



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER Nº: 15.936/2017/CJ/AGE-AGE

PROCESSO Nº: 1080.01.0000139/2017-73

PROCEDÊNCIA: Instituto Estadual de Florestas

INTERESSADO: Instituto Estadual de Florestas, Núcleo de Assessoramento Jurídico

DATA: 28/12/2017

CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA: Meio ambiente. Instrumentos econômicos. Licenciamento ambiental.

ASSUNTO: Instituição de pagamento de serviços ecossistêmicos específicos em relação a sistemas de telecomunicação e suas respectivas estações com infraestrutura, instalados em Unidades de Conservação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS. ESTAÇÕES DE TELECOMUNICAÇÃO. INSTALAÇÃO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. REGULARIZAÇÃO DE ESTRUTURAS IMPLANTADAS. CONTRAPRESTAÇÃO. INSTRUMENTO. REVISÃO DA PORTARIA IEF N. 30/2009. DECRETO. PARECER AGE N. 15.610/2016. ESPECIFICIDADE DA SITUAÇÃO. ART. 225, § 1º, III, DA CR/88. LEI N. 9.985/00. LEIS N. 9.472/97 E 13.116/2015. EQUILÍBRIO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES. ACESSO ÀS TELECOMUNICAÇÕES, DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO E À COMUNICAÇÃO E ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS. JUROS E CORREÇÃO. LEI ESTADUAL N. 21.735/2015 E DECRETO N. 46.668/2014. PRESCRIÇÃO. PARECER AGE N. 15.859/2017.

1. Pela inviabilidade jurídica de implantação/instalação de novas infraestruturas e estruturas de telecomunicações em Unidades de Conservação do Estado de Minas Gerais, ressalvando-se, excepcionalmente, estruturas implantadas e/ou a implantar, de interesse coletivo - excetuadas, pois, as de interesse restrito, na forma da lei - cuja negativa de manutenção ou instalação implique óbice intransponível à prestação de serviços de natureza coletiva na região ou município onde deva se localizar a antena de telecomunicação, comprovada a ausência de alternativa técnica e locacional, mediante processo próprio e observado o respectivo plano de manejo.

2. Pelo remanejamento/retirada das infraestruturas/estruturas de suporte existentes dentro de Unidades de Conservação do Estado, ressalvada a excepcionalidade posta no item anterior e a hipótese em que a remoção, em cada caso, possa resultar, comprovadamente por meio de estudo técnico, em maiores prejuízos aos atributos especialmente protegidos.

3. Em não havendo alternativa locacional e diante dos valores envolvidos - proteção ambiental especial, de um lado, e direito ao acesso às telecomunicações, de outro, opinamos - para fins de regularização das estações de telecomunicação implantadas - pela viabilidade de edição de lei, em sentido formal, desafetando a área ou dispondo especificamente sobre a manutenção das estruturas dentro da Unidade, com as necessárias restrições e condições para sua coexistência com a proteção objetivada com a criação da área de proteção, o que pode, inclusive, ser adotado - indo além da consulta específica para as antenas - para outras situações de interesse público no Estado, como estradas já existentes em momento anterior à criação da Unidade de Conservação e redes de distribuição de energia elétrica.

4. Quanto ao instrumento adequado para previsão da cobrança pelo uso de serviços ecossistêmicos, consistentes na utilização de área dentro de Unidade de Conservação para instalação de estruturas e antenas, em substituição à Portaria IEF n. 30/2009, entendemos que pode ser adotado Decreto, por se tratar de crédito com natureza de preço público, para cuja instituição não incide o princípio da legalidade estrita.

5. Correção monetária e juros na forma do art. 5º da Lei n. 21.735/2015 e do art. 50 do Decreto n. 46.668/2014 e, para período anterior às normas estaduais, tendo em vista a inexistência de previsão legal quanto ao índice de juros, pela aplicação do art. 406 do Código Civil, na forma da orientação do Superior Tribunal de Justiça, incidindo a Taxa SELIC para todo o período em que houver mora e, por fim, quanto à prescrição, observar a orientação contida no Parecer AGE n. 15.859/2017, aplicável à espécie.

I. RELATÓRIO

O Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas solicitou orientação do Núcleo de Assessoramento Jurídico acerca de instalação de infraestruturas e estruturas de telecomunicações nas Unidades de Conservação do Estado de Minas Gerais, após, segundo o Consultante, reunião realizada no dia 27/07/2017 na sede da Advocacia-Geral do Estado.

Destacou que a colocação de antenas de telecomunicação em Unidades de Conservação de proteção integral geraria benefícios ecossistêmicos às empresas de telecomunicação que utilizem o espaço para implantação de sistema de captação de sinal e

que se trata de uma realidade a existência de estruturas dessa natureza no Estado.

Por outro lado, assevera o Consultante que, diante dessa realidade, veio o art. 33 da Lei n. 9.985/00 fixar, além do dever de buscar prévia autorização, que os interessados nesses serviços paguem pela exploração. Indaga, afinal, sobre os procedimentos para cobrança dos serviços ecossistêmicos, notadamente sobre o instrumento legal a ser publicado, em substituição à Portaria IEF n. 30/2009, para exigir o pagamento pela utilização do serviço ecossistêmico.

Indaga, ainda, o Consultante sobre a "autorização para intervenção e novas estruturas de antenas dentro das unidades de conservação, bem como a regularização de estruturas anteriormente instaladas."

A par dessa consulta, foi elaborada a Nota Jurídica/NAJ n. 1.516/2017, aprovada pelo Despacho 2, que submeteu a matéria ao Núcleo Central de Consultoria Jurídica, por meio do Memorando AGE/NAJ n. 8/2017.

A consulta vem instruída com vários documentos, conforme consta da descrição na árvore do processo.

II. PARECER

As questões jurídicas que permeiam a consulta não são, realmente, simples, mas foram bem analisadas pela Procuradoria do IEF e pelo NAJ, bem como no Despacho n. 110/2017/AGE/NAJ, que aprovou a Nota Jurídica n. 1.516/2017, acrescentando-lhe considerações.

Com efeito, no presente Parecer vamos organizar e cuidar dos pontos centrais da consulta, aprofundando alguns aspectos para, afinal, delimitar objetivamente as conclusões, que não coincidirão integralmente com as posições até aqui externadas pela Procuradoria do IEF e pelo NAJ.

Passamos ao exame.

1. Serviços ecossistêmicos e serviços ambientais. Instalação de estações de telecomunicação em Unidades de Conservação. Contraprestação do recebedor dos serviços em prol da gestão ambiental do bem protegido.

O primeiro ponto que acreditamos deva ficar bem delineado diz respeito ao que se consideram serviços ecossistêmicos e serviços ambientais.

No Brasil, vem-se adotando o termo genérico serviços ambientais, mas, para o caso, preferimos adotar a expressão serviços ecossistêmicos sob o ponto de vista de quem contribuirá/compensará/pagará pela oferta desses serviços por uma Unidade de Conservação da Natureza.

A ideia implícita em serviços ambientais é a de valoração ambiental e, assim, de pagamento por eles, no sentido de que alguém cuida do meio ambiente, preserva ecossistemas e quem usufrui, se beneficia desse serviço prestado pelo ecossistema protegido, paga àquele que cuida. Ou seja, há uma bilateralidade: há um comprador e um provedor. O provedor garante a provisão do serviço (o que seria um serviço ecossistêmico propriamente dito) e o comprador o paga como forma de estimular a adoção das práticas sustentáveis e de preservação.

Essa concepção de que o meio ambiente natural tem um valor econômico e, portanto, impõe-se incentivar as boas práticas mediante contraprestação financeira, se constitui em ferramenta para explicitar, de um lado, os custos da degradação e, de outro, uma técnica de valoração ambiental com incentivo à conservação de recursos naturais, ao seu uso de forma sustentável.

Pois bem.

O caso diz respeito à exigência de pagamento por pessoas que tenham implantado estações de telecomunicações [*conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis*] dentro de espaço físico de Unidade de Conservação estadual. Logo, a primeira questão a se responder é se aquele de quem será exigido o pagamento usufrui de um serviço ecossistêmico.

Os estudos que vêm sendo desenvolvidos nessa seara classifica os **serviços ecossistêmicos** em: a) serviços de provisão - aqueles obtidos dos ecossistemas, como água doce, fibras, madeira...; b) serviços de regulação - benefícios obtidos a partir de processos naturais que regulam as condições ambientais, a exemplo da absorção de CO2 pela fotossíntese das florestas; c) serviços culturais, que são aqueles intangíveis, de natureza recreativa, educacional... e d) serviços de suporte, que contribuem para a produção de outros serviços ecossistêmicos, como formação do solo, dispersão de sementes e ciclagem de nutrientes.

No Estado de Minas Gerais, podemos citar um exemplo bem objetivo de investimento em serviços ambientais - e aqui sob o viés de quem recebe o incentivo financeiro -,

que é aquele ofertado a proprietários e posseiros rurais que identifiquem, recuperem, preservem e conservem áreas necessárias à proteção de formações ciliares e à recarga de aquíferos e à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis. É a denominada Bolsa Verde, instituída na Lei Estadual n. 17.727/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual n. 45.113/2009. Vejamos: Os proprietários e posseiros rurais poderão receber por serviços em favor dos ecossistemas envolvidos. Mas alguém terá que investir. A esse respeito, a Lei Estadual n. 17.727/2008 explicita de onde virão os recursos.

Por outro lado, na Lei Estadual n. 20.922/2013 está previsto que o Estado poderá pagar por serviços ambientais ao proprietário ou possuidor rural em Unidade de Conservação que adote voluntariamente medidas de redução dos impactos ambientais de suas atividades (art. 45, § 4º). E o art. 104, VI, da mesma Lei, explica que se consideram incentivos especiais, que o poder público pode criar, "a concessão de incentivo financeiro, no caso de proprietário e possuidor rural, para recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis, nos termos da legislação vigente."

O caso sob exame tem especificidade. Envolve o pagamento a ser imposto pelo poder público a beneficiário dos serviços ecossistêmicos ofertados por Unidade de Conservação. E os estudos que antecederam ao presente fundamentam a cobrança no art. 33 da Lei n. 9.985/00. Cumpre verificar, então, se o art. 33 da Lei n. 9.985/00 confere suporte jurídico à cobrança e se, independentemente dessa regra específica, a possibilidade da exigência de contraprestação não estaria albergada em princípios do Direito Ambiental, a autorizar, em qualquer hipótese, sua fixação em ato administrativo.

2. Estações de telecomunicações em Unidades de Conservação. Benefício obtido pela proteção proporcionada e pagamento.

Antes da análise quanto à legalidade de instalação de infraestruturas e estruturas de telecomunicações em Unidades de Conservação do Estado e de se orientar o caminho jurídico para regularizar as já existentes, cumpre avaliar se haveria obtenção de um benefício proporcionado pela Unidade de Conservação a justificar a imposição de um pagamento.

Independentemente da análise centrar-se em dispositivo específico da "Lei do SNUC", convém adiantar que a concepção de serviços ecossistêmicos é mais ampla. Dito isso, passamos ao ponto específico da autorização legal para instituição da cobrança.

Uma primeira leitura do disposto nos arts. 33 da Lei n.9.985/00 leva-nos a pensar que a hipótese de que estamos a tratar não se inclui nas modalidades ali previstas. É que o art. 33 da Lei n. 9.985/00 determina que se sujeita a pagamento a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, conforme dispuser o regulamento. Mas o regulamento desta lei, Decreto n. 4.340/2002, em seu art. 25, repisa a possibilidade de autorização para exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade e explicita que esses produtos, subprodutos ou serviços são aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como a visitação, recreação e turismo e a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em unidades de Conservação de uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei (parágrafo único, incisos I e II do art. 25).

Com efeito, em princípio, a exploração referida nos arts. 33 da Lei n. 9.985/00 e explicitada no art. 25 do Decreto n. 4.340/02 não parece abrir espaço para inclusão da hipótese em estudo, eis que esta não diz respeito a nenhuma intervenção para viabilizar o suporte físico e logístico à administração e à implementação das atividades de uso comum do público na respectiva Unidade de Conservação.

Contudo, uma interpretação mais aberta do art. 33, aliada à concepção de serviço ecossistêmico, que ultrapassa aqueles oferecidos especificamente por Unidades de Conservação, autoriza a cobrança. Isso porque, de regra, o poder público pode exigir a remuneração por uso de espaço público - de interesse de toda a coletividade - afetado a uma finalidade especial. Exemplo de situação similar é o preço cobrado por ocupação de terrenos da marinha por particulares.

O caso sob exame envolve um bem, em tese, público, já que as Unidades de Conservação de proteção integral são de posse e domínio públicos, devendo ser desapropriados os bens de particulares insertos nas áreas instituídas e definidas geograficamente para terem essa proteção especial e, portanto, como acabamos de dizer, trata-se de área com afetação especial, o que atrai a possibilidade de se impor o dever de indenizar esse uso do espaço público, de pagar uma contraprestação pelo proveito obtido do serviço ecossistêmico encontrado ali, como a área estratégica, o solo, a declividade...

E, como estamos considerando infraestruturas e estruturas de telecomunicações que se constituem em atividade de interesse coletivo, a serem mantidas em espaços especialmente protegidos, o art. 33 da Lei n. 9.985/00 vem também amparar a cobrança pelo uso nessa circunstância especial em prol da provisão dos serviços ecossistêmicos dentro da Unidade de Conservação, mediante a reversão e aplicação do valor recebido na própria Unidade de Conservação.

Estamos tomando em consideração dois valores constitucionais, quais sejam, o dever de preservação imposto ao poder público pelo art. 225 da Constituição da República, ao lado do dever de investimento em infraestrutura para assegurar o direito fundamental à informação e à comunicação. Aliás, quando cuidamos do direito à informação na atualidade, tida que é a sociedade como “sociedade da informação”, estamos também tratando de meio ambiente cultural. Ou seja, o tema envolve direito ao meio ambiente natural preservado, de um lado, e, do outro, da garantia ao meio ambiente cultural. De forma que, sob a ótica geral de se impor o dever de pagamento por serviço ecossistêmico, está autorizada a fixação da contraprestação pela implantação de estação de telecomunicação (infraestrutura e estruturas) dentro de Unidade de Conservação.

3. Sobre o instrumento para regularizar a cobrança. Substituição da Portaria IEF n. 30/2009.

No Parecer AGE n. 15.610, de 2016, nós respondemos especificamente à indagação sobre qual o instrumento jurídico adequado para regulamentar o pagamento por serviços ambientais no âmbito previsto nos arts. 47 e 48 da Lei Nacional n. 9.985, de 2000. Não foi objeto de análise a instituição de pagamento por serviços ecossistêmicos (beneficiário-pagador) fora das hipóteses daqueles artigos 47 e 48.

A espécie envolve infraestruturas de antenas de telecomunicações instaladas e a serem instaladas em Unidades de Conservação de proteção integral. Ou seja, a situação aqui é diversa. Não diz respeito às atividades previstas nos arts. 47 e 48 da Lei n. 9.985/00, nem foi examinado esse aspecto no referido Parecer n. 15.610/2016.

Portanto, em nosso entender, as conclusões do Parecer AGE n. 15.610/2016 não se aplicam ao presente caso, seja em virtude da natureza distinta das atividades, seja porque, por ocasião do exame da indagação específica, não se tomou em consideração implantação de empreendimento dentro de Unidade de Conservação, mas apenas considerou-se o dever de beneficiário de recursos hídricos, em virtude da proteção conferida por uma Unidade de Conservação, de pagar, como contraprestação, o que não significa captar água diretamente dentro da Unidade de Conservação.

Assim, com o devido respeito, tenho que o Parecer AGE n. 15.610/2016 não dá embasamento, por si só, para concluir pela possibilidade de instituir o pagamento por serviços ecossistêmicos por meio de Decreto para a situação ora examinada.

Não obstante, buscando identificar a natureza jurídica da contraprestação, instituída pelo poder público estadual para usuários de estrutura de antenas que estejam instaladas ou venham a se instalar, excepcionalmente, dentro dos limites de Unidades de Conservação, parece-nos se tratar de um preço público. E, em se considerando a natureza da contraprestação/indenização pelo serviço ecossistêmico ofertado por uma Unidade de Conservação estadual como preço público, sua instituição não se condiciona ao princípio da legalidade estrita, conforme entendimento sedimentado no Supremo Tribunal Federal. A esse respeito confira-se ementa da ADI 800:

Ementa: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 800, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014)

No mesmo sentido, decisão do Superior Tribunal de Justiça

DIREITO ADMINISTRATIVO – TERRENO DE MARINHA – TAXA DE OCUPAÇÃO – REGIME DE DIREITO ADMINISTRATIVO – OBRIGAÇÃO PESSOAL – TRANSFERÊNCIA DE OCUPAÇÃO – VIOLAÇÃO DO ART. 24 DO DECRETO-LEI N. 3.438/41 – NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO PRÉVIA.

1. Os terrenos de marinha são bens dominicais da União, os quais, no passado, desde o tempo da realeza, destinavam-se à defesa do território nacional ao permitir a livre movimentação de tropas militares pela costa marítima.

2. Permite-se a ocupação dos terrenos de marinha por particulares, mediante o pagamento de taxa de ocupação.

3. A taxa de ocupação é o preço pago à Fazenda Pública pela utilização de bem que lhe pertence. Não possui natureza tributária (Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º). Situa-se, eminentemente, no Direito Público.

4. Apesar de intimamente ligada à realidade da coisa, a taxa de ocupação decorre de uma obrigação pessoal oriunda de relação jurídica entre o ocupante e a Administração Pública.

5. Merece reforma a decisão do Tribunal a quo, ao entender que a redação do art. 128, § único do Decreto-Lei n. 9.760/46 (em vigor à época), tornou o adquirente o único responsável pelo pagamento da taxa, independente do respectivo registro.

6. A exegese dada pelo Tribunal de origem, a par de integrar a lei, não se coaduna com a natureza do instituto da ocupação, haja vista que é obrigação pessoal, que não se transfere jungida a coisa; e, é de caráter público, devendo ser interpretada de forma a não limitar a soberania da União na gestão das coisas que lhe pertencem, em nome do próprio interesse público subjacente.

7. Dispõe o art. 24 do Decreto-Lei n. 3.438/41, verbis: "Os pedidos de licença para transferência de aforamento ou ocupação, dirigidos ao chefe do Serviço Regional do Domínio da União deverão mencionar expressamente o nome do adquirente e o preço ajustado da transação." 8. Restaura-se o entendimento do juízo primevo, ao sentenciar que era obrigação do autor comunicar à Secretaria de Patrimônio da União - SPU a transferência da ocupação do imóvel a terceiro, de forma a possibilitar ao ente público fazer as devidas anotações.

Recurso especial provido.

(REsp 1145801/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 19/08/2010)

Logo, ainda que sob outro fundamento, o de que a natureza jurídica dos valores a serem pagos pela utilização de espaço dentro de Unidade de Conservação é de preço público, entende-se que pode ser previsto em Decreto, já que não sujeito ao princípio da legalidade estrita.

4. Implantação de novas estruturas em Unidades de Conservação. Manutenção das atuais. Regularização por meio de lei.

A instalação de novas estruturas de telecomunicações em Unidades de Conservação de proteção integral, de regra, não está autorizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, cujo inciso impõe, ao poder público, o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei e vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção e conforme a Lei n. 9.985/00 (Lei do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), notadamente seus arts. 2º, inciso VI, e 7º, § 1º, que preceituam, no que se refere ao objetivo básico da instituição de Unidade de Conservação Integral, a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, a preservação da natureza, admitindo-se apenas o uso indireto de seus atributos naturais, com exceção dos casos previstos naquela mesma lei.

Os artigos que dispõem sobre as unidades de proteção integral na Lei n. 9.985/00 estabelecem o objetivo central de cada uma delas, bem como o que está autorizado e o que está vedado fazer em suas áreas. E o plano de manejo é o documento que vai minudenciar as atividades autorizadas por lei, sendo proibidas quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com seus objetivos, seu plano de manejo e seus regulamentos (art. 28 da Lei 9.985/00, combinado com o art. 33).

Ou seja, tal como posto no Despacho 2 (0091763), do NAJ, as unidades de conservação de proteção integral se sujeitam a um regime especial de administração, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, na forma do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal c/c art. 2º, I e VI da Lei nº 9.985/2000, admitindo-se, lado outro, o uso indireto de seus recursos naturais (inciso IX do art. 2º da Lei de SNUC), bem como a exploração de produtos, subprodutos e serviços inerentes às unidades de conservação, desde que em consonância com os objetivos de cada categoria de unidade (art. 33 Lei SNUC c/c art. 25 do Decreto 4.340/02) e conforme os respectivos Planos de Manejo e seus regulamentos.

Contudo, de acordo com o art. 4º, I, da Lei n. 13.116/2015, que estabelece normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, com o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do País (excepcionados os serviços restritos), o sistema nacional de telecomunicações compõe-se de bens e serviços de utilidade pública e de relevante interesse

social, estabelecendo-se, no inciso VI, do mesmo artigo, que o uso racional dos recursos e a modernização tecnológica das redes e de sua infraestrutura de suporte, com vistas a reduzir o impacto ambiental, devem nortear permanentemente as decisões das prestadoras, impondo-se aos entes federados promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações (inciso VII).

A Lei n. 13.116/2015, a partir do art. 5º, dispõe sobre o licenciamento para a instalação de infraestrutura e de redes de telecomunicações em **área urbana** e elenca os princípios pelos quais se deve pautar o licenciamento, entre eles: razoabilidade e proporcionalidade; eficiência e celeridade; integração e complementaridade entre as atividades de instalação de infraestrutura de suporte e de urbanização e redução do impacto paisagístico da infraestrutura de telecomunicações, sempre que tecnicamente possível e economicamente viável.

Com efeito, embora não haja regulação da instalação de infraestrutura de telecomunicação em Unidade de Conservação de proteção integral, o que, em nosso entender, se deve ao fato de a Constituição e a lei especial admitirem o uso apenas indireto, não há como não tomar em consideração o direito de acesso às telecomunicações, de modo especial o serviço de telecomunicação de interesse coletivo, conforme sua classificação legal (arts. 62 a 64 da Lei n. 9.472/97) - inclusão digital. Em sendo assim, não obstante a dificuldade de superação dos termos legais, é preciso sopesar os valores envolvidos no presente estudo. É certo que o Estado deve garantir meios para que os direitos à comunicação e à informação sejam desfrutados em sua plenitude, e um deles consiste no amplo acesso às telecomunicações a todos os cidadãos.

Com essas considerações, propondo o sopesamento dos valores envolvidos na controvérsia de difícil deslinde, quais sejam, preservação ambiental e desenvolvimento de tecnologias da informação, entendo que é possível equacionar a questão das estações de telecomunicação implantadas dentro de área de Unidade de Conservação instituída, conforme será especificado na conclusão, a seguir.

III. CONCLUSÃO

O art. 225 § 1º, III, da Constituição Federal, veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a criação de Unidade de Conservação da Natureza.

A Lei Nacional que regulamenta o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC, n. 9.985/00) define proteção integral, no inciso VI do art. 2º, como manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais, que se caracteriza, na forma do inciso IX do mesmo art. 2º, como sendo aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

O art. 7º, § 1º, também da Lei n. 9.985/00 autoriza apenas o uso indireto dos recursos naturais de Unidade de Proteção Integral, excepcionando algumas hipóteses conforme o objetivo específico de cada categoria. Ao seu turno, o art. 33 prevê a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, mediante prévia autorização, sujeitando o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

O regulamento, Decreto n. 4.340/2002, explicita que os produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade, são aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo (art. 25, § 1º, I).

Os serviços de telecomunicação não se enquadram na descrição do art. 25, § 1º, inciso I, do Decreto n. 4.340/02, mas, por meio das estações (art. 60, § 2º, da Lei n. 9.472/97), viabilizam o direito materialmente fundamental de acesso à informação e à comunicação, cujo dever é atribuído ao Estado brasileiro, o que envolve, portanto, a necessidade de implantação das competentes estruturas para ofertar a tecnologia da informação.

É dever do Estado e de toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações, mantendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas é também dever do Estado investir em infraestrutura de serviços de telecomunicação, de interesse coletivo, e de conciliar esses valores constitucionais, promovendo a convivência entre as exigências protetivas do meio ambiente natural e as relativas às telecomunicações, de forma a efetivar as condições fáticas para o exercício do direito à informação e à comunicação na era da sociedade da informação.

Com efeito, excepcionalmente, em não havendo comprovada alternativa locacional, isto é, previamente comprovado tratar-se de solução única, singular, a de implantar estações de telecomunicações em áreas inseridas em Unidade de Conservação do Estado como meio imprescindível à efetivação do serviço de interesse coletivo para determinada região ou município, impõe-se admitir que sejam fixadas/mantidas as instalações respectivas, sem prejuízo de a Administração optar por desafetar a área, estabelecendo-se as condições de uso do espaço com o menor impacto possível, as medidas mitigadoras e compensatórias, tudo

na forma da legislação de licenciamento estadual, além de se observar, impreterivelmente, o respectivo Plano de Manejo, nos termos da Lei n. 9.985/00, que indicará as principais restrições, conforme a classificação da Unidade de proteção integral.

Relativamente às estruturas já estabelecidas no interior de Unidade de Conservação estadual, cuidando-se de situação consolidada no tempo e podendo se tratar, inclusive, de situação anterior à criação da Unidade de Conservação, recomenda-se a edição de lei em sentido formal para reconhecer essas situações de fato pretéritas ou, ainda que se trate de implantações posteriores à instituição da área de proteção especial, mas por se cuidar de estrutura de telecomunicação de interesse coletivo – excetuadas, portanto, as de interesse restrito, na forma da lei, e as de interesse puramente particular – que sejam regularizadas sua manutenção no local, ponderando-se os valores em jogo, quais sejam, o direito fundamental à informação e à comunicação e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desde que, como já afirmado, não haja alternativa locacional e não se revele oportuno desafetar a área.

Portanto, em síntese,

(1) a regra é a não implantação de novas estruturas de estações de telecomunicações em Unidades de Conservação da Natureza por ausência de autorização legal, ressalvada a hipótese de ausência de alternativa locacional que inviabilize o fornecimento do serviço de interesse coletivo na região, o que se admite ponderando-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito fundamental à informação, que não prescinde da garantia de acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação – TIC.

(2) as estruturas de telecomunicações de interesse coletivo, conforme definição legal, já implantadas, devem ser retiradas e realocadas, salvo se a retirada provocar maior impacto do que a manutenção, hipótese a ser comprovada tecnicamente em procedimento específico, documentado; em não havendo alternativa locacional, avaliar a desafetação da área ou sua manutenção, desde que regularizada em processo de licenciamento próprio, sem prejuízo de edição de lei em sentido formal, retificando os atos de criação da respectiva unidade para inserir essa exceção ao uso do espaço e observando-se a conformidade com o plano de manejo.

A sustentação jurídica para a fixação de valores a serem pagos como contraprestação pelo uso dos serviços ecossistêmicos advindos da proteção de uma Unidade de Conservação da Natureza, advém do princípio do usuário-pagador em prol do provedor-recebedor e da concepção da importância de instrumentos de gestão ambiental, nos termos da Constituição Federal – art. 225 c/c art. 170, VI - e do art. 9º da Lei n. 9.638/81, aliados ao disposto no art. 33 da Lei n. 9.985/00, uma vez que é ofertado o benefício ecossistêmico que se constitui na infraestrutura do meio ambiente natural (localização, declividade, altura, estrutura do solo) a viabilizar a implantação da estrutura artificial de telecomunicação, cuja manutenção desse benefício proporcionado pelo meio ambiente natural especialmente protegido transcende a simples ocupação do espaço e tem um valor econômico-financeiro que deve ser internalizado pelo fornecedor do serviço de telecomunicação e pago em favor da provisão desse recurso natural.

Adota-se, no caso específico da infraestrutura de telecomunicações, a regra do art. 33 da Lei n. 9.985/00 por analogia, uma vez que, se se está a admitir, excepcionalmente, a implantação de estruturas no interior da Unidade de Conservação, a respectiva contraprestação há de ser cobrada em favor de investimentos no espaço territorial especialmente protegido para que cumpra a finalidade que motivou sua criação.

A correção monetária dos valores pretéritos a serem cobrados com fundamento na Portaria IEF n. 30, de 2009, deve ser feita de conformidade com o art. 5º da Lei Estadual n. 21.735/2015, devendo incidir sobre o valor apurado, a partir da mora, a Taxa SELIC. Período anterior à mora, correção pela Tabela da Corregedoria Geral de Justiça, nos termos do art. do Decreto n. 50, § 2º do Decreto n. 46.668/2014. Como não há disposição no âmbito estadual - anterior às mencionadas acima - estabelecendo índices de juros e correção para a contraprestação estabelecida na Portaria IEF n. 30/2009, a Taxa SELIC incidirá sobre todo o período de mora, com fundamento no art. 406 do Código Civil, conforme remansosa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Pareceres da AGE, respeitado o prazo prescricional de cinco anos por se tratar de preço público decorrente de uso de um bem ambiental como bem econômico, incidindo a mesma orientação contida no Parecer AGE n. 15.859/2017.

À consideração superior.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado de Minas Gerais
OAB/MG 91.692 - MASP 345.172-1

Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Dr. Danilo Antônio de Souza Castro

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado

Dr. Onofre Alves Batista Júnior



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Servidor(a) Público(a)**, em 28/12/2017, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Servidor(a) Público(a)**, em 03/01/2018, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 154125403465029785689481714169423024660



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral Adjunto**, em 03/01/2018, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0102299** e o código CRC **E69EA6A8**.

Referência: Processo nº 1080.01.0000139/2017-73

SEI nº 0102299