



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/ SGRAI

Interessado: Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada - SGRAI

Parecer n.º: 15.512

Data: 16 de outubro de 2015

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS. REGIME DE PROTEÇÃO. LICENCIAMENTO E REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR E PLENA DOS ESTADOS. ART. 24 DA CR/88.

LEGISLAÇÃO: Arts. 208 e 214, *caput* e § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais; Decreto 99.556/90, com as alterações do Decreto 6.640/2008; Resolução CONAMA 347/2004 e Instrução Normativa ICMBio n. 30/2012.

Opina-se pela possibilidade de suplementação da legislação federal e de estabelecimento de parâmetros e diretrizes para o licenciamento e regularização de empreendimentos no Estado, que envolvam riscos e impactos negativos a cavidades naturais subterrâneas, quando inexistentes na legislação federal, desde que respeitada a proteção mínima do patrimônio espeleológico já instituída e observadas as determinações legais de mitigações, recuperações e compensações, cuidando-se, pois, de evitar flexibilizações quanto ao nível de proteção e de observar os limites do poder regulamentar.

RELATÓRIO

O Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada apresenta consulta à Assessoria Jurídica da SEMAD relativa a cavidades naturais subterrâneas.

Após elucidar questões adversas com que depara aquela Subsecretaria em julgamentos de processos de regularização ambiental, entre elas, ausência de



processo de licenciamento, de fixação prévia de compensação espeleológica e, de outro lado, de ocorrência de impactos negativos irreversíveis às cavidades naturais subterrâneas ou à sua área de influência e de mencionar a legislação de regência, apresenta uma série de indagações a partir da seguinte: “É possível que o Estado de Minas Gerais normatize a matéria para atendimento de suas peculiaridades, conforme preconiza o parágrafo terceiro do art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil?”

As indagações foram analisadas no Parecer SEMAD.ASJUR n. 118/2015, folhas 48 a 64.

O expediente está instruído, também, entre outros, com os seguintes documentos: Nota Técnica PPI n. 01/2015, f. 4 e 5; Of. SGRAI.SEMAD.SISEMA n. 24/2015, f. 6; Instrução de Serviço SEMAD n. 03/2014 e Parecer SEMAD.ASJUR n. 118/2015.

É o relatório.

PARECER

Em tese, é possível que o Estado legisle sobre matéria de competência legislativa concorrente, na forma do art. 24 da Constituição da República.

O caso sob análise envolve patrimônio cultural e ambiental, na forma dos arts. 208 e 214, *caput* e § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 208 – Constituem patrimônio cultural mineiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade mineira, entre os quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;



III – as criações científicas, tecnológicas e artísticas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico.

(...)

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

(...)

§ 7º – Os remanescentes da Mata Atlântica, as veredas, os campos rupestres, as cavernas, as paisagens notáveis e outras unidades de relevante interesse ecológico constituem patrimônio ambiental do Estado e sua utilização se fará, na forma da lei, em condições que assegurem sua conservação.

Logo, trata-se de matéria inserta nos incisos VI e VII do art. 24 da CR/88.

A questão é destrinchar quais são os aspectos que o texto constitucional autoriza sejam regulamentados de forma suplementar ou até mesmo plena, considerando a existência de legislação federal que cuida da matéria: Decreto 99.556/90, com as alterações do Decreto 6.640/2008, Resolução CONAMA 347/2004 e Instrução Normativa ICMBio n. 30/2012.

O Consulente apresenta uma série de indagações relativas aos aspectos que poderão ser tratados por normativo estadual e qual seria a forma a ser adotada.

Quanto à forma a ser adotada para se estabelecerem regras específicas, notadamente de caráter procedimental e técnico, opina-se de acordo com a manifestação da Assessoria Jurídica da SEMAD, no sentido de que deve ser por meio de Deliberação normativa do COPAM, órgão colegiado que detém poder normativo no Estado, nos termos do art. 214, § 1º, IX, da Constituição do Estado de Minas Gerais, do art. 5º, I, da Lei Estadual n. 7.772/80 e dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei Delegada n. 178/2007.



Relativamente ao conteúdo do ato, também se adota o mesmo entendimento exposto no Parecer SEMAD.ASJUR 118/2015 para alertar da impossibilidade de se criar regime jurídico distinto do previsto na legislação federal que possa significar qualquer prejuízo à proteção do patrimônio espeleológico no Estado, estando autorizado, em nosso entender, apenas estabelecimento de regras procedimentais, referentes a estudos e atos no curso do processo de licenciamento, especialmente para situações de empreendimentos anteriores à edição de regras de proteção das cavidades naturais subterrâneas, além de especificação de hipóteses não previstas na legislação federal, desde que não sejam mais flexíveis em termos de proteção das cavidades subterrâneas, observando-se, pois, os limites da competência legislativa concorrente, conforme art. 24 da Constituição da República e a forma do ato a ser editado (Deliberação do COPAM), como bem salientado no Parecer SEMAD, evitando-se o risco de haver desbordamento do poder regulamentar.

Entende-se por limitar o presente parecer a uma orientação geral, cuja análise específica poderá ser feita à vista de uma proposta concreta de ato normativo, quando será possível analisar sua regularidade formal e material.

CONCLUSÃO

À vista do que foi exposto, conclui-se:

1. Pela possibilidade de edição de regras no âmbito estadual, que suplementem a legislação federal de proteção das cavidades naturais subterrâneas, na forma do art. 24, § 2º, da CR/88, desde que respeitado o regime protetivo já estabelecido, que não haja mitigação de exigências em processo de licenciamento que representem perda de proteção ou retrocesso, dada a especialidade das cavidades naturais subterrâneas, que constituem testemunhos de processos de evolução geológica, dos relevos e da vida em uma determinada região e de sua importância no campo das pesquisas científicas, além do valor turístico e educativo.



2. A forma a ser adotada para legislar, compreendendo-se a proposta da consulta, de normatização específica de natureza procedimental e eminentemente técnica, deve se dar por meio de ato normativo do COPAM, consoante art. 214, § 1º, IX, da Constituição do Estado de Minas Gerais, do art. 5º, I, da Lei Estadual n. 7.772/80 e dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei Delegada n. 178/2007.

3. Na hipótese de se regulamentar questão relativa a licenciamento não prevista na legislação federal, hipótese em que o art. 24, § 3º, da CR/88 autoriza o exercício da competência legislativa plena pelo Estado, tem-se que o estabelecimento de critérios e parâmetros para as situações indicadas pelo Consulente pode ser feito por meio do mesmo ato regulamentar. Reforça-se o cuidado para que não seja extrapolado o poder regulamentar.

4. Em termos gerais, é possível afirmar o poder e dever de regularização ambiental de empreendimentos, observando-se as regras em vigor no momento atual, para determinar estudos, compensações, reparações, conforme previsto em lei.

4.1. A Consultoria já se manifestou a propósito de questão similar, no sentido de que, quando uma lei entra em vigor, sua aplicação é para o presente e para o futuro. Não se trata de retroatividade, mas de aplicação imediata. Logo, a criação de um novo instituto ou o estabelecimento de novas regras de proteção ambiental, de acordo com a evolução da técnica, impõe a adequação de todas as situações por ela abarcadas.

4.2. É que não há direito adquirido à continuidade de determinado empreendimento com base em licença pretérita, tampouco sem estar licenciado. Nos termos da legislação de regência, as licenças têm prazo de validade, art. 9º, IV, e 10, §§ 1º e 2º, da Lei Federal n. 6.938/8, art. 18 da Resolução CONAMA n. 237/1997 e art. 1º da Deliberação Normativa COPAM n. 17/96. Com efeito, cabe ao órgão competente verificar a adequação do empreendimento à legislação



em vigor. Nesse momento deverão ser cumpridas, de forma isonômica, todas as exigências legais pertinentes.

5. Ao entrar em vigor, a lei “atinge imediatamente as situações que defronta, mas não inflete sobre o passado, alterando valorações produzidas já.” (ASCENSÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 536). Significa, portanto, que atos produzidos e exauridos antes da entrada em vigor de nova legislação, estão resguardados pelo princípio geral da irretroatividade da lei.

5.1. A hipótese, no entanto, cogita de situações de empreendimentos que devem ser regularizados em uma das fases de licenciamento, inclusive em fase de operação, o que envolve, ou pode envolver, prática de atos com impactos negativos e até irreversíveis sobre cavidades naturais subterrâneas, que produziram e continuam a produzir efeitos de degradação a partir do momento em que entraram em vigor as regras de proteção das cavidades subterrâneas (Decreto 99.556/90, Resolução CONAMA 347/2004 e Resolução ICMBio 30/2012).

6. Ratifica-se a orientação contida no Parecer SEMAD.ASJUR n. 118/2015 e na Nota Técnica PPI n. 01/2015, reservando-se a análise jurídica mais objetiva e criteriosa das questões a serem veiculadas no ato normativo quando este estiver proposto concretamente.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 7 de outubro de 2015.

Nilza Ramos
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Daniilo Castro
DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-3 - OAB/MG 98.340

APROVADO EM 08/10/15

Leandro
Onofre José Batista Júnior
Advogado do Estado
MASP 1.120.503-3 - OAB/MG 98.340