

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900017011180

INTERESSADO: HENRIQUE CENCI

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO

DESPACHO Nº 1981/2019 - GAB

EMENTA: AMBIENTAL. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATIVIDADE DE INTERESSE SOCIAL OU DE UTILIDADE PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

1 – Henrique Cenci, produtor rural, ao tempo em que impugnou o Relatório de Vistoria nº 25/2019, emitido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, requereu, ao final, a concessão de licença ambiental para a supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP), suficiente e necessária à viabilização de barramento em curso d'água na Fazenda Matão, situada no Município de Cristalina/GO (Evento 9938952).

2 – A Gerência de Autorizações e Acompanhamento para Flora/SEMAD provocou a Procuradoria Setorial da SEMAD, especialmente para orientar sobre a permanência da vigência da Resolução CONAMA nº 369/2006, diante das disposições do art. 5º, inciso VIII, alínea “e, da Lei Estadual nº 18.104, de 18 de julho de 2013, e do art. 24 Lei Estadual nº 18.995, de 03 de setembro de 2015 (Evento 9999662).

3 – Em outra oportunidade, a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente - PPMA se manifestou através do **Parecer nº 002387/2016 PPMA** (processo nº 201600017001178), aprovado parcialmente pelo **Despacho "AG" nº 000290/2017** (Evento 000010705789), concluindo pela incompatibilidade do parágrafo único do art. 24 da Lei Estadual nº 18.995/2015 - que afirmou ser de utilidade pública e interesse social para fins de licenciamento ambiental os barramentos em cursos d'água - com o art. 225 da Constituição Federal, com a Lei nº 12.651/2012 e com as Resoluções do CONAMA nºs 369/2006 e 425/2010, orientando o órgão ambiental estadual para desconsiderar a Lei Estadual nº 18.995/2015 (Evento 9990746).

4 – A Procuradoria Setorial remeteu a questão para a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente - PPMA (Evento 10029946), que proferiu o **Despacho nº 5480/2019 PPMA** (Evento 000010326897), suplementado pelo **Despacho nº 5606/2019 PPMA** (Evento 000010489350), concluindo que:

- a) o § 1º do art. 1º da Resolução CONAMA nº 396/2006, na parte impeditiva de intervenção ou supressão em vegetação e APP, foi tacitamente revogado, porque incompatível com o art. 8º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal); e,
- b) o parágrafo único do art. 24 da Lei Estadual nº 18.995/2015, mormente considerando a inteligência da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.903, não é inconstitucional.

5 – A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, editada ao tempo do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15-09-1965), em seu § 1º do art. 1º, dispõe:

"§ 1º É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965." (grifamos)

6 – Por sua vez, o art. 2º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 369/2006, assim dispõe:

"Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico- Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;*
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;*
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;*
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;*
- e) pesquisa arqueológica;*
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e*
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1o e 2o do art. 11, desta Resolução.*

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução."

7 – De se ver, pois, que a Resolução CONAMA nº 369/2006 admitia, excepcionalmente, a supressão de vegetação em APP (art. 1º, § 1º), desde que: a) autorizada previamente pelo órgão ambiental; b) mediante procedimento administrativo individual e próprio; c) atendidos os requisitos postos em legislação específica para o caso; e; d) se entendido o empreendimento ou a atividade como de utilidade pública, cujas hipóteses foram relacionadas taxativamente no art. 2º, inciso I.

8 – Utilizando-se da sua competência para legislar sobre normas gerais sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (CF, art. 24, VI), a União editou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispondo sobre a proteção da vegetação nativa e, revogando expressamente a Lei nº 4.771/65 (antigo Código Florestal), afirmou, no art. 8º, *caput*, que:

"Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei."

9 – Pelo excerto legal supra se percebe, desde logo, que a nova ordem impactou em todo e qualquer ato normativo infraconstitucional que cuide de intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente (APP), seja para mantê-lo, se compatível, ou para revogá-lo, se conflitante, prevalecendo a lei nova.

10 – Colhe-se o art. 8º da Lei nº 12.651/2012, que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa é possível, desde que verificada a utilidade pública, o interesse social ou o baixo impacto ambiental da atividade ou empreendimento previstos na lei. E a própria lei cuida de definir o que seja utilidade pública (art. 3º, VIII), interesse social (art. 3º, IX) e atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental (art. 3º, X).

11 – Fazendo um contraste entre as disposições do art. 2º, incisos I e II, da Resolução CONAMA nº 369/2006 com as disposições do art. 3º, incisos VIII e IX, da Lei nº 12.651/2012, percebe-se que esta última definiu a utilidade pública e o interesse social de maneira diferente, conquanto em alguns pontos haja coincidência de ideais.

12 – Sendo assim, como a Lei nº 12.651/2012 tem a finalidade de regular a

intervenção e a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente (APP), e tendo revogado expressamente a Lei nº 4.771/65 (antigo Código Florestal), a Resolução CONAMA nº 369/2006 perdeu, neste particular, o seu fundamento de validade e, por consequência, a sua eficácia.

13 – O art. 3º da Lei nº 12.651/2012 relacionou as atividades ou empreendimentos tidos como de utilidade pública (inciso VIII) e de interesse social (inciso IX). A hipótese de implantação de instalações necessárias à captação e condução de água foi tratada pela lei nacional como de interesse social (inciso IX, alínea “e”), e não como de utilidade pública.

14 – Pelo art. 3º, inciso IX, alínea “e”, da Lei nº 12.651/2012, é considerada de interesse social e, portanto, suscetível de permitir a intervenção e a supressão de vegetação nativa (*ex vi* do art. 8º da Lei nº 12.651/2012), a “*implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade*”, bem assim, de acordo com a alínea “g” do mesmo dispositivo, “*outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal*” (Grifo nosso).

15 – Numa primeira leitura, sem a ponderação com outros valores sociais e individuais, havia uma tendência em se entender que o art. 3º, inciso IX, da Lei nº 12.651/2012, teria deixado a porta escancarada para que todas as atividades e empreendimentos nele mencionados pudessem autorizar a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP. Neste ambiente, utilizando-se da competência suplementar (CF, art. 24, § 2º), o Estado de Goiás editou a Lei Estadual nº 18.104, de 18 de julho de 2013, cujo art. 5º, incisos VIII e IX, seguiu a mesma trilha da lei nacional, de maneira a inculcar a ideia de ser possível a atuação em área de vegetação nativa em APP para “*a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei*” (art. 5º, IX, “e”), assim como “*outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo estadual*” (art. 5º, IX, “g”).

16 – Mas também o Estado de Goiás editou a Lei Estadual nº 18.995, de 03 de setembro de 2015, que dispõe sobre a Política Estadual de Agricultura Irrigada e, ao fazê-la, afirmou que as obras de infraestrutura de irrigação, inclusive os barramentos, são incondicionalmente considerados, para fins de licenciamento ambiental para supressão de vegetação nativa em APP, como de utilidade pública e interesse social (art. 24, parágrafo único). Esta construção do legislador goiano, a par de destoar das normas gerais veiculadas pela Lei Nacional nº 12.651/2012, também extrapola a regra que emana do § 2º do art. 22 da Lei Nacional nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, que condiciona a qualificação do empreendimento ou atividade como sendo de utilidade pública ao reconhecimento do Poder Público de ser essencial para o desenvolvimento social e econômico.

17 – De se verificar, pois, que a atuação do legislador goiano, ao editar o parágrafo único do art. 24 da Lei Estadual nº 18.995/2015, na parte que afirma ser de utilidade pública, incondicionalmente, as obras de infraestrutura de irrigação, para fins licenciamento de supressão de vegetação nativa em APP, invadiu a competência da União, legislando inadequadamente sobre matéria que não estava à sua disposição, atraindo a incidência da norma do art. 24, § 2º, da Constituição Federal, fazendo, *a priori*, inconstitucional o dispositivo da lei estadual (ADI nº 2.903¹).

18 – Nada obstante, por ocasião do julgamento da ADI nº 4903-DF, que discutia a constitucionalidade do art. 3º, inciso VIII, alínea “b” e inciso IX, da Lei nº 12.651/2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu, entre outros pontos, que:

"22. Apreciação pormenorizada das impugnações aos dispositivos do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012):

(a) Art. 3º, inciso VIII, alínea 'b', e inciso IX (Alargamento das hipóteses que configuram interesse social e utilidade pública): As hipóteses de intervenção em áreas de preservação permanente por utilidade pública e interesse social devem ser legítimas e razoáveis para compatibilizar a proteção ambiental com o atendimento a outros valores constitucionais, a saber: prestação de serviços públicos (art. 6º e 175 da CRFB); políticas agrícola (art. 187 da CRFB) e de desenvolvimento urbano (art. 182 da CRFB); proteção de pequenos produtores rurais, famílias de baixa renda e comunidades tradicionais; o incentivo ao esporte (art. 217 da CRFB), à cultura (art. 215 da CRFB) e à pesquisa científica (art. 218 da CRFB); e o saneamento básico (artigos 21, XX, e 23, IX, da CRFB). O regime de proteção das áreas de preservação permanente (APPs) apenas se justifica se as intervenções forem excepcionais, na hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional. No entanto, o art. 3º, inciso IX, alínea g, limitou-se a mencionar a necessidade de comprovação de alternativa técnica e/ou locacional em caráter residual, sem exigir essa circunstância como regra geral para todas as hipóteses. Essa omissão acaba por autorizar interpretações equivocadas segundo as quais a intervenção em áreas de preservação permanente é regra, e não exceção. Ademais, não há justificativa razoável para se permitir intervenção em APPs para fins de gestão de resíduos e de realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, sob pena de subversão da prioridade constitucional concedida ao meio ambiente em relação aos demais bens jurídicos envolvidos nos dispositivos respectivos; CONCLUSÃO:(i) interpretação conforme à Constituição aos incisos VIII e IX do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, e (ii) declaração de inconstitucionalidade das expressões 'gestão de resíduos' e 'instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais', do artigo 3º, VIII, b, da Lei n. 12.651/2012;"

19 – Em razão da similitude dos dispositivos da legislação goiana com os dispositivos da legislação federal tidos por constitucionais (interpretação conforme) pela Suprema Corte, o resultado hermenêutico deve ser o mesmo.

20 – Assim, ao tempo em que **aprovamos o Despacho nº 5480/2019 PPMA** (Evento 000010326897), suplementado pelo **Despacho nº 5606/2019 PPMA** (Evento 000010489350), concluímos, **em caráter de orientação geral**, que:

a) ficam superadas as manifestações anteriores da Procuradoria-Geral do Estado, v.g. **Parecer nº 002387/2016-PPMA** (Evento 9999746) e **Despacho "AG" nº 000290/2017** (Evento 000010705789), naquilo que colidente;

b) o § 1º do art. 1º, e os incisos I e II do art. 2º da Resolução CONAMA nº 369/2006 perderam a eficácia com o advento da Lei nº 12.651/2012; e,

c) a intervenção e a supressão de vegetação nativa em APP, nas hipóteses indicadas pelo art. 5º, inciso IX, da Lei Estadual nº 18.104/2013, e no parágrafo único do art. 24 da Lei Estadual nº 18.995/2015, é constitucional, desde que, atentos aos comandos da ADI nº 4903-DF, “(...) de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta (...)” ou quando as obras de infraestrutura de irrigação, inclusive os barramentos de cursos d’água forem declaradas pelo poder público estadual como essenciais para o desenvolvimento social e econômico regional..

21 – À **Procuradoria Setorial da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação à **Chefia da PPMA**, para replicar aos demais integrantes da Especializada, à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 e, por fim, ao **DDL/PGE**, para registrar a alteração do entendimento consignado no bojo do **Despacho "AG" nº 000290/2017**.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 "Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes."

[[ADI 2.903](#), rel. min. Celso de Mello, j. 1º-12-2005, P, DJE de 19-9-2008.]

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 27/12/2019, às 11:44, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000010701161** e o código CRC **61DBED24**.

GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201900017011180



SEI 000010701161<