



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Consultoria Técnico-Legislativa-CTL

Interessados: Município de José Gonçalves de Minas

Subsecretaria de Gestão Ambiental e Saneamento - SUGES/SEMAD

Superintendência de Saneamento Básico - SUSAB/SEMAD

Diretoria de Planejamento Territorial, Consórcios e Associativismo Municipal -
DPCA/SEDE

Número: 16.263

Data: 28 de setembro de 2020

Classificação Temática: Direito Ambiental. Intervenção ambiental. Supressão de vegetação. Bioma Mata Atlântica. Declaração de utilidade pública.

Precedentes:

Ementa: DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO. DECRETO Nº 47.634/2019. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. BIOMA MATA ATLÂNTICA - BMA. HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. LEI Nº 11.428/2006. EXCEPCIONALIDADES. SANEAMENTO. ATERRO SANITÁRIO DE PEQUENO PORTE. PRESSUPOSTO LEGAL. ATO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECRETO. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DO EMPREENDIMENTO. LIMITES. NATUREZA DECLARATÓRIA. AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO POSTERIOR. ÓRGÃO COMPETENTE. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - SEMAD/MG. PROCEDIMENTO. PARTICIPAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SEDE. DÚVIDA. ALCANCE DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. ADI 4.903 E ADC Nº 42. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "GESTÃO DE RESÍDUOS". LEI FLORESTAL. REPERCUSSÃO.

Referências normativas:

Lei nº11.428/2006, art. 3º, inciso VII, alínea "b". e arts. 14, 21, 22 e 23 (LMA);

Lei nº 14.445/2007, com as alterações da Lei nº 14.026/2020, arts. 3º, I, "c" e 3º C (Saneamento básico);

Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)

Lei nº 12.651/2012, art. 3º, inciso VIII, alínea "b"(Lei Florestal);

Decreto Estadual nº 47.634/2019.

Opina-se pela viabilidade jurídica de declaração de utilidade pública, que se limita ao cumprimento do pressuposto legal da alínea "b" do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e desde que observados e cumpridos os requisitos do Decreto Estadual nº 47.634/2019, respeitada a competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, de modo especial em relação às justificativas quanto à ausência de alternativa locacional para instalação do aterro sanitário, o que, por cautela e após a presente manifestação jurídica, recomenda reexame, inclusive quanto às ressalvas feitas no corpo da Nota Jurídica nº 37/2020, da ASJUR/SEDE, "em relação à adequação técnica das justificativas apresentadas".

I - RELATÓRIO

1. O Chefe de Gabinete da Consultoria Técnico-legislativa, de ordem do Consultor-Geral de Técnica Legislativa, encaminha solicitação de manifestação jurídica à Consultoria Jurídica da AGE sobre “minuta de decreto que objetiva a declaração de utilidade pública de obra de construção de aterro sanitário de pequeno porte, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.”

2. O aterro será construído no Município de José Gonçalves de Minas, tendo sido solicitada a declaração de utilidade pública da obra para os fins do disposto na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica -LMA).

3. Após explicitar os meandros que levaram às dúvidas de natureza jurídica, notadamente em face da declaração de inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos”, contida no art. 3º, VIII, “b”, da Lei n. 12.651, de 2012, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4903 e da ADC nº 42, questiona-se:

Com vistas ao posicionamento do STF assentado por meio da ADIN nº 4.903 e da ADC nº 42 quanto à inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” do artigo 3º, VIII, b, da Lei nº 12.651, de 2012, permanece juridicamente possível ao Poder Executivo Estadual declarar a utilidade pública de obra de construção de aterro sanitário para fins de intervenção ou supressão pressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, nos termos da alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006?

4. O expediente vem instruído com documentos que compõem o procedimento para a declaração de utilidade pública.

5. Antes, contudo, na árvore sei nº 1, constam documentos que instruem o requerimento de autorização para intervenção ambiental, cujo protocolo de abertura do processo para tal autorização é datado de 13/06/2019, junto ao Núcleo florestal de Capelinha, conforme anexo (sei 7999198.)

6. O pedido de reconhecimento e declaração da atividade (aterro sanitário de pequeno porte) como de utilidade pública foi feito por meio do ofício nº 84/2019, datado 13 de agosto de 2019, conforme consta da resposta/minuta de Ofício 1, sei nº 9840832, apresentando, o Município de José Gonçalves de Minas, suas justificativas (anexo sei nº 13653160).

7. Após manifestação sobre competência para exame do pleito, foi ele encaminhado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, que se pronunciou - no que tange à responsabilidade e competência, relativas às políticas de planejamento e desenvolvimento regional e urbano no Estado - com fundamento no Decreto Estadual nº 47.634, de 12/04/2019, especialmente art. 7º, I, concluindo ser de alta relevância e de interesse nacional o empreendimento, conforme constou do corpo da Nota Técnica nº 6/SEDE/DPCA/2020 - sei nº 13650532, tomando-se em consideração o disposto no art. 3º, VII, “b”, c/c art. 14, § 3º, da Lei nº 11.428/2006, e as justificativas apresentadas pelo Município interessado quanto à utilidade pública da atividade.

8. A mesma Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, por sua Assessoria Jurídica, emitiu a Nota Jurídica nº 37/2020 (sei 13932593), anteriormente à elaboração da Minuta de Decreto e, com fundamento no art. 5º do Decreto Estadual nº 47.634, de 12/04/2019, e no Ofício nº 84/2019 – Prefeitura Municipal de José Gonçalves de Minas, **concluiu, com ressalvas**, especialmente em relação à adequação técnica das justificativas apresentadas, pela “possibilidade jurídica de declaração de utilidade pública pretendida”.

9. Consta, ainda, do expediente, nos Anexos (sei 14361619 e 14363297), documentação apresentada pelo município interessado; a minuta de decreto e exposição de

motivos (sei 14587663 e 14588407), com manifestação posterior da Diretoria de Apoio Técnico e Normativo da SEMAD - MEMO SEMAD/DATEN nº 60/2020, com o seguinte teor:

Por meio do ofício em referência, o Diretor de Planejamento Territorial, Consórcios e Associativismo Municipal da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 47.634/2019, solicitou manifestação para subsidiar a emissão do Decreto de Utilidade Pública – DUP para fins do disposto na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei nº 11.428/2006, referente à obra de infraestrutura de construção do aterro sanitário de pequeno porte, no município de José Gonçalves de Minas.

Informamos que o empreendedor, Município de José Gonçalves de Minas, formalizou processo de regularização ambiental do empreendimento, que se encontra em análise na Unidade Regional de Florestas e Biodiversidade – URFBio Alto Jequitinhonha do Instituto Estadual de Florestas - IEF, sob a referência do Processo Administrativo nº 14010000361/19.

Conforme Requerimento para Intervenção Ambiental e após vistoria técnica, haverá necessidade de supressão de cobertura vegetal nativa com destoca em 9,98 ha. Trata-se de Floresta Estacional Semidecidual em estágio médio de regeneração do bioma Mata Atlântica. Assim, o DUP é documento necessário para conclusão da análise do referido processo. Ressalta-se que não haverá intervenção em Área de Preservação Permanente.

O empreendimento proposto está em conformidade com o previsto na legislação florestal vigente, em especial aquela constante na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

Salientamos que a simples declaração de utilidade pública não pressupõe o deferimento do requerimento de licenciamento ambiental, supressão de vegetação, outorga para utilização de recursos hídricos ou qualquer outra autorização para intervenção ou utilização de recursos naturais, o que se efetivará por meio de procedimento próprio junto ao órgão ambiental.

Desta forma, não vislumbramos óbice à publicação do Decreto de Utilidade Pública nos termos da minuta apresentada.

10. Com a manifestação da SEMAD, a Diretoria de Planejamento Territorial, Consórcios e Associativismo Municipal da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico encaminhou o expediente à Consultoria Técnico-legislativa para análise, que fez retornar o expediente à SEMAD com pedido de reanálise, em vista do advento do novo marco do saneamento básico, bem como da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4903 e na ADC nº 42, sobrevindo manifestação por meio do MEMO SEMAD/DATEN nº 91/2020 (sei 17441145), com as seguintes conclusões:

Portanto, o pedido de concessão de autorização de intervenção em APP para fins de instalação e operação de aterro sanitário não pode ser deferido em virtude da inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” contida da alínea “b”, inciso VIII, do art. 3º, da Lei Federal nº 12.651/12, declarada pelo STF na ADC nº 42.

Ocorre que para a obra do Aterro Sanitário de Pequeno Porte de José Gonçalves de Minas não haverá intervenção em APP, conforme ressaltado no Memorando.SEMAD/DATEN.nº 60/2020, e desta forma a intervenção pretendida não contraria o previsto na Lei Federal nº 12.651, de 2012 e na decisão proferida pelo STF na ADC nº 42.

Diante ao exposto, ratificamos o disposto no

Salienta-se, por fim, que a presente manifestação se limita à análise da declaração de utilidade pública do empreendimento proposto. A avaliação do preenchimento dos requisitos legais para se conceder a autorização de supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, em especial, a inexistência de alternativa técnica e locacional, caberá à unidade administrativa competente, no bojo de processo administrativo próprio.

11. Daí o retorno do expediente para manifestação da CTL, que fez encaminhar consulta à Advocacia-Geral do Estado, em razão das considerações postas na Promoção controle sei 19197470.

12. Apresentados os contornos da consulta, passa-se ao exame.

II - FUNDAMENTAÇÃO - PARECER

13. A resposta à consulta cinge-se a dizer se é juridicamente viável a declaração de utilidade pública de obra de construção de aterro sanitário de pequeno porte, cuja localização será em área com vegetação nativa no Bioma Mata Atlântica - BMA, para fins de viabilizar, em posterior processo, eventual autorização para intervenção ou supressão da vegetação.

14. Certo, portanto, que o Decreto declaratório de utilidade pública da atividade tão somente preenche um pressuposto legal para o fim de autorizar o desencadeamento do processo para autorização, ou não, da intervenção. Isto é, consiste em um dos requisitos a comporem o futuro processo de autorização para intervenção ou supressão de vegetação no BMA.

15. Contudo, atualmente há decreto em vigor no Estado, o de nº 47.634/2019, que condiciona o ato de declaração de utilidade pública à apresentação de documentação mínima para sustentar formalmente o ato para que este não seja inútil, acaso não haja um início mínimo de indicação da probabilidade da autorização da intervenção, não obstante, reitere-se, o decreto de utilidade pública exerça o papel meramente formal de ratificar a utilidade pública, já prevista em lei.

16. É o que prevê o art. 5º do Decreto nº 47.634/2019, segundo o qual os pedidos de declaração a que se referem os arts. 2º e 3º, para fins de intervenção ambiental no Estado, [artigo 2º referente a atividades que demandem supressão de vegetação no BMA] deverão ser instruídos pelo solicitante com, entre outros, os seguintes documentos: II - motivação do pedido e justificativa técnica do enquadramento do empreendimento ou atividade como de utilidade pública ou de interesse social; III – nota técnica elaborada pelo solicitante contendo o resumo do estudo ambiental protocolado no processo de regularização ambiental, correlacionando ao empreendimento os eventuais impactos ocasionados; e V – justificativa fundamentada que permita atestar a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;

17. O art. 7º, II, do mesmo Decreto Estadual nº 47.634/2019, exige manifestação contendo “parecer jurídico atestando o enquadramento do empreendimento como de utilidade pública ou interesse social”.

18. Com efeito, prossegue-se na análise, por tópicos, para tornar o exame jurídico mais didático, adentrando-se à questão mesma de poder ser, ou não, declarado o empreendimento de utilidade pública, tendo em vista a dúvida jurídica da CTL, bem como tangenciando o requisito de justificativa que permita atestar a inexistência de alternativa locacional, como prescreve o citado decreto estadual, devendo a análise sobre esse ponto, *data venia*, ser feita anteriormente à edição do ato declaratório, embora este não tenha aptidão para ensejar o deferimento de licenciamento e/ou atos, conforme ressalvado no art. 8º, § 2º,

também do Decreto nº 47.634/2019.

I - Utilidade pública como requisito para intervenção ambiental/supressão de vegetação - alínea "b" do inciso VII do art. 3º c/c art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - Lei da Mata Atlântica - LMA

19. A LMA dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do BMA, limitando-se a dispor apenas sobre o uso e conservação dos “remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração” na área de abrangência definida como integrante do BMA, nos termos do parágrafo único do seu art. 1º.

20. Para os fins de definição da utilização e proteção da vegetação nativa do BMA, referida lei fixa regras sobre os tipos de atividades permitidas e em que situações podem elas ser realizadas, com maior ou menor restrição, estabelecendo, como premissa, no art. 5º, que a vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do BMA não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

21. Nessa ordem, a LMA estipula as atividades consideradas de utilidade pública no art. 3º, VII, alínea “b”, entre elas as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas ao **serviço público de saneamento**, de modo a autorizar, no art. 14, a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente nesse caso - de utilidade pública - e nos casos de utilidade pública e interesse social, quando a hipótese for de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, com a condição de, em ambos os casos, (a) realização de procedimento administrativo próprio para a devida caracterização e motivação e (b) de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31.

22. Os parágrafos do mesmo art. 14 estabelecem outros requisitos, como, no § 1º, a prévia autorização do órgão ambiental estadual competente e, no § 3º, que, na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea "b" do inciso VII do art. 3º desta Lei, **cabará ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.**

23. A par das exigências da LMA e sem embargo de eventual discussão sobre a indicação de "interesse nacional", que, parece, no âmbito da autorização estadual, deva limitar-se ao "interesse estadual", numa perspectiva de competência para a declaração, foi editado o Decreto Estadual nº 47.634/2019, estabelecendo os “procedimentos de declaração de utilidade pública e de interesse social para fins de intervenção ambiental no Estado” (art. 1º).

24. A edição do decreto se apresenta como um comportamento administrativo de suma importância: proceduralizar o atendimento ao requisito legal da LMA, posto que a declaração de utilidade pública é condição prévia à própria análise técnico-ambiental que subsidia a decisão administrativa sobre a viabilidade, ou não, da supressão de vegetação no BMA, conforme art. 14 da mesma lei. Em outros termos: a movimentação administrativa para edição de ato normativo de efeito concreto para declarar a atividade como de utilidade pública, com a exigência de prévia motivação e justificativa técnica, ainda que um breve resumo do estudo ambiental protocolado, como exige o atual art. 5º do Decreto nº 47.634/19, inclusive determinando-se a apresentação de **justificativa fundamentada que permita atestar a inexistência de alternativa técnica e locacional** ao empreendimento proposto, traduz-se em eficiência administrativa, eis que, caso contrário, o ato administrativo pode se revelar completamente desprovido de utilidade e o trabalho administrativo, com os dispêndios decorrentes, terá sido inócuo.

25. É que, como antevisto, embora o ato administrativo limite-se à declaração de utilidade pública da atividade inserta no saneamento para cumprir a exigência da alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, não ensejando “o deferimento do requerimento de licenciamento ambiental, supressão de vegetação, outorga

para utilização de recursos hídricos ou qualquer outra autorização para intervenção ou utilização de recursos naturais, o que somente se efetivará por meio de procedimento próprio junto ao órgão ambiental”, nos termos do art. 8º, § 2º, do Decreto 47.634/19, fato é que a presença de requisitos mínimos para justificar a movimentação da máquina administrativa deve estar provada documentalmente para justificar a edição do ato ou para já negar sua produção se ausente um ou algum(ns) requisito(s) formal(is) estabelecido(s) previamente no decreto ou mesmo em prejuízo da futura análise sob a perspectiva estritamente técnico-ambiental pelo órgão competente estadual, já que, se não houver o reconhecimento e declaração dessa condição de utilidade pública, estará vedada a intervenção ambiental. E mais. Ainda que a atividade seja de utilidade pública, *ex lege*, outra condição é insuperável: justificativa fundamentada que permita atestar a inexistência de alternativa técnica e locacional.

26. E esse é o ponto de destaque para já colocarmos um pé no início da análise do ponto específico objeto da consulta.

II - Saneamento básico

27. Especial atenção merece a determinação do alcance do termo “saneamento”, na LMA, cujo art. 3º, VII, alínea “b”, prevê como hipótese de utilidade pública obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas ao serviço público de **saneamento**.

28. O termo “saneamento” envolve políticas públicas em várias frentes, abrangendo um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, essenciais para a saúde humana, como previsto na Lei da Política Nacional de Saneamento, Lei nº 14.445/2007, que deixa estabelecida a opção legislativa de definição abrangente de saneamento básico, não limitada apenas à questão de água potável e esgotamento sanitário, mas envolvendo outras atividades que se integram em um espectro maior de proteção ambiental e à saúde humana. Tanto assim que há vários outros marcos regulatórios que se relacionam com o saneamento básico, a exemplo da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei Florestal, nº 12.651/2012, atraindo a necessidade de, na interpretação, cuidar-se de fazê-lo mediante o diálogo das fontes, ou de forma sistemática, preservando-se a coexistência ou convivência de todas elas, sem a exclusão de nenhuma.

29. Isso porque, como tem sido objeto de inúmeras abordagens de estudiosos da teoria do direito, no momento atual, em face da complexidade das relações sociais, tem-se privilegiado a textura aberta do direito, legislando-se por meio de regras com fluidez, elasticidade, garantindo-se flexibilidade, a integração, com olhos postos na maior eficácia possível dos princípios e regras.

30. Nesse sentido se guia a análise referente ao saneamento básico como **hipótese de exceção**, que autoriza a intervenção em área de BMA, observadas as demais condições e requisitos, procedimento próprio e competência legal, porque caracterizada, em lei, como infraestrutura de utilidade pública.

31. Nessa ordem de ideias, tem-se o conteúdo do art. 3º da Lei nº 14.445/2007, recentemente alterado pela Lei nº 14.026/2020, novo marco legal para o saneamento, que passou a ter a seguinte redação, com as definições:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de

medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (...)

32. Consta-se que a Lei nº 14.445/2007 inclui, entre os serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais que compõem o saneamento básico, o manejo de resíduos sólidos (art. 3º, I, "c"), como **já era previsto na redação anterior** do mesmo artigo.

33. E o art. 3º-C, acrescentado pela Lei nº 14.026/2020, preceitua que se consideram serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos:

I - resíduos domésticos;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como:

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;

c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;

d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;

e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e

f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

34. Observa-se, pois, que a Lei nº 11.428/2006 - LMA excepcionou, da vedação de supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado e médio de regeneração, hipóteses de utilidade pública, que ela mesma define quais sejam no art. 3º, VII, entre elas "as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de **saneamento**". Não estabelece distinção. Contudo, por outro lado, quando de sua publicação, em 2006, ainda não vigia a Lei nº 14.445/2007, marco do saneamento básico, com as definições e inclusão do manejo de resíduos sólidos urbanos dentro do *conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de saneamento básico*.

35. Razão de ser da necessidade de perquirir o alcance do termo saneamento e se se impõe, para a finalidade de proteção ecológica, uma leitura debulhada em relação a cada

um dos grãos que compõem a política pública de saneamento básico, a exigir a busca dos elementos de compreensão na lei especial que inaugurou a regulamentação do saneamento no país, estabelecendo as diretrizes nacionais, Lei nº 14.445/2007 com as alterações da Lei nº 14.026/2020. Isto é, buscar, nos conceitos legais, a delimitação do sentido jurídico do termo para o fim de definir os limites no âmbito dos quais a gestão de resíduos sólidos está incluída na política de saneamento e sem olvidar que a Lei da Mata Atlântica é anterior à que cunhou o conceito de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas.

II.1. - Resíduos sólidos

36. A par do exposto até aqui, cumpre trazer a lume as regras da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

37. A situação subjacente à análise jurídica aqui empreendida diz respeito a um aterro sanitário, que é tido como uma das formas tecnicamente mais adequadas de destinação e disposição final de resíduos sólidos e que demanda espaço físico.

38. O art. 3º, incisos VIII, IX e XIX, da Lei n 12.305/10 define disposição final ambientalmente adequada como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; e, como resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível e, como serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no [art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007.](#)

39. Da leitura de forma integrada entre o que dispõe a Lei nº 14.445/07 e a de nº 12.305/10, constata-se que o tema sob exame no presente parecer só pode se circunscrever à disposição de resíduos sólidos de que trata a primeira lei, ou seja, como (i) serviço público especializado de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, “as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final de, entre outros resíduos, resíduos domésticos; (ii) resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e (iii) resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos, nos termos do art. 3º-C da Lei nº 14.445/2007, incluído pela Lei nº 14.026/2020. Caso contrário, para os fins da Lei nº 11.428/2006, estar-se-ia a alargar o conceito de “saneamento” nela prevista.

40. Com efeito, como conclusão desse tópico, a partir da interpretação sistemática, mediante o diálogo das fonte do direito, pode-se entender que o manejo de resíduos sólidos e sua disposição final em aterro sanitário está compreendido no “saneamento”, previsto no art. 3º, VII, “b”, da Lei da Mata Atlântica, conforme a definição dos arts. 3º, I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” e 3º-C da Lei nº 14.445/2007, porque, embora a LMA seja anterior à do saneamento básico, a compreensão jurídica dessa expressão, nos dias atuais, é aquela da Lei de 2007, com as alterações da Lei 14.062/2020. Ademais, o Supremo Tribunal Federal não declarou a

inconstitucionalidade do termo "saneamento" como hipótese de utilidade pública a autorizar intervenção em APP e que é o objeto da presente consulta, como veremos a seguir.

III- Aterro sanitário como atividade de utilidade pública e intervenção no Bioma Mata Atlântica - BMA: a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4903 e na ADC 42 e reflexos sobre o presente caso

41. Retomando os contornos da consulta, tem-se que a minuta de decreto encaminhada para análise restringe-se à declaração de que o aterro sanitário de pequeno porte a ser construído no Município de José Gonçalves de Minas é de utilidade pública. A autorização de supressão de vegetação do BMA, a partir da declaração de utilidade pública, dependerá de procedimento administrativo próprio do órgão ambiental competente, na forma da legislação vigente, sob pena de perda de eficácia do ato normativo do Executivo Estadual.

42. Os decretos declaratórios de utilidade pública e de interesse social para fins de intervenção ambiental no Estado seguem o procedimento previsto no recente Decreto Estadual nº 47.634/2019, cujo art. 2º, inciso III, condiciona, à declaração de utilidade pública por ato do Chefe do Poder Executivo, a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do BMA de atividades e empreendimentos que se enquadrem na alínea "b" do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

43. A dúvida jurídica diz respeito ao fundamento para autorizar a intervenção no BMA, qual seja, tratar-se de obra essencial de infraestrutura de interesse nacional destinada a **saneamento**, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4903 e na ADC nº 42.

III.1. Da decisão do STF na ADI 4903 e na ADC 42 e repercussão na situação específica

44. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Ação Direta de Constitucionalidade, envolvendo dispositivos do Código Florestal, decidiu, em acórdão conjunto, - cujo item 22 da ementa dá início à indicação da apreciação pormenorizada das impugnações aos dispositivos do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) -, pela inconstitucionalidade da expressão "gestão de resíduos" prevista no 3º, VIII, "b", da Lei n. 12.651/2012, ante o questionamento relativo ao alargamento das hipóteses que configuram interesse social e utilidade pública para fins de intervenção em Áreas de Preservação Permanente - APPs:

*(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; (negritei)

45. O caso sob análise não diz respeito a intervenção em APP, mas em área de BMA, razão da indagação da CTL.

46. Entrementes, a resposta à indagação sobre se permanece juridicamente possível ao Poder Executivo Estadual declarar a utilidade pública de obra de construção de aterro sanitário para fins de intervenção ou supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, tendo em vista o posicionamento do STF assentado por meio da ADIN nº 4.903 e da ADC nº 42 quanto à inconstitucionalidade da expressão "gestão de resíduos" do artigo 3º, VIII, b, da Lei nº 12.651, de 2012, parte da observação de que este último dispositivo da lei florestal estabelece, para os seus efeitos, que se entende por utilidade pública, além de outras obras de infraestrutura, aquelas destinadas aos serviços públicos, "saneamento, gestão de resíduos...".

47. Então a lei florestal distingue saneamento e gestão de resíduos para o fim de considerar determinada atividade ou empreendimento de utilidade pública. Logo, parece necessário investigar se o legislador, em marco legal do ano de 2012, posterior, portanto, às leis de nº 14.445/07 e 12.305/10, teria pretendido distinguir, da infraestrutura de saneamento, aquela destinada à gestão de resíduos, na forma da sua lei específica, a de 2010, e, portanto, mais ampla, da qual é continente a gestão especial dos resíduos da lei do saneamento básico. E, ainda, buscar o ponto de vista jurídico que coadune com a ideia de definição de especificidade de cada atividade - ainda que abarcada pelo termo saneamento, que é uma expressão fluida, nela podendo ser inseridas, como já dito, inúmeras formas de operacionalizar atividades, com vistas, em última análise, a resguardar a saúde humana, bem como preservar o meio ambiente - mas tendo em mira o impacto que cada uma delas tem em face da convivência com a proteção de bioma considerado patrimônio nacional, que é a Mata Atlântica.

48. A Constituição Federal não auxilia muito no deslinde da indagação, mas dá "dicas" da compreensão da expressão "saneamento básico", que está prevista em três dispositivos: no art. 21, XX, que atribui à União a competência para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". No art. 23, IX, que prevê ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de "programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". E no art. 200, IV, que atribui competência ao Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos da lei, de "participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico".

49. A ideia de saneamento parece referida, e de forma mais premente, à ocorrência de urbanização e de adensamento populacional, com o incremento da geração de rejeitos líquidos e sólidos e as questões de impactos e danos ambientais que daí advêm, bem como de outros fatores que potencializam situações de perigo à saúde humana. É que resíduos

domésticos e urbanos expostos de forma inapropriada provocam degradação do solo, contaminação dos rios e lençóis freáticos em decorrência do chorume, e também poluição atmosférica, devido à liberação do biogás. A decomposição anaeróbia da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos gera o biogás, rico em metano, contribuinte para o aquecimento global.

50. Pois bem.

51. O STF, quando do julgamento da ADI 4903, pôde fazer o exame da regra da lei florestal de conformidade com o disposto no art. 3º da Lei nº 14.445/2007, que dispõe, desde a redação original, no inciso I, alínea “c”: limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

52. A essa constatação, segue-se que, toda a lógica dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, que remontam ao julgamento da Medida Cautelar na ADI 3540, se baseia no desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do **justo equilíbrio entre as exigências da economia e da da ecologia**:

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

(...)

*É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, **desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial** (CF, art. 225, § 1º, III)”. (ADI-MC 3.540, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 3.2.2006, grifo nosso)*

53. No julgamento da ADI 4903, o Ministro Relator destacou a importância da cautela em relação às alternativas técnicas e locacionais; que o legislador conferira peso maior aos desportos em detrimento do valor proteção ambiental, que tem proteção mais abrangente pela CR/88 (p. 73 e seguintes de 666). Quanto à gestão de resíduos sólidos, entendeu que tal empreendimento tem o **potencial de esvaziar a proteção** de APPs, sendo inadmissível que, **no confronto entre os valores, um deles atinja o núcleo essencial de outro de igual estatura constitucional**. E destacou, relativamente a **espaços territoriais especiais, exemplificando “como as APPs”**:

No presente caso, tanto o manejo sustentável de resíduos sólidos como a proteção de espaços territoriais especiais – tal como as APPs – consistem em objetivos normativos de extrema gravidade constitucional,

não havendo qualquer ordem apriorística de preferência entre eles. No entanto, conforme alegado pelos autores das ADIs, ao permitir a gestão de resíduos em APPs, a tentativa do legislador ordinário de integrar ambos provocou uma desnecessária superposição do primeiro valor sobre o segundo, ensejando o esvaziamento desse último.

De acordo com a Lei n. 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), o gerenciamento desses materiais envolve manipulação de resíduos perigosos (art. 37), risco de contaminação do solo, da água e do ar (art. 42), descarte de substâncias orgânicas e não orgânicas – muitas delas não recicláveis – e a operação de vazadouros, lixões, aterros controlados e aterros sanitários.

Ademais, o artigo 3º, inciso VII, da Lei n. 12.305/2010, reconhece que a gestão de resíduos sólidos jamais terá impacto ambiental zero, disciplinando à exaustão os cuidados a serem observados na destinação dos resíduos:

“(...) destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;”

Essas circunstâncias devem ser analisadas sob o pálio da norma do artigo 225, §1º, inciso III, da CF, que 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, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Como é cediço, a própria regra constitucional impede o esvaziamento da proteção das APPs, pelo que não há causa jurídica para que a política de destinação de recursos sólidos subverta o objetivo de proteção dessas áreas especiais, especialmente quando aquela pode ser resguardada por outros meios idôneos.

Relembro que o objetivo das APPs consiste em “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Art. 3º, II, do Código Florestal). Nesse sentido, permitir atividade com presunção legal de alto impacto ambiental em APPs, tal como a gestão de resíduos, implica negar vigência à norma do art. 225, §1º, inciso III, da CF, uma vez que a integridade dos atributos ambientais que justifica a criação desses espaços especialmente protegidos se encontraria em absoluto risco.

Em suma, quando a Constituição atribui a determinados valores campos específicos de irradiação normativa, não cabe ao legislador instituir política pública que injustificadamente os aponha em conflito, superpondo um sobre o outro, sob pena de enfraquecimento da própria normatividade da ordem constitucional como um todo.

Em consequência, concedo 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 declaro a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, do artigo 3º, inciso VIII, alínea “b”, do Código Florestal, julgando, no ponto, parcialmente procedente a ADC 12 e parcialmente procedentes as ADIs

4.903 e 4.937. (Há negritos e sublinhados no original, p. 29 a 31 do voto e 75 e seguintes do acórdão).

54. O Ministro Dias Toffoli, em seu voto, reassentou a posição do Supremo Tribunal, deixando explicitado, nas seguintes passagens, que cito por todos, como fundamentação para o presente parecer, dado que, nesses pontos, não houve divergência de entendimento da maioria:

(...)

o princípio da responsabilidade intergeracional na manutenção do equilíbrio ecológico, ao determinar que esse deve ser garantido para as presentes e as futuras gerações.

A Carta de 1988 segue tendência observada em quase todas as Constituições dos Estados democráticos, nas quais o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado se encontra inserido textualmente.

(...)

(...)

Diante do plexo normativo aqui referido [art. 170 da CR/88], nota-se que a Constituição de 1988 incorporou a ideia de que é necessário integrar proteção ambiental e desenvolvimento econômico e social, tomando-se tais valores como não excludentes. Pelo contrário, a relação deve ser de mútua conformação: desenvolvimento econômico e social conformado pelas demandas de manutenção do equilíbrio ecológico, e proteção ambiental estruturada de modo a não obstar de maneira irrazoável o desenvolvimento econômico e social.

A ideia aqui referida está compreendida no conceito de desenvolvimento sustentável, (...)

A formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente deve levar em consideração toda essa ordem de fatores, a partir da ponderação dos valores constitucionais acima referidos, conforme bem observou o Ministro Celso de Mello na ADI 3.540-MC (Tribunal Pleno, DJ de 3/2/06):

“(...) [A]tento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a ‘Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992’, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, ‘Curso de Direito Ambiental Brasileiro’, p. 27/30, item n. 2, 6ª ed., 2005, Saraiva; LUÍS PAULO SIRVINSKAS, ‘Manual de Direito Ambiental’, p. 34, item n. 6.2, 2ª ed., 2003, Saraiva; MARCELO ABELHA RODRIGUES, ‘Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral’, p. 170/172, item n. 4.3, 2ª ed., 2005, RT; NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, ‘Proteção Jurídica do Meio Ambiente’, p. 57/64, item n. 6, 2003, Del Rey, v. g.)”. (P.

574-576 do acórdão ADI 4903) (página 4 do voto e 572 de 666 do acórdão na ADI 4903).

(...)

Página 17 do voto e 584 do acórdão, prosseguindo:

2.1.1 Da inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais” (art. 3º, VIII, b) Eis o teor do art. 3º, VIII, b, da Lei nº 12.651/2012:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...) VIII - utilidade pública: (...)

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho”.

O preceito em referência diz respeito ao regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente (APP) e às situações em que, excepcionalmente, é permitida a execução de atividades em tais áreas.

A Lei nº 12.651/2012, seguindo o que previa o antigo Código Florestal, estabelece a necessidade de manutenção da vegetação situada em Área de Preservação Permanente pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título (art. 7º). Isto é, trata-se de áreas naturais, em regra, intocáveis, nas quais não é permitida a exploração econômica direta.

Cumpra esclarecer que a regra da intocabilidade dessas áreas é necessária para garantir o fornecimento de água à população, a regulação do ciclo hidrológico e climático, a manutenção da biodiversidade e a estabilidade e a proteção do solo.

No entanto, essa regra é excepcionada no art. 8º, que admite a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP nos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Eis o teor do dispositivo:

“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.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.”

As definições de utilidade pública, interesse social e de atividades de baixo impacto ambiental encontram-se no art. 3º da lei, precisamente nos incisos VIII, IX e X, respectivamente.

O art. 3º, inciso VIII, b, ora em análise, cuida de arrolar as atividades que configuram utilidade pública, e que, portanto, justificam a interferência excepcional em APP, incluindo, dentre essas atividades, a gestão de resíduos (aterro sanitário) e instalações esportivas voltadas à realização de competições estaduais, nacionais e internacionais.

Feitos tais esclarecimentos, registro que o art. 3º, VIII, b, está sendo questionado na ADI 4.903, de autoria da Procuradoria-Geral da República, e na ADI 4.937, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol).

Na ADI 4.903, a PGR alega que as duas hipóteses em referência sobressaem no rol previsto no art. 3º, VIII, sendo ambas irrazoáveis. Quanto à gestão de resíduos, afirma que a atividade “pode causar a contaminação do solo, do lençol freático e dos cursos d’água por ‘chorume’ ou até por substâncias formadas a partir de reações químicas que ocorrem entre os constituintes dos resíduos - óleos e até metais pesados”. Por tais razões, alega tal atividade deve ser explorada à distância das áreas protegidas.

Em relação à hipótese de “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais”, assevera que é possível encontrar alternativa locacional para atividades recreativas sem a necessidade de impactar áreas ambientalmente frágeis. O eminente Relator vota pela inconstitucionalidade das expressões em análise. Acompanho o voto de sua excelência nesse ponto.

No que tange à atividade de “gestão de resíduos”, observo, na esteira do que afirmam os amici curiae Instituto Socioambiental (ISA) e outros, na manifestação apresentada nos autos, que é fato notório que a gestão de resíduos “constitui atividade de significativo impacto ambiental, com graves consequências em termos de contaminação do solo, do lençol freático e dos cursos d’água”.

O alto risco associado à gestão de resíduos está reconhecido na Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), que é extremamente criteriosa ao definir, em seu art. 3º, inciso VII, o que se entende por “destinação final ambientalmente adequada” desses resíduos:

“VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.

Ademais, conforme está definido na Lei nº 12.651/2012, a APP tem a função ambiental de “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, inciso II).

A previsão questionada em análise subverte a própria função ambiental da APP, que é proteger o solo - evitando a erosão e conservando sua fertilidade - e a qualidade dos recursos hídricos. É de todo desarrazoado tornar a gestão de resíduos – atividade qualificada pelo alto risco de contaminação do solo – em hipótese na qual se admite a exploração de área de APP. Conforme sustentado pela PGR, a atividade deveria ser praticada, na realidade, a distância de tais áreas.”

55. Observa-se que a análise é feita pelo STF à consideração do objeto de proteção, as APPs, em face dos impactos que uma gestão de resíduos pode trazer àquele espaço especialmente protegido. Contudo, embora o objeto de proteção em destaque, aqui, seja o BMA, parece-nos que não se pode decidir a situação concreta à base do tudo ou nada - e inclusive o STF reconhece também a necessidade de avaliação de situações concretas - porque, embora o aterro sanitário a ser construído o seja em área de Mata Atlântica e não de APP, o BMA, qualificado como de patrimônio nacional pelo art. 225, § 4º, da CR/88, robustece sua qualidade de bem ambiental intergeracional, além de ser um dos biomas brasileiros mais atingidos pela antropização, o que o coloca em mesmo patamar de proteção das APPs,

atraindo a orientação do Supremo Tribunal Federal como uma posição jurídica de segurança, além de adotar-se, também aqui, a premissa dessa assertiva: **o potencial de esvaziamento da proteção**, sendo inadmissível que, **no confronto entre os valores, um deles atinja o núcleo essencial de outro de igual estatura constitucional**.

56. O substrato do raciocínio feito pelo STF, ao declarar a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” como hipótese de utilidade pública a autorizar a intervenção em APP, embora não seja especificamente em relação ao BMA, mas partindo de considerações de ordem a que um aterro sanitário impacta fortemente o ambiente, exigindo-se inúmeros cuidados de natureza técnica, o mesmo vetor interpretativo há de ser adotado em relação à proteção da Mata Atlântica, ante o objetivo geral da sua proteção e utilização, de assegurar o desenvolvimento sustentável, e os específicos, da salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social, nos termos do art. 6º da Lei 11.428/06.

57. Ao que se acrescenta, para fortalecer ainda mais o entendimento que se espousa, o que preceitua o art. 1º da LMA, que a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#) (atual Lei nº12.651/2012).

58. Quer-se aqui assentar que, embora o STF tenha analisado a “gestão de resíduos” em face de APPs, - e diga-se, de forma não muito clara, ora referindo-se à Lei nº 12.305/2010 ora a aterro sanitário para resíduos sólidos urbanos - daí não decorre, por si só, conclusão pela não adoção dos mesmos fundamentos de decidir pelo fato de o aterro sanitário em questão não ser construído em área de APP, mas em BMA, porque esse bioma é considerado patrimônio nacional, cuja degradação deve ser sempre evitada e coibida e o nível de proteção não pode ser tido como menor ao que a legislação estabelece para o regime de proteção das APPs. De outra banda, também não se afirma vinculação à decisão do STF, no ponto.

59. Entretanto, não se tem como despicienda a avaliação sobre se a desvantagem da degradação do já tão degradado BMA pelo aterro sanitário equivale ou suplanta a vantagem das obras e operacionalização do aterro naquele local, aplicando-se aqui o princípio da proporcionalidade, como o fez o STF no voto-vista da Ministra Carmen Lúcia, à p. 227 do acórdão, a reforçar, novamente, também por esse fundamento, a necessidade de exame técnico do órgão competente para deixar aquilitado esse aspecto:

Impõe-se, no ponto, a observância do princípio da proporcionalidade, para que sejam sopesados os bens jurídicos atingidos pela medida legislativa. Como leciona Canotilho, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito impõe que meios e fins sejam “colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de ‘medida’ ou ‘desmedida’ para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 270).

Na espécie, as desvantagens da degradação de Área de Preservação Permanente (o meio) superam as vantagens dos fins almejados com a norma, quais sejam, as de realização de obras destinadas à “gestão de resíduos” e a construção de “instalações para competições esportivas”.

60. A regra, indubitavelmente, é de manutenção integral dos remanescentes de Mata Atlântica, somente sendo autorizada a intervenção, nos casos em que a lei admite, se for realmente a única opção no caso concreto, o que atrai a necessidade insofismável de comprovação de que não há alternativa locacional, sendo esse um dos nortes no julgamento das ADIs pelo STF.

61. A intenção maior aqui é destacar, afinal, a importância de que, da aplicação do direito ambiental, dos instrumentos da política nacional de meio ambiente e de forma particular, da política estadual, ressaíam pelo menos duas diretivas que se convoem numa interpretação do que é razoável exigir-se para manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado: 1ª) a de que os parâmetros protetivos devem ser conectados; devem visar à concretização dos ideais de proteção de modo aderente, cooperativo e integrado; 2ª) assumam papel de aliados do crescimento econômico e de outras medidas necessárias à saúde humana (como no caso aqui).

62. Na perspectiva posta no parágrafo anterior, não se compactua com visões extremadas, com posições doutrinárias ou jurisprudenciais demasiadamente fragmentadas ou, de forma oposta, excessivamente abrangentes, significando posição no sentido de rechaçar a prevalência, tão somente, de argumentos ecológicos, ou, em outro sentido, econômico-financeiros. A proposição é a divisão de responsabilidades intergeracionais, o que passa, no âmbito jurídico, na seara da interpretação, pelo cuidado para não contribuir com o acomodamento meramente positivista da situação concreta, fazendo descolar, do marco normativo - textual, por meio da linguagem -, os componentes ecológicos que justificaram a proteção legal e lançando-se olhar tão abrangente que potencialize a colocação da tutela ambiental-ecológica em confronto com a econômica, inviabilizando uma solução em bases legítimas, conduzindo-a a patamares arbitrários, o que pode não contribuir para a efetividade de nenhum dos valores envolvidos.

63. É o que pode ocorrer na situação examinada, em que o STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” e manteve o saneamento como hipótese de utilidade pública para fins de intervenção em APP, quando a gestão de resíduos sólidos urbanos integra o saneamento básico, na forma da lei.

64. Ao declarar a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos”, o STF não aprofundou na distinção em relação ao saneamento e fez alusão, inclusive, a aterro sanitário, como se estivesse mesmo considerando essa atividade inconstitucional, ainda na parte da gestão de resíduos sólidos urbanos, domésticos. Logo, a decisão do STF deixa margem à interpretação de que ficou ressalvado, para o fim de intervenção em APP, o saneamento apenas de outras estruturas, referentes, por exemplo, à oferta de água potável e ao esgotamento sanitário.

65. Essa dúvida deverá vir a ser elucidada pela Corte Suprema, porque a Advocacia-Geral da União, no bojo da ADI 4903, opôs embargos de declaração, recebidos como memorial, e um dos requerimentos feitos se refere ao esclarecimento desse ponto, conforme se pode identificar da peça eletrônica, disponível no site do STF, no acompanhamento processual:

(iii.ii) quanto ao artigo 3º, inciso VIII, “b”, da Lei nº 12.651/2012, que seja esclarecido que a expressão “gestão de resíduos” declarada inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal diz respeito apenas aos lixões, não englobando aterros sanitários e as demais atividades de gestão de resíduos que compõem o saneamento básico, nos termos das Leis nº 11.445/2007 e 12.305/2010;

iii.iii) em caso de não atendimento do pedido anterior, que sejam modulados os efeitos da presente decisão, nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, de modo a preservar a validade das autorizações de supressão de vegetação, bem como as licenças ambientais expedidas até o trânsito em julgado destas ações, e que tenham se fundado no artigo 3º, inciso VIII, alínea “b”, do Código Florestal.

66. De outro giro, **parece oportuno** - ainda no ponto relativo à transposição da mesma compreensão fixada pelo STF em relação às APPs para as áreas do BMA, de um lado, sob a ótica da interpretação não fragmentada de regimes de flexibilização de proteção, adotando-se fundamentos equivalentes quando se tratar de espaços especialmente protegidos,

e, de outro, no que se refere à regra de interpretação do direito, segundo a qual lei especial prevalece sobre a geral, - **atentar para** o objeto da ADI 6446, recém distribuída ao STF, em que se discute a extensão das regras de flexibilização da lei florestal, com pedido de afastamento da interpretação conjunta dos normativos formados pelos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e pelos arts. 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006, que resulte no afastamento do regime ambiental de áreas consolidadas previstos pelo Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, mantendo-se, com isso, a validade do Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente.

67. Por fim, compreende-se que toda a fundamentação exposta no presente parecer não autoriza entender por meramente transplantar a posição do STF, relativamente à inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” como atividade de utilidade pública a autorizar intervenção em APP, para hipótese de intervenção em bioma da Mata Atlântica. Mas **encaminha, sim, a orientação de que a intervenção** para construção de aterro sanitário, que consiste em obra de engenharia projetada sob critérios técnicos, cuja finalidade é garantir a disposição dos resíduos sólidos urbanos sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente, em área de BMA, **exige justificativa muito bem fundamentada e criteriosa, tecnicamente, da ausência de alternativa locacional no território do município interessado.**

68. O requisito legal da demonstração de ausência de alternativa locacional, um dos mais importantes instrumentos de planejamento ambiental e uma das diretrizes estabelecidas pela Resolução CONAMA 001/86, cuja prescrição, especificamente para intervenção em BMA, está prevista no art. 14 da LMA, precisa ser atendida, e de forma criteriosa, adotando-se uma metodologia que, minimamente, assegure a inexistência de outro(s) local(is) para construção e operacionalização do aterro que não no bioma considerado patrimônio nacional.

III - PROPOSIÇÕES CONCLUSIVAS

69. Diante da fundamentação exposta, conclui-se:

70. A declaração de utilidade pública, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, de obra de infraestrutura de saneamento, como previsto na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, limita-se ao preenchimento desse pressuposto legal - de reconhecimento da atividade, por ato de governo, como de política pública de interesse da coletividade - para o fim do posterior processo para autorização da intervenção ambiental no Estado, atendidas às determinações contidas nos arts. 14, 21, I, 22 e 23, I, da mesma LMA.

71. O procedimento de declaração de utilidade pública para fins de intervenção ambiental no Estado está estabelecido no art. 2º, III, do recente Decreto nº 47.634/2019, com previsão expressa da hipótese de atividades e empreendimentos que se enquadrem na alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, para fins de supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, exigindo-se, no art. 5º, V, a instrução de requerimento com justificativa fundamentada que permita atestar a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, entre outros documentos.

72. Conforme a Consultoria Jurídica já teve a oportunidade de se pronunciar, a declaração de utilidade pública não pressupõe o deferimento do requerimento de licenciamento ambiental, supressão de vegetação, outorga para utilização de recursos hídricos ou qualquer outra autorização para intervenção ou utilização de recursos naturais, o que se efetivará por meio de procedimento próprio junto ao órgão ambiental.

73. Com o advento do Decreto nº 47.634/2019 e a exigência de justificativa locacional, atraindo-se a análise jurídica também sob essa perspectiva, posto que, se não houver fundamentação técnica prévia, com embasamento em dados científicos sobre o impacto do empreendimento e da atividade, dando conta da inexistência de alternativa técnica e locacional,

faltarão documento indispensável à declaração de utilidade pública, nos termos do art. 5º do citado decreto, além de estar prevista a exigência de manifestação jurídica acerca do enquadramento do empreendimento como de utilidade pública ou interesse social, nos termos da lei.

74. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 4903 e na ADC 42, declarou a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” contida na alínea “b” do inciso VIII do art. 3º da Lei Florestal, nº 12.651/2012. Não obstante citado provimento jurisdicional ainda esteja sujeito a esclarecimento quanto ao seu alcance, no ponto, por ora, entende-se por orientar no sentido de que a expressão “gestão de resíduos” tida por inconstitucional é aquela não compreendida no espectro de abrangência da expressão “saneamento básico” prevista na Lei nº 14.445/2007, com as alterações da Lei nº 14.026/2020, notadamente à vista das definições do seu art. 3º, I, “c”, combinado com o art. 3º C, os quais permitem incluir, entre as infraestruturas para operacionalizar a concretização do saneamento básico, o manejo de resíduos sólidos urbanos, como é o caso do aterro sanitário em questão.

75. Isto é, a inconstitucionalidade, em nosso modesto entender, ficará restrita a caso de gestão de resíduos que não se incluam no saneamento básico (perigosos, por exemplo), já que o mesmo STF entendeu constitucional a flexibilização da intervenção em APP para o fim de “saneamento”, pelo menos até que o STF se pronuncie para esclarecer a decisão na ADI 4903.

76. A partir dessa compreensão e sem olvidar que a Lei da Mata Atlântica, quando excepciona a intervenção no bioma, o faz em caráter de excepcionalidade, como no caso de projeto de utilidade pública [arts. 21, I, 22 e 23, I], e exige comprovação da ausência de alternativa locacional, o preenchimento desse requisito é indispensável, posto que exigido no art. 14, in fine, da Lei da Mata Atlântica e insistidamente afirmado e reafirmado pelo STF na decisão na ADI 4903.

77. Desse modo, compete à área técnica do órgão ambiental certificar-se quanto ao efetivo cumprimento deste requisito na justificativa apresentada, qual seja, de ausência de alternativa locacional, a qual deve ficar tecnicamente muito bem caracterizada para o caso, devendo ser respondido e apresentados estudos, por exemplo, sobre quantas e quais as áreas daquele município foram analisadas quanto à viabilidade; se não existe nenhuma outra área que não dentro do Bioma Mata Atlântica no município apta a ser a escolhida; que seja explicitado, mediante dados concretos, se, na conjugação dos critérios técnicos estudados e analisados para determinar a escolha do local, houve equilíbrio, não privilegiando o sacrifício do bioma mais devastado no país em favor de critério econômico, por exemplo.

78. Com essa fundamentação, opina-se pela viabilidade jurídica de declaração de utilidade pública, que se limita ao cumprimento do pressuposto legal da alínea “b” do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e desde que observados e cumpridos os requisitos do Decreto Estadual nº 47.634/2019, respeitada a competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, de modo especial em relação às justificativas referentes à ausência de alternativa locacional para instalação do aterro sanitário, o que, por cautela e após a presente manifestação jurídica, recomenda reexame, inclusive quanto às ressalvas feitas no corpo da Nota Jurídica nº 37/2020, da ASJUR/SEDE, “em relação à adequação técnica das justificativas apresentadas”.

79. À consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo.

Devolva-se o expediente à CTL, com nossas homenagens, recomendando-se que seja dado conhecimento da presente manifestação às Secretarias envolvidas na edição do ato

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 28/09/2020, às 08:48, 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: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 28/09/2020, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 28/09/2020, às 11:54, 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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19646316** e o código CRC **206CA952**.

Referência: Processo nº 1370.01.0013498/2019-65

SEI nº 19646316