diferentes entes. Assim, analisaremos os importantes conceitos de normas gerais e a competência dos Estados na competência legislativa concorrente.

Essa análise é essencial para basear a aplicação desses conceitos no tema de licenciamento ambiental da atividade de silvicultura. Por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha tentado prevenir os conflitos federativos, estabelecendo diversos critérios para o exercício dessa competência, eles ocorrem frequentemente:

“(...) o objetivo esperado não foi alcançado e **os choques normativos continuam a ocorrer**. Na área ambiental, os conflitos parecem ser ainda mais costumeiros, em especial após a **proliferação de normas ambientais federais, estaduais e municipais**, legais e infralegais, a partir da nova Constituição.”¹ (Grifos nossos).

Após isso, analisaremos os principais diplomas federais sobre o tema central desse trabalho: licenciamento ambiental da atividade de silvicultura. Nisso, a análise das disposições constitucionais sobre o assunto e também a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981), Resolução CONAMA 001/86, Decreto 99.274 de 6 de Junho de 1990, Resolução CONAMA 237/97; finalizaremos com o Novo Código Florestal.

Assim, estudaremos a legislação dos estados de Minas Gerais e Paraná sobre o tema. A escolha desses estados para análise foi baseada, como dito, no “Relatório

¹ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 75

Anual 2016”, publicado pela Ibá - Indústria Brasileira de Árvores, o qual classificou esses dois estados como os com a maior área plantada em eucalipto e pinus, respectivamente.

Daí surgirá uma problemática: a lacuna de definição, tanto em nível federal, quando nos estados analisados, do conceito de silvicultura.

Uma conceituação sintética sobre o tema é a definida pela já referida Ibá como sendo:

“Talhões de árvores reflorestados por meio do plantio de mudas. No Brasil elas são de espécies exóticas (como eucaliptos, pinus e teca) ou nativas (como araucária e paricá). São cultivadas atendendo a planos de manejo sustentável que tem como objetivo reduzir os impactos ambientais e promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades vizinhas.”²

Após isso, passaremos brevemente ao papel do Ministério Público na defesa do meio ambiente para analisar a situação atual do estado de Minas Gerais e a arguição de inconstitucionalidade versando sobre o tema de licenciamento ambiental.

Os argumentos utilizados na citada arguição de inconstitucionalidade serão apresentados face às diretrizes encontradas para solução de conflitos entre normas e a importância do Poder Judiciário para a resolução destes.

Finalmente, comentaremos sobre os mais relevantes projetos de lei que pretendem alterar o licenciamento ambiental.

Assim, buscaremos chegar a uma conclusão que nos aponte os limites da norma geral e das normas emitidas pelos estados, tendo em vista que a situação atual é de extrema insegurança jurídica aonde nem o meio ambiente e nem os empreendedores saem beneficiados.

Nossa intenção nessa monografia não é apresentar posições que possam soar radicais ou discutir o desenvolvimento acelerado e descontrolado em alguns setores como justificadores dos danos ambientais, presentes ou futuros. Também não temos a intenção de analisar os aspectos técnicos da atividade de silvicultura e, sim, alguns aspectos jurídicos apenas.

² Disponível em <http://iba.org/pt/arvores-plantadas/o-que-sao> - acesso em 02/09/2017

Consideramos que “a preservação da vida, como nos negócios, não significa impedir o fluxo de despesas e receitas, mas sim projetar seu equilíbrio.”³. E, ainda, “a preservação ao meio ambiente deve estar aliada ao progresso econômico, e vice-versa, constituindo, por esse caminho, a noção do chamado desenvolvimento sustentável.”⁴.

O princípio do desenvolvimento sustentável contempla “as dimensões humana, física, econômica, política e social em harmonia com a proteção ambiental”⁵, buscando “atender os anseios do presente, tentando não comprometer a capacidade e o meio ambiente das gerações futuras.”⁶.

³ MACHADO, Nilson José. **Sobre a ideia de sustentabilidade - microensaios**, Faculdade da Educação. Universidade de São Paulo, 2012. P. 4

⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P.498

⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional, V. 2**. São Paulo: Saraiva, 2012. Artigo: “A Proteção do Meio Ambiente”, escrito por Terence Dorneles Trennepohl. P. 626

⁶ Idem, *ibidem*. P. 626

CAPÍTULO PRIMEIRO | Competência legislativa concorrente ambiental. Análise sobre os eventuais conflitos.

Intitulada como “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988 é “o símbolo de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito.”⁷.

Analisaremos o Federalismo no texto constitucional, figura de forma de Estado, que “nasceu nos Estados Unidos da América, em 1787 (...) no nosso país foi introduzida em 1889, com a proclamação da República.”⁸.

Após, faremos uma breve colocação das espécies de competências constitucionais para chegar, então, na competência legislativa concorrente em matéria ambiental.

Com isso, analisaremos os conceitos trazidos pela doutrina e jurisprudência de “normas gerais da União” e também a competência concorrente dos Estados-membros.

Por fim, traremos o papel dos Municípios à baila que, apesar de terem sido mencionados no artigo 24 do texto constitucional, entendemos ser uma figura importante para trazer a lei à realidade local.

1.1. Breves Noções sobre o Federalismo na Constituição Federal de 1988

No preâmbulo da Constituição Federal de 1988, temos:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, **promulgamos**, sob a proteção de Deus, a

⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 1. São Paulo: Saraiva, 2012. Artigo: “A Constituição Brasileira de 1988: Uma introdução”, escrito por Luis Roberto Barroso. P. 18

⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 217

seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”
(Grifos nossos).

Conforme se vê adiante, nos artigos 1º e 18, o conceito de República Federativa na atual Constituição é a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, sendo, no entanto, todos autônomos.

Federalismo é uma forma do Estado, considerado como “uma sociedade de Estados autônomos com aspectos unitários porque é, enquanto Estado Federal, uma unidade territorial, unidade de representação e unidade nacional.”⁹.

Conforme visto no início do Capítulo, essa forma de Estado faz parte do histórico constitucional brasileiro desde a Constituição de 1891, promulgada após a proclamação da República, e é considerado, atualmente, uma cláusula pétrea:

“Vimos que o federalismo faz parte da **tradição constitucional** brasileira desde 1891. Na atual Carta, logo o primeiro artigo confedera as bases da República Federativa do Brasil, ‘formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal’. O apreço do constituinte originário com o regime federativo foi gravado em outros momentos do texto, a exemplo do art. 18, que garante a autonomia dos entes federativos, mas é no art. 60, §4º, inciso I, que o reconhecimento da importância da **forma federativa de estado** alcança grau máximo, **sendo elevada ao status de cláusula pétrea. Isto é, o regime federativo é irrevogável, salvo mediante total ruptura da ordem constitucional (...)**”¹⁰. (Grifos nossos)

Sua estrutura é composta em três níveis: União, Estados-membros e Municípios, sendo esses as entidades federativas:

“Quando se fala em federalismo quer-se referir a uma **forma de Estado**, denominada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela **união de coletividades políticas autônomas (...)**. A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas. A Constituição reconhece esses elementos às **entidades federativas** brasileiras: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.”¹¹. (Grifos nossos)

⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 1. São Paulo: Saraiva, 2012. Artigo: “Federação e República”, escrito por Dircêo Torrecillas Ramos. P. 821

¹⁰ TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 39/40

¹¹ SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 74

No entanto, o federalismo deveria ser a forma pela qual “as unidades têm maior autonomia com Constituição e leis próprias, resultado da competência para auto-organização de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; possui Senado para participação no poder central e é intocável.”¹², mas essa não é a realidade no Brasil, “prejudicando os princípios de união e de não centralização, contribuindo, todos os casos para a **hipertrofia do Executivo Federal**”¹³. (Grifos nossos).

Assim, conforme veremos neste trabalho, o desafio do Federalismo é manter a unidade (do país como um todo, cultivando a segurança) e preservar as diversidades (de todos os entes e as características de um país com dimensões continentais). No entanto, essa é uma missão árdua e os conflitos são inevitáveis:

“De fato, a regra é não haver hierarquia entre os entes da federação, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Constituição. Essa ausência hierárquica fica clara na escolha feita pelo constituinte de conferir **competências comuns e concorrentes para os entes federativos sobre diversos assuntos**. Entretanto, ao vislumbrar **inevitáveis conflitos**, o próprio constituinte tratou de colocar ordem no exercício dessas competências - na administrativa comum delegou ao legislador infraconstitucional competência para fixar normas para cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimentos e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único do art. 23); na legislativa concorrente tratou, ele próprio, de fixar regras para harmonia entre os legisladores (parágrafos do art. 24)”¹⁴. (Grifos nossos)

Nesse sentido também é a exposição do Professor Édis Milaré, ressaltando a necessidade de diálogo entre os entes para que a eficiência não seja comprometida:

“Nossa Constituição Federal de 1988 **define o Brasil como uma federação de Estados, Municípios e o Distrito Federal**. Em decorrência, são três esferas de poder e administração, como na teoria é sabido à saciedade; todavia, na prática, persistem incompreensões e atritos. A única solução é o **diálogo** para esclarecimentos e adoção de medidas politicamente corretas e

¹² MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional**, V. 1. São Paulo: Saraiva, 2012. Artigo: “Federação e República”, escrito por Dircêo Torrecillas Ramos. P. 832

¹³ Idem, *ibidem*. P. 832

¹⁴ TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 80/81

gerencialmente eficazes. Apesar dessa evidência meridiana, a prática no dia-a-dia é difícil, não raro conflituosa.”¹⁵. (Grifos nossos)

Como colocado, a prática ainda é conflituosa, gerando insegurança para todos os afetados. O conflito ocorre principalmente pela falta de definição legal de normas gerais da União, conforme veremos nos itens seguintes.

1.2 Divisão de competências na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal incumbiu competências à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, sendo divididas entre duas espécies: (i) competência formal (que é a legislativa) e (ii) competência material (que é a atribuição para administrar/fazer/executar).

“A repartição de competências entre a União e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou do Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor o seu campo de atuação governamental, sua área de competência.”¹⁶. (Grifos nossos).

Passaremos brevemente pelos dispositivos que regem as competências, para, então, analisarmos a competência legislativa concorrente, objeto desse trabalho.

À União, foram atribuídas: competência material exclusiva (art. 21) e competência legislativa privativa (art. 22), sendo que a última pode ser delegada aos Estados, mediante Lei Complementar (conforme parágrafo único).

Já o artigo 23 trouxe a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, por exemplo, “proteger o meio ambiente

¹⁵ TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. - Prefácio: Édis Milaré. P.4

¹⁶ Idem, ibidem. P. 74/75

e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). Para que haja o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, o parágrafo único estabeleceu que Leis complementares fixarão normas para cooperação entre os entes.

O artigo 24 estabeleceu a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, para temas como: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI); “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (inciso VII); e “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (inciso VIII).

Importante ressaltar que “o que mais marca a Constituição de 1988 é a acentuada exploração das potencialidades da competência legislativa concorrente, na tentativa de se dar maior peso às ordens parciais no relacionamento federativo.”¹⁷.

Por fim, somente em outro capítulo do texto constitucional, ficou estabelecida a competência dos Municípios em legislar “sobre assuntos de interesse local” (art. 30, I) e em “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, II).

Como dito, neste trabalho, nos restringiremos a analisar somente a competência legislativa concorrente em matéria ambiental.

1.3 Normas Gerais da União

Conforme vimos no item anterior, o art. 24 da Constituição Federal, estabeleceu a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal sobre determinados temas, os quais destacamos novamente abaixo:

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

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 121

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;
 (...)
 (Grifos nossos)

Como uma tentativa de dirimir os futuros e possíveis conflitos a partir desse artigo, ficaram estabelecidas, em seus parágrafos, algumas regras de aplicação, as quais veremos com detalhes adiante:

(...)
 § 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.**
 (Grifos nossos)

Do artigo transcrito acima, podemos observar quatro regras impostas pelo constituinte:

“A **primeira** regra fixa a natureza da atividade da União no âmbito da legislação concorrente: a de estabelecer normas gerais (art. 24, §1º). A **segunda** regra qualifica a competência suplementar dos Estados no quadro da legislação concorrente (art. 24, §2º). A **terceira** regra preenche o vazio que decorrer da inexistência da lei federal sobre normas gerais, autorizando os Estados a exercerem a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades (art. 24, §3º). A **quarta** regula o eventual conflito entre a superveniente lei federal de normas gerais e a anterior lei suplementar estadual, mandando suspender a eficácia da lei estadual que contrariar a lei de normas gerais (art. 24, §4º). A flexibilidade legislativa, que se instaurou na competência concorrente, pressupõe o comando da lei federal de normas gerais e o caráter derivado da legislação suplementar dos Estados e do Distrito Federal.”¹⁸

¹⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. P. 242

Assim, ficou estabelecido que a União está limitada a estabelecer normas gerais. Por norma geral, entende-se que é a norma que possa - e deva - ser aplicada em todo o território nacional. No entanto, ausente ficou a definição desse conceito, cabendo à doutrina e jurisprudência a tentativa de interpretar a norma.

Trouxemos, abaixo, algumas definições de norma geral para análise:

“Toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (...) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercambio nacional.”¹⁹ (Grifos nossos)

“as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, em desrespeitos aos seus comandos genéricos, básicos.”²⁰ (Grifos nossos)

“a norma geral, antes de mais nada, deve respeitar as autonomias dos entes federativos, como manda o art. 18, caput, da Constituição e, dessa forma, não pode ser uma norma que inviabilize os estados de exercerem sua competência complementar.”²¹ (Grifos nossos)

Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 927 MC/RS - julgada em 1993) proposta pela Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra expressões contidas na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações), o Ministro Carlos Velloso definiu normas gerais como: “a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências”.

Ainda no julgado citado acima, o Ministro expôs o seguinte:

“Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: ‘como dito, apenas as normas gerais são de

¹⁹ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da constituição federal. *Revista da Faculdade de Direito da USP*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 90, 1995. P. 248/250

²⁰ BORGES, Alice Gonzales. Normas gerais na licitações e contratos administrativos. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 96, out/dez., 1990. P. 81

²¹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 24ª ed. rev., ampl. E atual. - São Paulo: Malheiros, 2016. P. 324

obrigatória observância para as demais esferas do governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante' (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. AIDE, Rio, 1993, pg. 13)". (Grifos nossos).

Dessa forma, de acordo com os conceitos trazidos, concluímos que a norma geral é a base, que traz princípios, conceitos, políticas gerais, determinações; sem, no entanto, retirar a liberdade dos Estados em trazer o tema para sua realidade local.

No entanto, o conceito de norma geral é carregado de subjetivismo e isso implica na ocorrência dos conflitos de competência, daí a importância do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, para tentar harmonizar os conflitos, conforme veremos no capítulo terceiro.

1.4 Competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Conforme o estabelecido pela Constituição Federal e já visto nos itens acima, a União tem competência para legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados suplementar referidas normas, ou, caso ainda não tenham sido editadas, poderão exercer competência legislativa plena sobre o tema.

A competência suplementar dos Estados é de extrema importância e, conforme trecho transcrito abaixo, é um papel imprescindível e irrenunciável, visto que somente a norma editada por esses é que pode trazer a regra geral à realidade local:

“A análise do que seriam normas suplementares demanda, primeiramente, a compreensão do papel dos entes federativos periféricos no âmbito da competência legislativa concorrente: trata-se de um direito que os entes podem usufruir ou de um dever constitucional? Entendo que ambos - por um lado, suplementar para atender às suas especificidades confere-lhes o direito de não se sujeitarem a regras que, equivocadamente, tentem uniformizar aquilo que possui natureza diversificada. Por outro lado, considerando que a competência da União nessa sistemática tem como limite estabelecer normas gerais, os demais entes passam então a exercer papel imprescindível e irrenunciável de suplementá-las, ou seja, não se trata de mera prerrogativa que estados e municípios poderão lançar mão quando conveniente,

mas sim de uma obrigação atribuída pelo constituinte para fazer operar em sua plenitude a competência legislativa concorrente. Como a atuação da União, em regra, é limitada a normas incompletas, mister que o poder supletivo as complemente a fim de preencher o quadro de normas concorrentes.”²². (Grifos nossos)

Ainda, os Estados podem “melhor equacionar problemas sociais graves, mas que não se projetam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado em atenção às peculiaridades com que se apresentam em cada Estado.”²³. Frisa-se que os problemas sociais são apenas um exemplo, podendo - e devendo - ser aplicada a mesma regra ao tema ambiental.

Assim, a competência da União de expedir normas gerais não deveria a excluir a competência dos Estados. Pelo contrário, uma deve ser harmônica com a outra pois se completam. União com normas gerais e Estados, implicitamente, com “normas especiais.”²⁴.

No entanto, é importante ressaltar que as normas gerais da União podem ser autoaplicáveis. O que se exige é “que a legislação da União, como um todo, deixe aos Estados e ao Distrito Federal um **espaço real, considerável e relevante** de conformação na matéria.”²⁵. (Grifos nossos)

Ainda, continua o autor, que se negativo o espaço deixado pela União, a legislação deverá ser considerada inconstitucional.

Apesar do artigo 24 não citar expressamente os Municípios em seu *caput*, o artigo 30, conforme já visto, é expresso ao autorizá-los a legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação estadual e federal no que couber. Nesse sentido:

“não se recusou aos Municípios competência para ordenar a proteção do **meio ambiente**, natural e cultural. Logo, é **plausível reconhecer**, igualmente, que na norma do art. 30, II, entra também a

²² TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 101

²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 127

²⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David E Nunes Junior, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 298

²⁵ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 203

competência para suplementar a legislação federal e a estadual na matéria.”²⁶. (Grifos nossos)

Ainda, no mesmo sentido é o entendimento de ARAUJO e NUNES JUNIOR:

“Nesse sentido, cumpre desde logo verificar que o art. 30, II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para ‘suplementar a legislação federal e a estadual no que couber’. Assim sendo, **parece claro que a divisão das competências concorrentes próprias ocorre em três níveis: no federal, onde foi conferido à União o poder de edição de normas gerais; no estadual, em que foi outorgada competência suplementar aos Estados-membros; e no municipal, onde os Municípios ficaram encarregados da suplementação das normas gerais e estaduais em nível local todas as vezes em que este interesse ficar evidenciado.”²⁷. (Grifos nossos)**

Ou seja, há um consenso na doutrina de que existe uma:

“Imperfeição da Constituição, pois obviamente o Município, exercendo as competências comuns, deverá legislar sobre a matéria em relação à qual for exercer concretamente a competência. (...). Assim, pois, em se tratando de matéria não incluída na competência exclusiva da União e que tenha sido objeto de norma geral federal - ou mesmo estadual, se surgir a hipótese-, o município poderá legislar sobre aspectos específicos dessa mesma matéria, que, a par do interesse geral, sejam de interesse local.”²⁸. (Grifos nossos)

A jurisprudência também o é, nesse sentido, desde que observado o interesse local e que o regramento seja harmônico com os demais:

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

²⁶ SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10 ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 83.

²⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David E NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 298

²⁸ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 103

competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (...) 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela **predominância e não pela exclusividade** do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. **Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional.** A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) (STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 586.224, Rel. Ministro LUIZ FUX, j. 5 de março de 2015) - (Grifos nossos)

Importante destacar o trecho da ementa acima que esclarece que “não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional”. Assim, no caso concreto, são muitos interesses sobrepostos. O que deve ser identificado é qual interesse é **preponderante aos demais**, independente de limites territoriais:

“Mas quais são os limites do interesse local? Há um entendimento bastante explorado de que o interesse local é aquele que se restringe aos limites do território do município. Todavia, pensamos que tal critério é incompleto, **afinal há inúmeros exemplos de matérias que, apesar de restritas ao perímetro municipal, são de competência do estado e até da União.** Há entendimento, também, de que o interesse local se restringe aos limites urbanos do município, assim definidor no Plano Diretor ou na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Pensamos que esse entendimento não serve de baliza para definir os contornos do interesse local, afinal os limites que separam o urbano do rural nem sempre são óbvios, em muitos casos havendo uma relação de dependência entre ambas as zonas, o que inclusive é reconhecido como diretriz geral da política urbana.”²⁹. (Grifos nossos)

Assim, o que caracteriza o interesse local disposto no artigo 30 é a “**predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**”.³⁰

²⁹ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P 102

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. P. 98

Ou seja, é cabível aos Municípios “disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral.”³¹

Assim, conforme visto nesse capítulo, entendemos que todos os entes federativos possuem competência para legislar em matéria ambiental. No entanto, cada um tem um tipo de atuação, devendo observar os seus limites e haver sinergia entre as normas editadas por cada ente.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2010. P. 281

CAPÍTULO SEGUNDO | Licenciamento ambiental da atividade de silvicultura.

Neste capítulo abordaremos os principais diplomas federais sobre o licenciamento ambiental e também analisaremos a legislação dos seguintes estados: Minas Gerais e Paraná, classificados pelo “Relatório Anual 2016”, emitido pela Indústria Brasileira de Árvores (“Ibá”)³², como os dois estados com maior área plantada de Eucalipto e Pinus, respectivamente.

O Licenciamento Ambiental é visto por muitos como o maior entrave para o desenvolvimento econômico, por ser um procedimento extremamente complexo, moroso, custoso e muitas vezes burocrático: “O licenciamento ambiental, sem nenhum favor, é o mais importante elemento de prevenção de danos ambientais e, ao mesmo tempo, o maior obstáculo para o desenvolvimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais.”³³.

Apesar de muitas críticas a esse procedimento serem verídicas, ele constitui um importante instrumento de gestão do ambiente, trazido pela Política Nacional do Meio Ambiente, em que a “Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.”³⁴.

O Licenciamento ambiental é uma “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.”³⁵. É uma “manifestação clara do poder de polícia do Estado sobre as atividades que possam perturbar e/ou comprometer a vida, a segurança e o bem-estar da coletividade.”³⁶.

³² A Ibá é uma associação de representação institucional da cadeia produtiva de árvores plantadas, do campo à indústria, junto a seus principais públicos de interesse, criada em 2014 e representa, atualmente, 60 empresas e nove entidades estaduais de produtos originários do cultivo de árvores plantadas. - Disponível em: <http://iba.org/pt/entidade/introducao>

³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005. P. 163

³⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 420

³⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. P. 480 Apud MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 420/421

³⁶ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009. P. 89

Após as etapas inerentes a esse procedimento, se dará a etapa da decisão ambiental, que é uma

“decisão estatal que **pondera os interesses em jogo**, no caso, o direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Esta decisão não implica necessariamente a escolha do menor impacto ambiental.** Não é pelo fato de ela partir de um órgão com o dever de proteger o meio ambiente que a decisão tem que buscar o menor impacto ambiental a qualquer custo: **deve-se, sim, ponderar os bens em jogo e optar, em maior ou menor escala, por um deles.**”³⁷. (Grifos nossos)

Com o deferimento do pedido, serão emitidas, a seu tempo, as licenças que, em regra, seguem o sistema trifásico (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação):

“A **licença**, ao revés, é ato administrativo *vinculado e definitivo*, que implica a obrigação de o Poder Público atender à súplica do interessado, uma vez atendidos, exaustivamente, os **requisitos legais** pertinentes. (...) Não há poder discricionário ou apreciação subjetiva alguma por parte do Poder Público. Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o beneficiário tem direito líquido e certo ao desfrute de situação regulada pela norma jurídica.”³⁸. (Grifos nossos)

“Permissões, autorizações e licenças são formas clássicas de **controle prévio**, porque atuam antes do início da atividade controlada.”³⁹. (Grifos nossos)

Ou seja, a licença é um controle prévio que envolve *direito* - e não interesse, igual a autorização -, sendo um ato vinculado aos requisitos legais que, uma vez atendidos, deverá resultar na emissão da licença ambiental.

Importante lembrar que “embora a licença tenha presunção de definitividade a autorização, ao contrário, seja precária, tanto uma como outra

³⁷ BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 4

³⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 419

³⁹ SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 300

podem ser extintas em situações específicas”⁴⁰, como, por exemplo, em casos de descumprimento das condicionantes estabelecidas na licença em referência.

Conforme veremos adiante, para algumas atividades é necessário apresentar o Estudo de Impacto Ambiental (“EIA”) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (“RIMA”).

Por “impacto ambiental”, trouxemos a definição do doutrinador José Afonso da Silva:

*“Impacto Ambiental é, pois, qualquer degradação do meio ambiente, qualquer alteração dos atributos deste. Seu conceito legal é calcado no conceito de poluição, mas não é só por esta que se causa impacto ambiental. Corte de árvores, execução de obras que envolvam remoção de terra, terraplenagem, aterros, extração de minério, escavações, erosões, desbarrancamentos etc. são outras tantas formas de impacto ambiental, que, como todas as formas de degradação, se subsomem na definição legal, que se acha inscrita no art. 1º da Resolução CONAMA-001, de 1986 (...)”*⁴¹. (Grifos nossos)

Logo, o Estudo de Impacto objetiva “avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de **atuação preventiva**, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade.”⁴².

Continua o autor sobre o Estudo de Impacto: “é pressuposto constitucional da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tem fulcro no art. 225, §1º, IV, da Constituição de 1988, **que incumbe ao Poder Público exigí-lo nas hipóteses de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.**”⁴³. (Grifos nossos)

Tendo em mente esse pano de fundo, analisaremos os principais diplomas federais sobre o tema licenciamento.

⁴⁰ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009. P. 128

⁴¹ SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 310

⁴² Idem, *ibidem*. P. 311

⁴³ Idem, *ibidem*. P. 311

2.1 Análise dos principais diplomas federais

Nesse item, analisaremos os principais diplomas federais que tratam sobre o licenciamento ambiental, especialmente para a atividade de silvicultura, em uma organização cronológica.

Assim, iniciaremos com a Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”) - Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, conhecida como “um passo pioneiro na vida pública nacional, no que concerne à dinâmica da realidade ambiental.”⁴⁴.

Tem o objetivo geral de “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º). Para sua implementação, indicou instrumentos, como, por exemplo, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, IV).

Inicialmente, a redação do art. 10 era a seguinte:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e **atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores**, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar **degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente**, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Após, em 1989, a redação da última parte foi alterada pela Lei nº 7.804:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e **atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores**, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar **degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Atualmente, a redação foi dada pela Lei Complementar nº 140 de 2011:

⁴⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 325

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e **atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores** ou capazes, sob qualquer forma, de causar **degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.**

Ou seja, a redação deste artigo sofreu algumas alterações desde a publicação da PNMA, mas sempre no tocante à competência do licenciamento e não quanto à exigência de que atividades utilizadoras de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar degradação ambiental, dependam de prévio licenciamento ambiental.

Ainda, seu Anexo VIII (incluído pela Lei nº 10.165, de 27.12.2000) dispõe sobre “as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais”, definindo seu “código”; “categoria”; “descrição” e “pp/gu” (ou seja, potencial poluidor e grau de utilização de recursos naturais).

No seu Código 20, a categoria é “Uso de Recursos Naturais” e consta a seguinte descrição de atividades:

“Silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.”. (Grifos nossos)

Ou seja, conforme definido pela Política Nacional do Meio Ambiente, a Silvicultura - embora não conceituada por essa norma e nem pelas demais analisadas nesse trabalho - é considerada atividade potencialmente poluidora e utilizadora de recursos naturais, com potencial poluidor “médio”.

Após a PNMA, passaremos a análise da Resolução CONAMA (Conselho Nacional Do Meio Ambiente) nº 001, de 23 de janeiro de 1986, publicada “sob o regime

constitucional anterior, isto é, o da Emenda 1/69, quando não havia nenhuma disposição nomeada como ‘proteção ambiental’.”⁴⁵.

A citada Resolução acabou por regulamentar “apenas a figura do *Estudo de Impacto Ambiental*, prevista no art. 18 do então vigente Dec. 88.351/1983”⁴⁶. Assim, no seu artigo 2º trouxe rol exemplificativo de atividades sujeitas a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (“EIA/RIMA”):

Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

(...)

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

(...)

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução nº 11/86)

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86) - (Grifos nossos)

O destacado inciso XVII acaba, muitas vezes, sendo mal interpretado tanto pelo Ministério Público quanto pelo Poder Judiciário, por aplicar o critério para atividade de silvicultura, mesmo não estando na redação do inciso, conforme veremos nos próximos itens.

Ainda, o referido Decreto (n. 88.351/1983) era o responsável por, entre outras atribuições, regulamentar a PNMA, e a redação do citado art. 18 não contém alterações significativas quando comparada com a do art. 17, Decreto 99.274 de 6 de Junho de 1990, vigente atualmente:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos

⁴⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 376

⁴⁶ Idem, *ibidem*. P. 376

ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama. (Grifos nossos)

Após, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal, “reconhecendo o direito à qualidade do meio ambiente como manifestação do direito à vida, produziu um texto inédito em Constituições em todo o mundo, capaz de orientar uma política ambiental no País e de induzir uma mentalidade preservacionista.”⁴⁷.

Assim, dedicou o Capítulo VI, inserido no título “Da Ordem Social”, para tratar somente “Do Meio Ambiente”, sendo considerada a primeira Constituição a “tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. (...) Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.”⁴⁸. O citado Capítulo VI é composto pelo art. 225, o qual daremos destaque ao inciso IV:

⁴⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 378

⁴⁸ SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 49.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Grifos nossos)

Dessa forma, conforme ensinamentos do Professor Édis Milaré, a redação corrigiu “o equívoco técnico cometido pela legislação infraconstitucional, consolidando o papel do EIA como modalidade de avaliação de obras ou atividades capazes de provocar *significativo* impacto, e não de obras ou atividades simplesmente *modificadoras* do meio ambiente (como falava a Resolução CONAMA 001/1986), até mesmo porque é impossível conceber uma atividade antrópica que não altere de alguma forma o ambiente”⁴⁹.

Passamos a analisar a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual “dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental” e que criou um “sistema de distribuição de competências diverso daquele estabelecido na lei federal, mais consentâneo com o ordenamento constitucional de 1988.”⁵⁰

Em seu art. 1º trouxe importantes conceituações, as quais destacamos as seguintes:

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

II - **Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo

⁴⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 378/379

⁵⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. P. 242

empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - **Estudos Ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Adiante, no art. 2º, fica estabelecido que a “localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de **prévio licenciamento** do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.”

O Anexo I dessa Resolução lista atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, das quais destacamos o item “Uso de recursos naturais” que trouxe, entre outras, as seguintes atividades: “silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; atividade de manejo de fauna exótica”.

Ainda, estipulou que a emissão de licença ambiental desses empreendimentos dependem da apresentação de EIA/RIMA (art. 3º).

Por fim, destacamos o “Novo Código Florestal” (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012), o qual surgiu

“como um dos principais diplomas da legislação ambiental pátria, haja vista concentrar diversos instrumentos jurídicos destinados à proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa, os quais, por conseguinte, também delineiam o regime jurídico de uso e ocupação do solo (especialmente em áreas rurais) e o desenvolvimento de atividades produtivas (notadamente no setor agropecuário).”⁵¹.

Assim, destacamos o parágrafo 1º, do artigo 35:

⁵¹ PAPP, Leonardo. *Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro: Lei n. 12.651/12*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012. P. 3

Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º **O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização prévia, desde que observadas as limitações e condições previstas nesta Lei, devendo ser informados ao órgão competente, no prazo de até 1 (um) ano, para fins de controle de origem.**

(...) - (Grifos nossos)

Entendemos que, mesmo não citando a exigência ou não de licenciamento ambiental, esse dispositivo traz uma tendência de não exigir atos administrativos autorizativos prévios para a atividade de plantio/reflorestamento de espécies florestais, mesmo que exóticas, e serve de subsídio para os Estados que flexibilizaram a legislação sobre o licenciamento ambiental, conforme veremos no próximo item.

2.2 Análise da legislação estadual

Após a análise da Constituição Federal e das normas federais sobre licenciamento ambiental, especificamente no tocante à atividade de silvicultura, passaremos à legislação estadual dos seguintes estados: Minas Gerais e Paraná.

Conforme já mencionado, a escolha dos citados Estados foi baseada no “Relatório Anual 2016” da Indústria Brasileira de Árvores (“Ibá”), o qual trouxe as figuras abaixo, retratando a situação do setor florestal no território brasileiro:

Áreas de árvores plantadas no Brasil por estado e gênero, 2015 / *Area of planted trees in Brazil by state and by species, 2015*

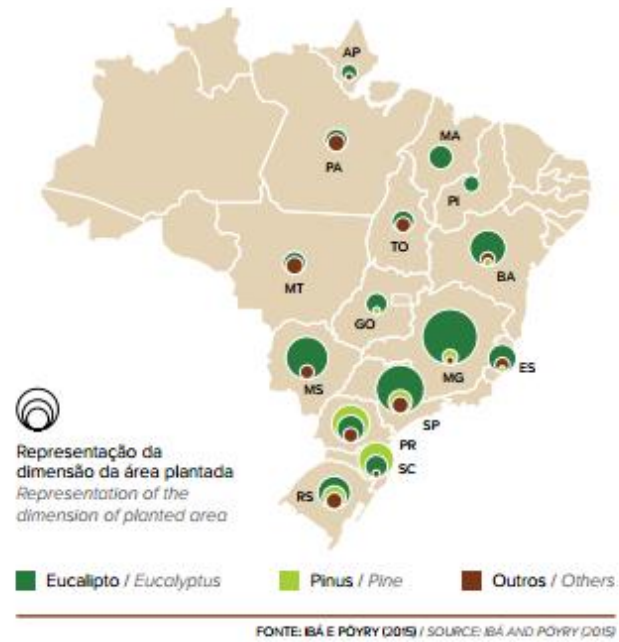


Figura 1: Áreas de árvores plantadas no Brasil por estado e gênero, 2015 - Fonte: Ibá e Poyry

Histórico da área plantada com árvores de eucalipto, 2010-2015
Historical area planted with eucalyptus trees, 2010-2015

Estado / State	Eucalipto (ha) / Eucalyptus (ha)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Minas Gerais	1.400.000	1.401.787	1.438.971	1.404.429	1.400.232	1.395.032
São Paulo	1.044.813	1.031.677	1.041.695	1.010.444	976.186	976.613
Mato Grosso do Sul	378.195	475.528	587.310	699.128	803.699	826.031
Bahia	631.464	607.440	605.464	623.971	630.808	614.390
Rio Grande do Sul	273.042	280.198	284.701	316.446	309.125	308.515
Espírito Santo	203.885	197.512	203.349	221.559	228.781	227.222
Paraná	161.422	188.153	197.835	200.473	224.089	285.125
Maranhão	151.403	165.717	173.324	209.249	211.334	210.496
Mato Grosso	150.646	175.592	184.628	187.090	187.090	185.219
Pará	148.656	151.378	159.657	159.657	125.110	130.431
Goiás	116.439	118.636	115.567	121.375	124.297	127.201
Tocantins	47.542	65.502	109.000	111.131	115.564	116.365
Santa Catarina	102.399	104.686	106.588	107.345	112.944	116.250
Amapá	49.369	50.099	49.506	57.169	60.025	63.026
Piauí	37.025	26.493	27.730	28.053	31.212	29.333
Outros / Others	4.650	9.314	18.838	15.657	18.157	19.358
Total / Total	4.900.950	5.049.712	5.304.163	5.473.176	5.558.653	5.630.607

FONTE: IBÁ E PÖYRY (2015) / SOURCE: IBÁ AND PÖYRY (2015)

Figura 2: Histórico da área plantada com árvores de eucalipto, 2010-2015 - Fonte: Ibá e Poyry

Histórico da área plantada com árvores de pinus, 2010-2015
Historical area planted with pine trees, 2010-2015

Estado / State	Pinus (ha) / Pine (ha)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Paraná	686.509	658.707	619.731	662.296	673.769	670.906
Santa Catarina	545.592	538.254	539.377	540.542	541.162	542.662
Rio Grande do Sul	168.955	164.806	164.832	164.174	184.585	184.603
São Paulo	162.005	156.726	144.802	127.693	123.996	124.222
Minas Gerais	136.310	75.408	52.710	46.807	39.674	37.636
Goiás	12.160	10.760	16.432	9.151	9.087	8.569
Mato Grosso do Sul	13.847	11.871	9.825	8.330	7.135	6.292
Bahia	26.570	21.520	11.230	7.298	6.499	3.371
Espírito Santo	3.546	2.546	2.546	2.801	2.660	2.713
Tocantins	850	850	853	609	430	265
Amapá	15	445	445	445	-	-
Total / Total	1.756.359	1.641.893	1.562.783	1.570.146	1.588.997	1.581.239

FONTE: IBÁ E PÖYRY (2015) / SOURCE: IBÁ AND PÖYRY (2015)

Figura 3: Histórico da área plantada com árvores de pinus, 2010-2015 - Fonte: Ibá e Poyry

Histórico da área plantada por outras culturas florestais, 2010-2015
Historical area planted with other forest species, 2010-2015

Cultura / Species	Outras culturas (ha) / Other cultivated species (ha)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Seringueira / Rubber	159.500	165.648	168.848	172.448	229.059	229.059
Acácia / Acacia	127.600	146.813	148.311	146.903	160.872	160.827
Teca / Teak	65.440	67.693	67.329	88.270	87.499	87.410
Paricá / Parica	85.470	85.473	87.901	87.519	89.081	90.047
Araucária / Araucaria	11.190	11.179	11.343	11.360	11.122	11.038
Pópulus / Poplar	4.221	4.220	4.216	4.216	4.216	4.216
Outras / Others	8.969	8.256	33.183	46.937	6.672	6.604
Total / Total	462.390	489.282	521.131	557.653	588.521	589.201

Fonte: IBÁ E POYRY (2015) / SOURCE: IBÁ AND POYRY (2015)

Figura 4: Histórico da área plantada por outras culturas florestais, 2010-2015 - Fonte: Ibá e Poyry

Assim, de acordo com as figuras acima, temos que: (i) Eucalipto e Pinus são as espécies exóticas mais plantadas no Brasil; (ii) Minas Gerais é o estado brasileiro com maior área de Eucalipto plantado, totalizando 1.395.032ha em 2015; e (iii) Paraná é o estado brasileiro com maior área de Pinus plantado, totalizando 670.906ha em 2015.

2.2.1 Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais, destacamos a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (“SEMAD”), que tem como missão “formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos e articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável no Estado de Minas Gerais.”⁵².

Dentre suas competências, destacamos as seguintes: “planejar, propor e coordenar a gestão ambiental integrada no Estado, com vistas à manutenção dos

⁵² Disponível em: <http://www.semad.mg.gov.br/instituicao>

ecossistemas e do desenvolvimento sustentável; promover a aplicação da legislação e das normas específicas de meio ambiente e recursos naturais; coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental.”⁵³.

A SEMAD é integrante do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (“Sisema”), formado também pelos “Conselhos Estaduais de Política Ambiental (“Copam”) e de Recursos Hídricos (“CERH”) e pelos órgãos vinculados: Fundação Estadual do Meio Ambiente (“Feam”), responsável pela qualidade ambiental no Estado, no que corresponde à Agenda Marrom, **Instituto Estadual de Florestas (“IEF”) responsável pela Agenda Verde** e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (“Igam”) que responde pela Agenda Azul.”⁵⁴. (Grifos nossos).

Destacamos o IEF, órgão criado pela Lei Estadual nº 2.606, de 5 de janeiro de 1962 e vinculado à SEMAD a partir de 1995 para cumprir a “agenda verde” do SISEMA, “atuando no desenvolvimento e na execução das políticas florestal, de pesca, de recursos naturais renováveis e de biodiversidade em Minas Gerais.”⁵⁵.

Quanto ao licenciamento ambiental, analisaremos, primeiramente, a Deliberação Normativa (“DN”) COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004, a qual

“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”. (Grifos nossos)

Essa DN foi alterada pela Deliberação Normativa COPAM nº 130, de 14 de janeiro de 2009, a qual alterou alguns artigos e a “Listagem G - Atividades Agrossilvipastoris” do Anexo Único, conforme veremos adiante.

A DN 74/2004 define seis enquadramentos para empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente, de acordo com o porte do empreendimento e com o potencial poluidor ou degradador da atividade, conforme tabela abaixo:

⁵³ Disponível em: <http://www.semاد.mg.gov.br/instituicao>

⁵⁴ Disponível em: <http://www.semاد.mg.gov.br/instituicao>

⁵⁵ Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/instituicao>

		POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR DA ATIVIDADE		
		P	M	G
PORTE DO EMPREENDIMENTO	P	1	1	3
	M	2	3	5
	G	4	5	6

Tabela A-1 - Anexo Único - DN 74/2004

Assim, de acordo com a Listagem de Atividades do Anexo Único, a silvicultura está enquadrada na Listagem G - Atividades Agrossilvipastoris:

G-03-02-6 Silvicultura.

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: M Solo: M Geral: M

Porte: 500 ha Área útil = 2.000 ha: Pequeno

2.000 < Área útil = 10.000 ha: Médio

Área útil > 10.000 ha: Grande

Ou seja, em Minas Gérias, empreendimentos que exerçam a atividade de silvicultura tem potencial poluidor geral classificado em “M”, e, quanto ao porte, se ocorrer em área inferior a 2.000ha são considerados de pequeno porte; em áreas de 2.000 a 10.000ha são considerados de médio porte; e superior à 10.000ha são considerados de grande porte.

Assim, conjugando essas informações com as da Tabela A-1, temos que: (i) pequeno porte: classe 1; (ii) médio porte: classe 3; e (iii) grande porte: classe 5.

Pelo artigo 1º da DN em referência e utilizando-o somente para silvicultura, somente os empreendimentos/atividades classe 3 e 5 estariam sujeitas ao licenciamento. Ou seja, somente para áreas acima de 2.000ha.

Já a classe 1 (ou seja, a de área inferior a 2.000ha) é considerada de impacto ambiental não significativo, ficando dispensada do processo de licenciamento ambiental, mas sujeita à Autorização Ambiental de Funcionamento (“AAF”), conforme o art. 2º.

Ainda, importante salientar que a referida AAF só será efetivada se comprovada a “regularidade face às exigências de autorização para intervenção ambiental/florestal, através da emissão do Documento Autorizativo para Intervenção

Ambiental - DAIA, e de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, através da emissão da outorga.” (§1º, art. 2º).

Importante a redação do art. 17-A da DN em referência, que possibilitou a redução em uma classe, até o limite da classe 1, para os empreendimentos constantes da Listagem G, desde que localizado em área que atenda, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - **áreas já antropizadas** cuja ocupação esteja consolidada,
- II - propriedades com **reserva legal averbada** ou com o correlato Termo de Compromisso assinado com o órgão ambiental competente, de acordo com a Lei 14.309/2002 e Lei 4.771/1965 e, **protegida contra fogo e pisoteio de animais domésticos**. Nos casos em que a área da mesma esteja **degradada, compromisso formal de recuperação** com o órgão ambiental competente, especificando atos e cronogramas de execução e,
- III - propriedades com **Áreas de Preservação Permanente, comprovadamente preservadas, protegidas contra fogo e pisoteio de animais domésticos**. Nos casos em que as áreas das mesmas estejam **degradadas, compromisso formal de recuperação** com o órgão ambiental competente, especificando atos e cronogramas de execução. (Grifos nossos)

Além da hipótese acima, também é possível a redução de classe quando for apresentado atestado emitido pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e/ou suas entidades vinculadas, comprovando pelo menos uma das seguintes condições (§1º, art. 17-A):

- I - correta utilização de agrotóxicos e de destinação adequada das respectivas embalagens e de resíduos domésticos sólidos, ou;
- II - constatação de efetivo controle sanitário, ou;
- III - Utilização de práticas de conservação do solo, água e biota; inclusive adoção de sistema de produção integração lavoura-pecuária-floresta e suas variações, cultivos orgânicos atividades classificadas no Programa de Manejo Integrado de Pragas do MAPA e outros sistemas agroecológicos, ou;
- IV - utilização de biodigestores ou outras tecnologias apropriadas no sistema de tratamento de todos efluentes, provenientes das atividades agropecuárias, que promovam a redução de gases do efeito estufa, com tempo de retenção dos efluentes necessários a sua completa estabilização e proteção do solo e da água, ou;
- V - averbação de reserva legal com vegetação natural primária ou em qualquer estágio de regeneração, acima do percentual exigido em Lei.

Por fim, esse artigo também informa as situações em que a redução de classe não será possível para os casos do §1º, por motivos de localização:

- I - em **Zona de Amortecimento de Unidade de Conservação**, nos termos da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000 e, conforme o caso, da Resolução CONAMA no 13, de 6 de dezembro de 1990;
- II - em **áreas com remanescente de formações vegetais nativas no bioma caatinga ou bioma mata atlântica**, observado o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal 11.428/2006 e nos termos da Resolução CONAMA no 392, de 25 de junho de 2007, excetuando estabelecimentos já implementados onde não seja necessária a supressão de vegetação;
- III - **Empreendimento que fazem uso da queima de cana-de-açúcar** como método facilitador da colheita;
- IV - Em área cujos dispositivos técnicos de vulnerabilidade temática definidos pelo Zoneamento Ecológico-Econômico remetam a **fragilidade ambiental**, exceto os casos em que restar demonstrado que a vulnerabilidade não se verifica na escala do empreendimento, a partir de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), emitida por profissional habilitado. (Grifos nossos)

Também destacamos a Resolução Conjunta IEF/SEMAD nº 1.905, de 12 de agosto de 2013, a qual dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Por intervenção ambiental, entende-se como sendo (art. 1º, I):

- a) supressão de cobertura vegetal nativa, com ou sem destoca, para uso alternativo do solo;
- b) intervenção com ou sem supressão de cobertura vegetal nativa em áreas de preservação permanente - APP;
- c) destoca em área remanescente de supressão de vegetação nativa;
- d) corte ou aproveitamento de árvores isoladas nativas vivas;
- e) manejo sustentável da vegetação nativa;
- f) regularização de ocupação antrópica consolidada em APP;
- g) supressão de maciço florestal de origem plantada, tendo presença de sub-bosque nativo com rendimento lenhoso;
- h) supressão de maciço florestal de origem plantada, localizado em área de reserva legal ou em APP;
- i) supressão de florestas nativas plantadas que não foram cadastradas junto ao Instituto Estadual de Florestas - IEF;
- j) aproveitamento de material lenhoso.

Por fim, o estado possui a figura de “Declaração de Colheita e Comercialização - DCC”, que é o documento a ser “preenchido e protocolizado nas unidades de

atendimento do IEF para colheita e comercialização de produtos e subprodutos originados de florestas plantadas com espécies exóticas.”⁵⁶.

Conforme veremos no próximo capítulo, embora a DN 74/2004 tenha estipulado que somente estarão sujeitas ao licenciamento ambiental as áreas acima de 2.000ha, o Estado enfrentou uma ação do Ministério Público questionando essa determinação.

2.2.2 Paraná

No estado em referência, o Instituto Ambiental do Paraná (“IAP”) é o órgão estadual responsável por “Proteger, preservar, conservar, controlar e recuperar o patrimônio ambiental, buscando melhor qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável com a participação da sociedade.”⁵⁷

Foi instituído em 1992, através da Lei Estadual nº 10.066, pela fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA e do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas - ITCF, sendo atualmente vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA.

Dentre as suas atribuições, destacamos as seguintes⁵⁸:

- Proposição, execução e acompanhamento das **políticas de meio ambiente** do Estado.
- **Cumprimento da legislação ambiental**, exercendo, para tanto, o poder de polícia administrativa, controle, licenciamento e fiscalização.
- Concessão de **licenciamento ambiental** para instalação, funcionamento e ampliação de atividades, obras, serviços, planos e programas de abrangência regional.
- Elaboração, execução e controle dos planos e programas de proteção e manutenção da biodiversidade, preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais, assegurando a reprodução da flora e fauna silvestres.
- Execução e determinação de execução da **recuperação florestal** de áreas de preservação permanente, degradadas, reserva florestal

⁵⁶ Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/florestas/colheita-e-comercializacao-de-florestas-plantadas>

⁵⁷ Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=348>

⁵⁸ Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=348>

legal, e de unidades de conservação diretamente ou através de convênios e consórcios.

- Fiscalização, orientação e controle da recuperação florestal de áreas degradadas por atividades econômicas de qualquer natureza.
 - Proposição, execução e acompanhamento de planos e programas de desenvolvimento florestal, **estimulando o florestamento e o reflorestamento para fins econômicos e conservacionistas.**
 - **Execução e determinação de execução** da Lei nº 11.054, de 11 de janeiro de 1995 (**Lei Florestal do Estado**).
- (Grifos nossos)

A referida Lei Florestal do Estado do Paraná (Lei nº 11.054/1995) é um importante diploma estadual, que incentiva a atividade de reflorestamento com espécies exóticas (Ex: Pinus), mas em harmonia com o meio ambiente, conforme dispõe o seu art. 2º: “Art. 2º A atividade deverá assegurar, além de seus objetivos sócio-econômicos, a manutenção da qualidade de vida e o **equilíbrio ecológico.**”.

(Grifos nossos)

Corroborando com essa diretriz é a redação dos artigos 26 e 27:

Art. 26. As florestas não sujeitas ao regime de utilização limitada prevista em lei e ressalvadas as de preservação permanente, são suscetíveis de exploração e transformação, obedecidas as disposições legais.

Art. 27. A autoridade florestal estimulará o plantio de árvores divulgando o livre exercício desta atividade quando não vinculada à reposição florestal obrigatória ou em área de preservação permanente, bem como a garantia de sua plena e livre utilização futura.

(Grifos nossos)

Ainda, importante destacar que, para a referida Lei, a palavra “florestas” é utilizada como o termo genérico de “todas as formas de vegetação conjunta com porte arbóreo ou superior, com **espécies nativas ou exóticas.**” (art. 10, VII). - grifos nossos.

Por fim, determina que a autoridade florestal do Estado é, conforme já visto, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP (art. 72).

Dessa forma, o referido órgão editou a Portaria IAP nº 96 de 22 de maio de 2007, a qual “Isenta a matéria-prima florestal exótica da obrigatoriedade de

reposição florestal, da prévia aprovação para exploração e transporte, e dá outras providências”.

Logo no início da referida Portaria, no art. 2º, traz a seguinte determinação: “Art. 2º Determinar a **inexigibilidade de aprovação prévia do IAP para a exploração e o transporte de matéria prima florestal oriunda de plantio com espécies exóticas.**” (Grifos nossos)

Ressaltamos que essa Portaria é utilizada somente para espécies exóticas exploradas em áreas que não sejam de preservação permanente e nem em Reserva Legal:

Art. 5º. A exploração de espécies exóticas em áreas de preservação permanente fica condicionada ao contido na Resolução SEMA no 28, de 17 de agosto de 1998.

Art. 6º. Nas áreas de Reserva Legal, deverá ser feita a substituição progressiva de espécies exóticas por espécies nativas, nos termos da Portaria IAP no 157, de 13 de outubro de 2005.

Posteriormente, em 23 de outubro de 2009, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (“SEMA”), editou a Resolução SEMA nº 51, dispensando de Licenciamento e/ou Autorização Ambiental Estadual os empreendimentos e atividades de pequeno porte e baixo impacto ambiental:

Art. 2º. Ficam dispensados do licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades de Piscicultura com as seguintes características:

- I - Viveiros escavados cuja somatória de superfície de lamina d’água, seja inferior a 2,0 ha (Dois hectares);
- II - Produção anual de pescado inferior a 5.000 kg/hectare/ano;
- III - Não localizados em áreas de preservação permanente - APPs;
- IV - Inscritos no Cadastro Ambiental Rural - CAR. (NR).

No entanto, considerando a necessidade de ampliar o citado rol para abranger mais atividades de reduzido potencial poluidor/degradador, o IAP editou a Portaria IAP nº 304, de 26 de novembro de 2013, dispondo o seguinte:

Art. 1º. Dispensar do Licenciamento Ambiental Estadual as atividades listadas abaixo:
(...)

XII. Reflorestamentos, implantação de florestas e implantação de viveiros de mudas florestais;

Art. 2º - As atividades listadas no Art. 1º estão automaticamente dispensadas do licenciamento ambiental estadual, não sendo necessário o requerimento da declaração DLAE - Dispensa de Licenciamento Ambiental Estadual, pelo interessado, tampouco a sua emissão pelo IAP.

Importante ressaltar que a dispensa do Licenciamento Ambiental Estadual não exime o dispensado das exigências legais quanto à preservação do meio ambiente, conforme redação do art. 3º e de acordo com a normas federais.

Para o corte de árvores exóticas (e também para o transporte), o Estado dispensa a necessidade de autorização florestal ou qualquer outro tipo de autorização prévia⁵⁹, salvo se a plantação for localizada em área de preservação permanente em substituição ao plantio com espécies nativas.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=394>

CAPÍTULO TERCEIRO | Análise do caso concreto em Minas Gerais e tendências federais

Neste capítulo analisaremos a relação entre o Ministério Público e a situação concreta do licenciamento ambiental da atividade de silvicultura no Estado de Minas Gerais.

O Estado de Minas Gerais enfrentou uma Ação Civil Pública questionando a já comentada Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004 e analisaremos os argumentos utilizados com o estudado nesse trabalho.

Após, passaremos para a importância do Poder Judiciário na resolução dos conflitos de competência e o controle de constitucionalidade.

Por fim, comentaremos sobre os principais projetos de lei alterando as disposições atuais sobre o licenciamento ambiental.

3.1 O Ministério Público e o caso de Minas Gerais

Inegável sua importância para a defesa do meio ambiente, o Ministério Público teve a Seção I do “Capítulo IV: Das Funções Essenciais À Justiça” da Constituição Federal dedicado à ele, definido como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. (art. 127)

Dentre suas funções institucionais (art. 129), destacamos as seguintes:

- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- (...)
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

Das citadas funções, destacamos a de ajuizar a Ação Civil Pública, sendo “um instrumento utilizável, cautelarmente, para evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou então, para promover a responsabilidade de quem haja causado lesão a estes mesmos bens.”⁶⁰.

Dessa forma, frequentes são os questionamentos dos membros do Ministério Público sobre o licenciamento ambiental.

Conforme visto no capítulo anterior, pela legislação do estado de Minas Gerais a atividade de silvicultura em áreas inferiores a 2.000ha são consideradas de pequeno porte, sendo dispensado o licenciamento ambiental, ficando sujeitas à Autorização Ambiental de Funcionamento.

Assim, estariam sujeitas ao licenciamento ambiental e apresentação de EIA/RIMA quando a atividade for desenvolvida em áreas superiores a 2.000ha.

Contudo, foi ajuizada Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, questionando a constitucionalidade dos seguintes artigos: art. 1º, §3º, c/c o art. 2º, art. 17-A e Anexo Único - Listagem G-01, 02 e 03, todos da já analisada Deliberação Normativa nº 74, de 09.09.2004, do COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental.

O pedido baseou-se na suposta ofensa da legislação estadual face aos arts. 225, §1º, IV, da CF/1988; 9º, III e IV, e 10, caput, da Lei nº 6.938/1981; 17 do Decreto nº 99.274/1990; 11 e 12 da Resolução CONAMA nº 237/1997; e art. 2º, XVII, da Resolução CONAMA nº 01/1986, normas estas já analisadas no Capítulo Segundo deste trabalho.

Assim, requereu que o Estado de Minas Gerais fosse obrigado à:

1. Obrigação de não fazer consistente em abster-se de conceder ou renovar Autorizações Ambientais de Funcionamento para Projetos Agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000 ha no Estado de Minas Gerais.

2. Obrigação de fazer consistente na exigência de elaboração de EIA / RIMA e obtenção de licenciamento ambiental para todos Projetos

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 805/806

Agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.0000 ha no Estado de Minas Gerais.

3. Obrigação de fazer consistente na convocação, no prazo de 30 dias, de todos os Projetos Agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000 ha, em funcionamento com base em AAFs ou licenciados sem exigência de EIA / RIMA, para o licenciamento ambiental corretivo.

**4. Seja fixada multa cominatória no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada ato praticado em desconformidade com as determinações judiciais aqui exaradas, sem prejuízo da responsabilidade criminal e por improbidade administrativa". (sic - f. 52-53-TJ).⁶¹
(Grifos nossos)**

A Liminar requerida foi concedida e o Estado de Minas Gerais interpôs Agravo de Instrumento e, quando do seu julgamento, foi suscitado pela egrégia Turma o Incidente de Inconstitucionalidade.

Tendo em vista que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais ainda não tinha proferido decisão sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos legais em referência, o incidente foi apreciado pelo Relator Desembargador Elias Camilo.

Em seu julgamento, referenciou a competência legislativa concorrente em matéria ambiental, estando limitada a União a estabelecer normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal a suplementar essas normas gerais.

Importante a citação transcrita a seguir, no sentido de que a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios é de suma importância “por se encontrarem **mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região**, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional.”⁶². (Grifos nossos).

No entanto, argumenta que “Não é excesso de zelo asseverar que a competência legislativa em matéria ambiental **privilegiará sempre a maior e mais**

⁶¹ Trechos extraídos do julgamento: TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002, Relator (a): Des.(a) Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da sumula em 03/05/2013.

⁶² Trechos extraídos do julgamento: TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002, Relator (a): Des.(a) Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da sumula em 03/05/2013. P. 5

efetiva preservação do meio ambiente.”⁶³, tema esse que discutiremos no próximo item.

Assim, após citar os dispositivos das legislações federais sobre o tema, entendeu que a DN COPAM 74/2004, ao permitir a operação de atividades até 2.000ha com base em Autorização Ambiental de Funcionamento, mostra-se “flagrantemente inconstitucional diante dos vícios, formal e material. A, uma, porque a norma estadual dispõe de modo contrário à norma federal geral; a duas, porque a dispensa da realização do “Estudo de Impacto Ambiental - EIA” e do “Relatório de Impacto Ambiental - RIMA” vulnera o princípio da proteção ambiental”⁶⁴.

Dessa forma, os artigos em referência da DN 74/2004 foram declarados inconstitucionais pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, restando assim ementado:

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

⁶³ Trechos extraídos do julgamento: TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002, Relator (a): Des.(a) Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da sumula em 03/05/2013. P. 5

⁶⁴ Trechos extraídos do julgamento: TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0024.11.044610-1/002, Relator (a): Des.(a) Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da sumula em 03/05/2013. P. 15

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). (Grifos nossos).

Assim, por força do julgamento analisado acima, o órgão ambiental estadual não vem dispensando o licenciamento ambiental para as seguintes atividades da Listagem G da referida Deliberação Normativa: (i) G-01: Atividades Agrícolas; (ii) G-02: Atividades Pecuárias; e (iii) G-03: Atividades Florestais e processamento de madeira. Ou seja, projetos de silvicultura que contemplem áreas a partir de 1.000ha estão obrigadas a realizar o licenciamento ambiental e apresentar EIA/RIMA.

No entanto, essencial salientar que o artigo utilizado para basear a exigência de licenciamento ambiental a partir de 1.000ha foi a já analisada Res. CONAMA 001/86 e seu inciso XVII, art. 2º, o qual diz respeito somente aos projetos agropecuários, não fazendo menção aos projetos "agrossilvipastoris" ou à "silvicultura":

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

Ou seja, por uma interpretação extensiva do citado artigo, a atividade de silvicultura também foi impactada.

3.2 A Importância do Poder Judiciário

Conforme visto nos itens anteriores, a situação atual da legislação acerca do licenciamento ambiental para a atividade de silvicultura é coberta de insegurança jurídica, uma vez que os conflitos entre normas federais e estaduais são recorrentes, e os questionamentos feitos pelo Ministério Público (Federal e Estaduais) são frequentes através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Ações Cíveis Públicas.

De acordo com um estudo organizado por JURAS e ARAÚJO⁶⁵, sobre legislação concorrente em meio ambiente⁶⁶, foram analisados “Trechos das Constituições e os principais artigos das leis estaduais referentes a cada um dos temas, e principais conflitos detectados entre as normas estaduais e a legislação federal” e identificou mais de 800 conflitos reais ou aparentes.

Dessa forma, o papel do Poder Judiciário, e principalmente do Supremo Tribunal Federal (“STF”), é ainda mais destacado com a tarefa de identificar a competência de cada ente federativo e verificar se os limites definidos na Constituição Federal foram atendidos, uma vez que, “como todo regime federal, a constante fricção entre os diferentes entes federativos no que se refere à definição precisa dos limites de sua competência, sobretudo legislativa.”⁶⁷.

Importante lembrar acerca das duas vias do controle de constitucionalidade:

“Uma **difusa**, também chamada de indireta, de exceção ou de defesa, que consiste basicamente na arguição de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo **dentro de um processo judicial comum**. Outra **concentrada**, também denominada direta ou de ação ou ainda de controle abstrato, cujas características bem se resumem na existência de **uma ação cujo propósito único e exclusivo seja a declaração de inconstitucionalidade de uma norma**.”⁶⁸. (Grifos nossos)

Ainda, sobre o controle **concentrado** “no que se refere à constitucionalidade de uma norma em relação ao Texto Constitucional Federal, **é exercido pelo Supremo Tribunal Federal**. É controle essencialmente político, no sentido elevado do termo,

⁶⁵ Disponível em: http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_meio_ambiente/meio_05.pdf - p. 283 e SS

⁶⁶ Os temas analisados foram: proteção à fauna e às florestas, licenciamento ambiental, controle da poluição e sanções administrativas.

⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual do direito ambiental**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. P. 119

⁶⁸ ARAÚJO, Luiz Alberto David E NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 48

e pode ser considerado como a pedra angular do federalismo.”⁶⁹ (grifos nossos). Sobre a decisão proferida nessa via, ao contrário da via difusa, é obrigatória e geral.

O que será analisado pelo STF é se a lei **“está, ou não, compreendida na esfera de competências do órgão que a introduziu no universo jurídico”**⁷⁰.

Sobre o controle difuso: “é aquele realizado por qualquer juiz em uma situação concreta.”⁷¹ (grifos nossos). Sobre os efeitos do controle difuso, “operam-se apenas entre as partes, não determinando a expulsão da norma do sistema, pois, no caso, a coisa julgada restringe-se às partes do processo em que a inconstitucionalidade foi arguida.”⁷², por isso é conhecida como via de exceção, “porque excepciona o interessado (dentro toda a comunidade) do cumprimento da regra”⁷³.

Assim, quando o representante do Poder Judiciário for acionado com o possível conflito normativo na legislação ambiental, deve observar se o conflito envolve “tema típico de norma geral”⁷⁴, devendo prevalecer, então, a da União. Da mesma forma, se a norma editada pela União ultrapassar o limite de norma geral, deverá ser considerada inconstitucional, tendo em vista o exposto mandamento constitucional acerca da competência suplementar dos Estados. (art. 24, §1º e 2º)

Frisa-se que o entendimento acima deveria ser o adotado nos julgamentos sobre os conflitos de competência legislativa concorrente, e não a “norma mais restritiva”, como bem pontua o trecho abaixo:

“Sempre que normas jurídicas ditas ‘ambientais’ se encontram em aparente conflito, o ‘defensor’ do meio ambiente mais próximo dá logo o berro: ‘Aplica-se a mais restritiva!’ Foram tantas as vezes que o tal grito foi gritado que mesmo pessoas esclarecidas sustentam essa tese ‘jurídica’. Olhando a questão com um pouco mais de calma e desapaixonadamente, **faz-se necessário afirmar que não é bem assim que as coisas se passam.**”⁷⁵

⁶⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual do direito ambiental**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. P. 119

⁷⁰ Idem, *ibidem*. P. 119

⁷¹ Idem, *ibidem*. P. 119

⁷² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 49

⁷³ Idem, *ibidem*. P. 48

⁷⁴ TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 79

⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. P. 116

Em tese, os conflitos não deveriam ocorrer, pois “entre as normas gerais e as suplementares, uma não se sobrepõe à outra, elas se acomodam dentro de uma mesma dimensão: a competência concorrente. Todavia, o que mais se vê, em especial quando se fala em legislação ambiental, é a extrapolação dos limites constitucionais por um ou outro ente, gerando conflitos de difícil solução.”⁷⁶.

Ainda, complementa o autor, em conflitos envolvendo tema típico de norma suplementar, a competência é privativa dos estados e municípios.

“(…) Ora, o §1º é cristal ao proibir a União de adentrar o campo das normas suplementares; seu limite são as normas gerais (ressalvadas as questões relativas ao funcionamento da Administração Pública). Ir além desta é, na verdade, uma competência concorrente revestida de competência privativa, i.e., legislar sobre normas suplementares, para efeitos do art. 24, é uma competência dos entes periféricos tão privativa quanto para a União são os temas arrolados no art. 22.”⁷⁷. (Grifos nossos)

Ou seja, conforme vimos no Capítulo Primeiro, a Constituição Federal é clara ao dividir a competência legislativa concorrente em matéria ambiental entre as normas gerais editadas pela União e normas suplementares editadas pelos Estados.

No entanto, na prática, os conflitos são inevitáveis, tendo o Supremo Tribunal Federal e os demais integrantes do Poder Judiciário papel essencial para a harmonização das normas e diminuição da insegurança jurídica, esperando que “na qualidade de legítimo intérprete da Constituição, coopere construindo uma jurisprudência constitucional linear, afastando a insegurança jurídica.”⁷⁸.

3.3 Comentários ao Projeto de Lei nº 3729/2004

Conforme visto anteriormente, o tema licenciamento ambiental por si só já é um tema muito complexo e fonte de inúmeras discussões. Esse cenário resulta em

⁷⁶ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 81

⁷⁷ Idem, *ibidem*. P. 82

⁷⁸ Idem, *ibidem*. P. 158

inúmeros projetos de lei alterando os procedimentos existentes, visando uniformizar a situação.

Inicialmente, importante lembrar as etapas do processo legislativo (em âmbito federal), conforme ensinamentos de ARAÚJO e NUNES⁷⁹:

- 1) **Iniciativa:** “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas o ato que o desencadeia”⁸⁰;
- 2) **Discussão:** “ocorre em duas sedes: nas comissões permanentes e no plenário.”;
- 3) **Deliberação:** “é aquela em que o projeto é submetido a votação que, em regra, deve realizar-se no plenário, embora, nos termos do art. 58, §2º, I, da Constituição da República, alguns possam ser sujeitos a votação nas comissões (desde que tenham previsão regimental e inexista recurso de um decido dos membros da Casa para votação em plenário).”;
- 4) **Sanção ou veto:** “superada a fase de deliberação, o projeto, caso aprovado, é remetido ao Poder Executivo, que se incumbirá de sancioná-lo ou vetá-lo.” (...) “na forma que lhe emprestou a Constituição de 1988, o veto é suspensivo ou superável, vale dizer, seu efeito é ‘alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial’⁸¹, podendo ser derrubado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso, em sessão conjunta com escrutínio secreto.”;
- 5) **Promulgação:** “ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo atesta que a ordem jurídica foi inovada validamente”; e
- 6) **Publicação:** “ato por meio do qual se dá conhecimento público da existência de ato normativo.”

Passaremos, agora, para a análise do principal projeto de lei em curso, atualmente, sobre licenciamento ambiental da atividade de silvicultura. Não temos a pretensão de analisar profundamente os trâmites iniciais, pois essa missão não é o

⁷⁹ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 388 à 394

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Processo Legislativo**. 3ª ed., Saraiva, 1995, P. 210 Apud ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Processo Legislativo**. 3ª ed., Saraiva, 1995, P. 227 Apud ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

foco deste trabalho. Dessa forma, nos atentaremos para o substitutivo atualmente pendente de aprovação.

Como visto, atualmente, o Projeto de Lei mais em voga sobre o licenciamento ambiental, conhecido como “Lei Geral do Licenciamento”, é o Projeto de Lei (“PL”) nº 3729, apresentado em 08/06/2004, por: Luciano Zica - PT/SP; Walter Pinheiro - PT/BA; Zezéu Ribeiro - PT/BA; Iriny Lopes - PT/ES; João Grandão - PT/MS; Nazareno Fonteles - PT/PI; Luci Choinacki - PT/SC; Vignatti - PT/SC; Mauro Passos - PT/SC; Iara Bernardi - PT/SP; Ivan Valente - PT/SP; Luiz Eduardo Greenhalgh - PT/SP; Luiz Alberto - PT/BA; Ivo José - PT/MG; e João Alfredo - PT/CE.

Esse projeto possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências.”⁸². Em sua explicação, explica que “Dispõe que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade; regulamentando a Constituição Federal de 1988.”

O texto original não trouxe em sua redação nenhuma atividade dispensada do rito do licenciamento ambiental. No entanto, atualmente, estão apensados 19 (dezenove)⁸³ PLs ao citado e, em 29/08/2017, foi apresentado Parecer do Relator da Comissão de Finanças e Tributação (“CFT”), Deputado Mauro Pereira.

Esse parecer foi resultado de diversas reuniões e debates do Poder Executivo, sendo objeto de muitas críticas. No entanto, o Relator caracteriza a redação atual do substitutivo como “proposição ampla, consistente e atualizada sobre o tema, e resgatando o que há de melhor em cada projeto de lei ora em tramitação”, tendo como base a proposta trazida “pelo Poder Executivo, a qual, por sua vez, foi estruturada a partir do Substitutivo aprovado na CMADS⁸⁴.”⁸⁵.

Destacamos o artigo 7º do substitutivo apresentado pelo Relator:

⁸² Disponível em: <http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

⁸³ PLs apensados: PL 3957/2004, PL 3829/2015; PL 5435/2005, PL 5918/2013; PL 5576/2005, PL 2941/2011; PL 1147/2007; PL 2029/2007; PL 1700/2011; PL 358/2011; PL 5716/2013; PL 6908/2013; PL 5818/2016; PL 8062/2014; PL 1546/2015; PL 4429/2016; PL 7143/2017; PL 6877/2017; e PL 6411/2016.

⁸⁴ CMADS: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

⁸⁵ P. 7 do Parecer apresentado em 29/08/2017 pelo Relator da Comissão de Finanças e Tributação (“CFT”), Deputado Mauro Pereira.

Art. 7º. Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

(...)

II - silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de

acessos e estruturas de apoio, quando couber;

(...)

§ 2º As atividades ou empreendimentos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo deverão cumprir as normas ambientais aplicáveis.

(...)

§ 5º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de:

I - autorização de supressão de vegetação, nos casos previstos em lei; ou

II - outras autorizações, registros, certidões, alvarás, outorgas ou demais exigências legais cabíveis.

Assim, a tendência é que a atividade de silvicultura de fato seja dispensada do licenciamento ambiental, e isso sem significar a necessidade de outras licenças e autorizações e, muito menos, a proteção do meio ambiente naquele local.

A fase atual (até consulta em 23/09/2017) do PL 3729/2004 é aguardar o “Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN); Pronta para Pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)”.

CONCLUSÃO

Como conclusão parcial dos nossos estudos, considerando ainda a possibilidade de aprofundamento nesta área, sempre visando ao aperfeiçoamento do mesmo, observamos valorosamente algumas impressões que não tínhamos no início.

O primeiro ponto a ser destacado é a falta de definição legal da atividade de silvicultura, o que, por si só, gera dúvidas e graves equívocos legais.

Outro conceito ausente no texto constitucional é o da “norma geral”, deixando sua definição para a doutrina e jurisprudência, vindo, muitas vezes, acompanhada de subjetivismo, deixando abertas as portas sobre conflitos de competência.

Assim, muito frequente, principalmente no tema ambiental, é a “norma geral da união” ir além do esperado para uma norma geral, deixando os Estados sem espaço para trazer a norma federal à sua realidade local, uma vez que nosso país, por ter dimensões continentais, é tão rico e diverso ecologicamente:

“Assim, como ocorre com a competência administrativa comum, em que a força da União faz com que seus interesses prevaleçam, bem como com a competência legislativa concorrente, exercida de forma tão ampla que frequentemente **usurpa dos demais entes federativos a competência suplementar.**”⁸⁶. (Grifos nossos)

“normas que detalhem, minudenciem, todos os aspectos de uma questão, **nada deixando à imaginação do legislador local** para que este crie direito, atendendo às suas peculiaridades, às exigências diversificadas pelos múltiplos interesses públicos a atender, no uso da competência constitucional, **seguramente não são normas gerais.**”⁸⁷. (Grifos nossos)

Dessa forma, além das inúmeras normas, federais e estaduais, sobre o tema licenciamento ambiental, muitas são em sentidos opostos, gerando um cenário de grande insegurança jurídica.

⁸⁶ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 45

⁸⁷ BORGES, Alice Gonzales. *Normas gerais do estatuto de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. P. 45/46

Como visto, a legislação federal classifica a silvicultura como atividade potencialmente poluidora de grau médio, deixando aberto para os Estados o critério para o enquadramento de seu porte, conforme sua realidade local.

No entanto, por uma interpretação extensiva do artigo 2º, inciso XVII, da Res. CONAMA 001/86, há o entendimento de que atividade de silvicultura exercida em áreas acima de 1.000ha necessita de licenciamento ambiental e apresentação do EIA/RIMA.

Essa, inclusive, é a realidade do Estado de Minas Gerais.

A situação atual da legislação sobre o setor florestal no país reduz a segurança jurídica, inibindo investimentos na silvicultura, sem ganho ambiental significativo em contrapartida.

Assim, ganham espaço os diversos projetos de lei sobre o assunto, numa tentativa de compilar as principais normas e harmonizar os entendimentos.

Conforme visto, o principal Projeto de Lei atualmente em trâmite é o PL nº 3729/2004, tendo o seu atual substitutivo dispensado a silvicultura do licenciamento ambiental, sem, por óbvio, dispensar a proteção ao meio ambiente.

O setor florestal ainda é pouco explorado no Brasil, com “7,8 milhões de hectares plantados de eucalipto, pinus e demais espécies”⁸⁸, correspondendo a “0,9% do território nacional.”⁸⁹. (Grifos nossos)

Assim, tendo em vista que o “escopo básico da Constituição Federal é a proteção do meio ambiente enquanto espaço da vida humana. (...) indicando a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica”⁹⁰, temos que ter em vista a proteção do meio ambiente com o progresso econômico, consagrando o princípio do desenvolvimento sustentável.

⁸⁸ Disponível em: <http://iba.org/pt/arvores-plantadas/preservacao>

⁸⁹ Disponível em: <http://iba.org/pt/arvores-plantadas/preservacao>

⁹⁰ Araújo, Luiz Alberto David E NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 498

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais do estatuto de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais na licitações e contratos administrativos**. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 96, out/dez., 1990

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da constituição federal**. Revista da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 90, 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MACHADO, Nilson José. **Sobre a ideia de sustentabilidade - microensaios, Faculdade da Educação**. Universidade de São Paulo, 2012.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24ª ed. rev., ampl. E atual. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional, V. 1**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira E NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de Direito Constitucional, V. 2**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro: Lei n. 12.651/12**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.

TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

Sites visitados:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm> acesso em: 27/08/2017

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf> acesso em: 27/08/2017

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm> acesso em: 27/08/2017

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=510991&id=14334531&idBinario=15672683&mime=application/rtf>> acesso em: 27/08/2017

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf> acesso em: 27/08/2017

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> acesso em: 27/08/2017

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm> acesso em 27/08/2017

< <http://iba.org/pt/entidade/introducao>> acesso em 28/08/2017

< http://iba.org/images/shared/Biblioteca/IBA_RelatorioAnual2016_.pdf> acesso em 28/08/2017

<<http://www.iap.pr.gov.br/pagina-349.html>> acesso em 29/08/2017

<<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=348>> acesso em 29/08/2017

<<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=394>> acesso em 30/08/2017

<<http://www.semad.mg.gov.br/instituicao>> acesso em 30/08/2017

<<http://www.ief.mg.gov.br/instituicao>> acesso em 30/08/2017

<<http://www.ief.mg.gov.br/florestas/colheita-e-comercializacao-de-florestas-plantadas>> acesso em 30/08/2017

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Legislação concorrente em meio ambiente. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009

<http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_meio_ambiente/meio_05.pdf> acesso em 30/08/2017

<<http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>> acesso em 01/09/2017

<<http://iba.org/pt/arvores-plantadas/o-que-sao>> acesso em 02/09/2017

<<http://iba.org/pt/arvores-plantadas/preservacao>> acesso em 02/09/2017