



**Procedência:** Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (ASJUR/SEMAD)

**Interessados:** Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEMAD

Subsecretaria de Gestão e Regularização Ambiental Integrada - SGRAI

**Parecer n.º:** 15.494

**Data:** 2 de setembro de 2015

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) URBANA. DEFINIÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA CONSOLIDADA EM ÁREA URBANA. LEI ESTADUAL 20.922/2013. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CONCEITO PREVISTO NO ART. 47, II, DA LEI FEDERAL Nº 11.977/09. INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º, III, DA LEI ESTADUAL N. 20.922/13. PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. LEGALIDADE. ANÁLISE TÉCNICA. PARECER ASJUR/SEMAD N. 100/2015. RATIFICAÇÃO. RECOMENDAÇÃO DE AVALIAÇÃO TÉCNICA.

*“Os Procuradores do Estado de Minas Gerais estão mobilizados na busca de melhoria de tratamento, inclusive remuneratório, eis que atualmente representam a segunda Procuradoria de Estado menos valorizada do Brasil.”*

## RELATÓRIO

O Procurador do Estado Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEMAD, por meio do Ofício n. 043/2015/ASJUR/SEMAD, encaminha à Advocacia-Geral do Estado o expediente SIGED n. 1247 1371 2015/SIPRO n. 0001201-1370-2015-6, acompanhado do Parecer SEMAD/ASJUR n. 100/2015, para manifestação a respeito das conclusões ali expostas, considerando a relevância da matéria para a Administração Pública Estadual.



O Parecer da Assessoria Jurídica da SEMAD foi proferido a pedido do Advogado-Geral do Estado, após solicitação do procurador do empreendimento autuado por intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) urbana, sem autorização especial do órgão ambiental.

O Auto de Infração lavrado é o de n. 123976, de 2014, contra o qual foi interposta defesa pelo autuado, Supermercado Bahamas Ltda, CNPJ 17.745.613/0001-50. Pediu-se o desembargo da obra.

A consulta é originária da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada. A solicitação de posição acerca do assunto é de maior abrangência, embora se trate de caso concreto a ser decidido.

A Assessoria Jurídica da SEMAD destacou a dificuldade de se emitir orientação geral acerca da matéria, sendo imprescindível considerar-se a situação concreta para definir-se uma solução segura, a exemplo da forma, origem e tempo da ocupação da APP, condição jurídica inicial... De forma que a orientação trazida no Parecer ASJUR 100/2015 se ateve à indagação sobre a “possibilidade de utilização do conceito previsto no art. 47, II, da Lei Federal nº 11.977/09 como definição de parcelamento de solo para configurar a ocupação antrópica consolidada prevista no inciso II do art. 2º da Lei Estadual n. 20.922/13 e para fins de aplicação do art. 17 desta mesma Lei, evitando-se a solução inadequada de outras situações, em dissonância com as normas ambientais vigentes, que deverão ser analisadas observando as peculiaridades de cada caso.”

O expediente vem com folhas numeradas até a de n. 55, dele constando, por cópias reprográficas:

1. Consulta formulada pela Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada (folhas 1 a 3 – documento original);
2. Auto de Fiscalização n. 167160/2014 (folhas 19 a 23);
3. Auto de Infração n. 123976 (folhas 24 e 25);
4. Ratificação do pedido feito na defesa pelo Supermercado Bahamas, com anexo fotográfico (folhas 26 a 34);
5. Boletim de Ocorrência n. M5450-2014-0031415 (folhas 33 a 40).



6. Relatório técnico de fiscalização (folhas 41 a 46) com anexos fotográficos (folhas 47 a 52).
7. Defesa apresentada pelo Supermercado Bahamas (folhas não numeradas).
8. Decreto do Município de Ubá, aprovando o loteamento Bairro Santana II.
9. Pedidos apócrifos do autuado.
10. Ofício ASJUR/SEMAD 043/2015, de encaminhamento do Parecer 100/2015.

O Parecer SEMAD/ASJUR n. 100/2015 traz uma análise detida da indagação apresentada pela Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada.

Quando já sob estudo a matéria, sobreveio o expediente TRIBUNUS EXP 1084137, SIPRO 0109081.1080/2015-6, endereçado ao Sr. Advogado-Geral Adjunto do Estado, no corpo do qual pugna-se pela avaliação da interpretação do Parecer SEMAD n. 100/2015, aduzindo, o interessado, que houvera um equívoco na consulta anterior, revendo a posição para entender que a legislação que traz o conceito de parcelamento do solo é a Lei Federal n. 6.766/79 e não a Lei 11.977/09, e, nessa linha, defender que o parcelamento do solo mediante loteamento ocorre com a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos. Sob essa perspectiva, a construção do Supermercado teria se efetivado em área urbana com ocupação antrópica consolidada. Isso, nos termos do art. 2º, III, da Lei Estadual n. 20.922/2013, ressaltando a locução “ou” parcelamento do solo na parte final desse inciso.

O interessado assevera, ainda, nesse novo pedido, que recebeu com surpresa o parecer da Assessoria Jurídica da SEMAD, ainda não divulgado por estar sob avaliação da Consultoria Jurídica e que estaria em formulação uma minuta de Deliberação Normativa do COPAM, a qual autorizaria a construção.

Expostos os contornos essenciais da consulta, passamos a opinar.



## PARECER


O Procurador do Estado Assessor Jurídico-chefe da SEMAD entendeu por bem encaminhar a presente consulta à Advocacia-Geral do Estado devido à repercussão da orientação proferida para o caso concreto, vinculado ao Auto de Infração n. 123976/2014, lavrado pela SEMAD.

Realmente, o tema jurídico suscitado pela Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada não é simples, justificando-se o alinhamento da posição jurídica do Estado, especialmente para orientar a atuação administrativa para outros casos que revelem a mesma situação, de intervenção em APP em área urbana, definindo-se os normativos incidentes e a harmonização entre regras em vigor.

Antes de adentrar no ponto central da consulta, convém asseverar que, não obstante as divergências doutrinárias que haviam antes da edição da Lei 12.651/2012 sobre a incidência de regras do Código Florestal (Lei 4.771/65) ou daquelas previstas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), a corrente que parece assegurar eficácia à norma contida no art. 225 da Constituição da República e decorre de estudos doutrinários firmados acerca do diálogo das fontes do direito, é a de prevalência das exigências do Código Florestal, seja por entender que, embora o Código Florestal de 1965 não fosse expresso sobre considerar a existência de APP em área urbana, essas áreas efetivamente existem nessas zonas e sua proteção é impostergável, observadas as peculiaridades da ocupação do solo; seja porque a superveniência da Lei de parcelamento do solo urbano não tem a força de afastar a aplicação do Código Florestal às zonas urbanas, porque a lei específica sobre a proteção jurídica do meio ambiente deve prevalecer; seja, sob outro olhar, em virtude da importância ímpar das Áreas de Preservação Permanente.

Em nosso sentir, o Código Florestal de 1965 incide sobre área urbana para exigir a proteção das APPs, dado o teor da parte final do art. 2º, parágrafo único, da Lei 4.771/65, que dispunha: “no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, *respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo*”.

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica  
MAPP 3a5:17x-1 - UAB/MS 4.1.1.2



(Destacamos) Tem esse entendimento Guilherme José Purvin de Figueiredo. (*In Curso de Direito Ambiental*.5.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 390 a 393).

Corroborar essa posição o veto aos §§ 7º e 8º do art. 4º da Lei n. 12.651/2012, impedindo a aplicação de leis municipais, por representar retrocesso. Eis o teor da Mensagem da Presidência da República, n. 212/2012, na parte em que justifica as razões dos vetos aos §§ 7º e 8º:

"Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura."

É que, com a edição da Lei nº 6.766, em 19/12/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) entrou em vigor, em relação às áreas urbanas, a faixa de preservação de 15 (quinze) metros ao longo dos rios.

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de quinze metros de cada lado, **salvo maiores exigências da legislação específica.**

Mas essa previsão não afasta a relativa à APP. O objetivo central da regra de parcelamento do solo não é promover a proteção especial à Área de Preservação Permanente, embora contribua para tanto. A jurisprudência, conquanto oscilasse sobre o tema, sinalizava pela prevalência da Lei Florestal sobre a Lei de Parcelamento do Solo, a exemplo da seguinte decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. DANO AMBIENTAL. APP. PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA.



CONSTRUÇÃO EM FAIXA NON AEDIFICANDI. 1. Ação Civil Pública em que se determinou, dentre outras providências, a demolição de construção irregular no entorno do Parque Nacional de Itatiaia, em Resende – RJ. 2. São inquestionáveis danos ambientais oriundos da construção e supressão vegetal ciliar a menos de trinta metros das margens de curso d'água, em área de preservação permanente. Inexistência de licença ou autorização dos órgãos ambientais para a realização da obra em faixa non aedificandi. Afronta aos artigos 2º e 4º da Lei nº 4.771/1965. 3. A proteção ao meio ambiente não é matéria de preponderante interesse dos municípios, daí que não se aplica a regra de competência do art. 29 da Lei Maior. Aplicação do Código Florestal em áreas urbanas. O parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, apesar de ressaltar os planos diretores e as leis de uso do solo locais, assinala que os princípios e limites estabelecidos pelo Código Florestal devem ser observados. 4. A demolição da estrutura edificada não se mostra desproporcional. A invocação de ideia vaga de razoabilidade não pode albergar condutas ilícitas. O réu já fora autuado, descumprido as medidas impostas pelo IBAMA e concluindo indevidamente a obra. 5. Apelo desprovido. (TRF-2 - AC: 200751090004016 RJ 2007.51.09.000401-6, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 26/07/2010, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data::23/08/2010 - Página::212)


Com a entrada em vigor da Lei 12.651/2012, fica superada essa divergência, conforme teor do *caput* do art. 4º.

Feita essa breve digressão e sem olvidar eventuais irregularidades no licenciamento do próprio loteamento do caso de Ubá, tem-se uma **primeira conclusão**: Prevalência do Código Florestal na análise da questão jurídica que envolve a construção do Supermercado Bahamas.

Nesse ponto, vale ressaltar a posição do Superior Tribunal de Justiça, da qual se extrai base para fixar premissas e prosseguir na construção do entendimento acerca da consulta. O Ministro Herman Benjamin salientou no julgamento do REsp 1245149/MS, em junho de 2013, em Ação Civil Pública na qual se debatia ocupação e edificação em APP – casas de veraneio, com pedido de desocupação, demolição das construções, reflorestamento da região afetada e pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções:

Sobre Área de Preservação Permanente Ciliar: “2.Primigênio e mais

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica  
MABD 308.174-1 - MABNIN 9 1:5:2



categorico instrumento de expressão e densificação da "efetividade" do "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado", a Área de Preservação Permanente ciliar (= APP ripária, ripícola ou ribeirinha), pelo seu prestígio ético e indubitável mérito ecológico, corporifica verdadeira trincheira inicial e última - a bandeira mais reluzente, por assim dizer - do comando maior de "preservar e restaurar as funções ecológicas essenciais", prescrito no art. 225, caput e § 1º, I, da Constituição Federal.

3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal.

4. Compreensível que, com base nessa ratio ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território non aedificandi. Não poderia ser diferente, hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em numerus clausus, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto).

5. Causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação propter rem de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. Precedentes do STJ.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL 6. Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coações e formas de mitigação do uso e exploração dos recursos naturais - o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou



empreendimento -, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restritivos que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP.

7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir.

8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.

Fixada a prevalência da lei de proteção ambiental sobre outra, como o caso da Lei de Parcelamento do Solo, e a importância ímpar da Área de Preservação Permanente, passa-se ao tema central.

### ***DA OCUPAÇÃO ANTRÓPICA CONSOLIDADA EM ÁREA URBANA***

A indagação inicial do Consulente (Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada) é sobre a possibilidade de utilização do conceito previsto no inciso II do art. 47 da Lei 11.977/09 como definição de parcelamento de solo, com o objetivo de configuração da ocupação antrópica consolidada prevista no inciso III do art. 2º da Lei 20.922/2013.





O Consulente parte do teor do art. 11, § 1º, da Lei Estadual n. 14.309/2002, sobre ocupação antrópica consolidada, e levanta dúvida acerca da parte final do inciso III do art. 2º da atual Lei Florestal do Estado, Lei 20.922/2013, de teor seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:  
(...)

III - ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente - APP - definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

De acordo com o Consulente, como a legislação ambiental mineira não traz o conceito de parcelamento do solo, haveria necessidade de recorrer-se à interpretação sistemática para obter tal definição, razão por que busca na Lei Federal n. 11.977/09 os elementos para definir parcelamento do solo.

Nossa impressão é de que esse não é o caminho para deixar a regra mais objetiva, especialmente porque, não obstante o texto do inciso III do art. 3º da Lei 20.922/2013, sua leitura não pode admitir a conjunção “ou”, como se o parcelamento do solo fosse suficiente para configurar ocupação antrópica consolidada. O alcance desse conceito somente se amolda ao texto constitucional se houver ideia de adição: ocupação da área com parcelamento do solo mais edificações, benfeitorias, atendidos os demais requisitos legais.

A própria definição do art. 47, II, da Lei 11.977/09, que tem aplicação sobre situação específica – regularização fundiária de assentamentos urbanos, inclui a densidade demográfica, ou seja, ocupação por pessoas, com edificações e benfeitorias. Essa previsão legal não prevalece sobre a lei ambiental. O *caput* é expresso que as definições que vêm em seus incisos são para “efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos”. Dita regularização tem a finalidade de resolver **passivo ambiental**. Logo, as regras **mínimas** de configuração de área urbana consolidada foram criadas para realização de política pública de atenuação de irregularidades decorrentes, em grande parte, de ocupação de população de baixa renda, que não teve acesso à habitação de modo legal, comprometido seu direito de exercer plenamente a cidadania. Logo, a regularização fundiária de assentamentos urbanos emerge como política de



acesso à moradia, com reflexos em outros direitos sociais, como lazer, saúde, trabalho, além de visar a assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, observando-se as diretrizes da política urbana, fixadas na Lei 10.257/2001. Situação absolutamente distinta, pois, daquela que norteia a orientação jurídica solicitada pela Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada.

De outra banda, a ideia de uso alternativo é de alteração do ambiente, de descaracterização por meio de atividades humanas e aí o inciso III do art. 2º da Lei Estadual 20.922/2013 explicita que o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente - APP - definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de **ocupação** da área com edificações, benfeitorias e parcelamento do solo delinea a definição de ocupação antrópica consolidada em área urbana.

Nada obstante, a análise da matéria sob essa perspectiva não será suficiente para resolver a situação concreta trazida no expediente, porque a solução desta dependerá de análise técnica, essencialmente. Vejamos.

### ***SITUAÇÃO CONCRETA DA CONSTRUÇÃO DO SUPERMERCADO BAHAMAS***

O Auto de Infração n. 123.976 não se apresenta eivado de vício que o torne ilegal. De acordo com as conclusões do Parecer SEMAD n. 100/2015, as quais são aqui ratificadas, a “configuração da ocupação antrópica consolidada em área urbana por meio de parcelamento do solo pressupõe a existência simultânea dos demais elementos definidores descritos no inciso III do art. 2º da Lei Estadual nº 20.922/2013, quais sejam, o uso alternativo do solo, o que implica efetiva ocupação da APP, e a previsão deste em Plano Diretor ou projeto de expansão urbana, todos concretizados até 22 de julho de 2008;”

O Auto de Infração foi lavrado após a devida fiscalização (Auto de Fiscalização n. 167160/2014 e respectivo Relatório Técnico de Fiscalização), não se revelando imprescindível a previsão da conduta infracional em lei em sentido estrito, em face do que dispõe o art. 70 da Lei 9.605/98. Quando o texto legal fixa que infração ambiental é qualquer ação ou omissão lesiva ao meio



ambiente, está necessariamente remetendo ao poder regulamentar a explicitação dos casos típicos. O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a legalidade das infrações, com base nesse entendimento:

**AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. TRANSPORTE DE CARVÃO VEGETAL SEM LICENÇA. MULTA. PODER DE POLÍCIA COM RESPALDO LEGAL. CAMPO DE APLICAÇÃO DA LEI 9.605/98.**

1. Cuidam os autos de Ação Ordinária movida com o fito de afastar autuação consubstanciada em transporte irregular de 415 m<sup>3</sup> de carvão vegetal e, conseqüentemente, a multa aplicada. O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, porém o Tribunal regional reformou a sentença e declarou nulo o auto de infração.

2. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando o detalhamento daquelas e destas para a regulamentação por meio de Decreto.

3. Sanção administrativa, como a própria expressão já o indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, porquanto difere dos crimes e contravenções.

4. A multa decorrente do auto de infração lavrado contra transporte irregular de carvão vegetal é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.

5. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas.

6. De forma legalmente adequada e não conceitual, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente".

7. O transporte de carvão vegetal sem prévia licença da autoridade competente caracteriza, a um só tempo, crime ambiental (art. 46 da Lei 9.605/1998) e infração administrativa, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/1998 c/c o art. 32, parágrafo único, do Decreto 3.179/1999, revogado pelo Decreto 6.514/2008, que contém dispositivo semelhante.

8. Recurso Especial provido.

(REsp 1075017/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 04/05/2011)

A Advocacia-Geral da União tem Orientação Jurídico Normativa na mesma linha (OJN n. 13/2010/PFN/IBAMA).



Assim, considerando que a intervenção para construção do Supermercado se deu **sem autorização especial do órgão ambiental**; que o alvará de construção apresentado (relatório de folha 22) data de 06/10/2014, tratando-se, pois, de obra realizada após a vigência do novo Código Florestal e, uma vez fixado o entendimento de que prevalecem as exigências das leis ambientais, impõe-se o reconhecimento da legalidade do Auto de Infração, com as consequências legais daí advindas.

A propósito, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, a aprovação de loteamento não implica, necessariamente, licença para construção. Assim, quando da solicitação da referida licença, deve ser aplicada a lei de regulação da ocupação do solo vigente no momento. (REsp 1374109/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 26/06/2015). Compreensão incidente na espécie, no sentido de que, ainda que venha a ser considerado legal o loteamento [atenção à informação da existência de Ação Civil Pública questionando o loteamento], de qualquer forma, o autuado deverá atender às exigências da legislação ambiental no momento da autorização para construir.

Com efeito, a solução do caso concreto com a determinação das medidas possíveis fica por conta da análise técnica da SEMAD para constatar eventual baixo impacto do empreendimento, considerando, de acordo com Auto de Fiscalização n. 167160 e respectivo Relatório Técnico de Fiscalização, que o loteamento é "cortado pelo Rio Ubá", cuja parte situada à margem esquerda ainda está em fase de instalação, com terraplenagem, demarcação de lotes e vias e assentamento, mas, à margem direita, fica a Avenida Comendador Jacinto Soares de Souza Lima, asfaltada e construída em área de preservação permanente, havendo já várias construções de frente para essa avenida. Algumas, anteriores; outras, posteriores ao ano de 2010 (de acordo com imagens de satélite Google Earth).

Essa descrição fática nos permite cogitar de análise técnica sob a perspectiva de eventual baixo impacto da construção, a ser definido em competente processo administrativo, mediante motivação técnica, pois se trata, em nossa impressão, da única hipótese em que seria possível manter a edificação, desde que atendidas todas as exigências legais em autorização especial do órgão ambiental, mediante estudos técnicos, considerando a



existência da Avenida já construída entre o rio e os imóveis, sem admitir-se que a descaracterização parcial da APP livraria o empreendedor da necessidade de obtenção da necessária autorização legal, após fixação de todas as exigências legais, repita-se, de acordo com o que for definido tecnicamente, tendo em conta que ainda não foram definidas pelo Conselho de Meio Ambiente do Estado – COPAM ações ou atividades similares àquelas descritas no inciso III do art. 3º da Lei 20.922/2013, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental, para o fim de autorizar intervenção em APP, na forma do art. 12, da mesma lei.

A percepção posta no parágrafo anterior exige, sempre, a caracterização da ação ou atividade como tal em processo administrativo próprio e com a devida motivação do ato.

Na espécie, reitere-se, não se pode também desconsiderar a superveniência de decisão judicial que sobrevirá em Ação Civil Pública em trâmite na Comarca de Ubá, como informado no expediente, que envolve a legalidade do próprio parcelamento do solo, a qual pode vir a prejudicar qualquer análise aqui feita acerca de uma das construções (Supermercado Bahamas) de frente para a Avenida Comendador Jacinto Soares de Souza Lima. Por outro lado, a própria situação do local, como se pode inferir das fotos e do Relatório Técnico de Fiscalização n. 097/2014, revela que, à margem esquerda do Rio Ubá o loteamento ainda se encontra em fase de instalação, trazendo-se a percepção de que não se trata de área urbana consolidada, no sentido de área já completamente impactada e com edificações.

### ***SOBRE O REQUERIMENTO REITERADO PELO SUPERMERCADO BAHAMAS, COM ALTERAÇÃO DO FUNDAMENTO LEGAL***

O Supermercado Bahamas, em requerimento datado de 14/08/2015, avia pedido de avaliação do Parecer ASJUR/SEMAD 100/2015, asseverando que teria havido uma interpretação equivocada da norma, citando a parte final do inciso III do art. 2º da Lei 20.922/2013, onde é usado o termo “ou” parcelamento do solo, de forma que não haveria nenhum dispositivo legal prevendo a necessidade de edificações no parcelamento do solo para configurar ocupação antrópica consolidada em área urbana.



Informa, também, que será levada ao COPAM proposta de minuta de Deliberação Normativa na sessão do dia 19 de agosto, cujo texto reforça sua tese.

Quanto ao Parecer ASJUR/SEMAD, sua fundamentação se apresenta em conformidade com a legislação de regência. Fez-se uma leitura sistemática da matéria de direito. Consideraram-se normas constitucionais, legais e infralegais para encaminhar as conclusões, razão de sua ratificação no presente parecer.

Com o devido respeito ao requerente, temos que outra não poderia ser a conclusão ou se estaria a admitir, no Estado, uma orientação jurídica de menor proteção ao meio ambiente do que aquela conferida pelas normas gerais da Lei Florestal – lei 12.651/2012, o que sugeriria vício da norma estadual.

A própria expressão **ocupação antrópica** consolidada remete a algo pertencente ou relativo ao homem ou ao período de existência do homem na Terra, o que induz a que, em área urbana, a ocupação se dá ou para moradia ou para comércio, ou indústria, não podendo admitir-se, pois, a mera divisão do terreno em lotes como ocupação antrópica para a finalidade de proteção ambiental, sendo imprescindível a avaliação técnica do órgão ambiental competente quanto ao nível de proteção da área especialmente protegida por lei ou por ato do poder público.

A leitura do inciso III do art. 2º da Lei 20.922/2013, aliado ao inciso VI, sugere essa interpretação. Vejamos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - área rural consolidada a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

(...)

III - ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente - APP - definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

(...)

VI - uso alternativo do solo a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras naturais por outras coberturas do solo, como



atividades agrossilvipastoris, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

O inciso III diz que se entende por ocupação antrópica consolidada em área urbana *o uso alternativo do solo* em APP. O inciso VI explicita o que seja o uso alternativo do solo, fixando que é a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras naturais por outras coberturas do solo, que são – para a área rural – atividades agrossilvipastoris, por exemplo. Na parte final refere-se a assentamentos urbanos – o que tem ligação com a Lei Federal 11.977/09 e, por fim, a “outras formas de ocupação humana”. Parece-nos que o uso alternativo do solo em área urbana só pode se dar, pois, por meio da ocupação humana efetiva, significando que o fato de um imóvel que contenha APP ter sido loteado, mesmo que anteriormente a 2007, mas que não tenha sido, ainda, ocupado, com construções e pessoas, não pode ser tido como área antropizada para fim de preservação.

Quanto à Deliberação Normativa referida no requerimento protocolizado na AGE em 14/08/2015, que seria votada no dia 19/08/2015 pelo COPAM, não se tem informação sobre sua votação e eventual aprovação, razão por que não se analisam os fundamentos postos com base em normativo futuro.

## CONCLUSÃO

Com a fundamentação exposta no corpo do parecer, opina-se pela ratificação das conclusões do Parecer SEMAD/ASJUR n. 100/2015 e pela legalidade do Auto de Infração n. 123976/2014.

A imposição de sanções administrativas e de medidas mitigadoras compete ao órgão técnico da SEMAD, como indicado no corpo do parecer, avaliando-se eventual baixo impacto do empreendimento, já que o Supermercado está sendo construído à margem direita do Rio Ubá, onde fica a Avenida Comendador Jacinto Soares de Souza Lima, já asfaltada e com várias construções existentes de frente para ela, devendo todas as decisões serem proferidas em processo administrativo próprio, mediante motivação técnica e



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

respeitadas todas as exigências legais, especialmente o teor do art. 12 da Lei Estadual n. 20.922/2013.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte/MG, aos 26 de agosto de 2015.

*Nilza Aparecida Ramos Nogueira*  
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA  
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692  
Procuradora do Estado de Minas Gerais

APROVADO EM *28/08/2015*

*Daniilo Antonio de Souza Castro*  
DANILLO ANTONIO DE SOUZA CASTRO  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

*Aprovado.*

*BH - 31/08/15*

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*

Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Advogado-Geral Adjunto do Estado  
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597