

## **Cobrança das estruturas de telecomunicação localizadas no interior de unidades de conservação de proteção integral, no âmbito de Minas Gerais**

### **Charging for telecommunications structures located inside integral protection conservation units, in Minas Gerais**

DOI:10.34117/bjdv7n9-320

Recebimento dos originais: 20/08/2021

Aceitação para publicação: 20/09/2021

#### **Marisa do Carmo da Silva Reis**

Mestranda em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental. Universidade Federal de Ouro Preto. Esp. Direito Ambiental. Analista Ambiental do Instituto Estadual de Florestas, Cidade Administrativa, Belo Horizonte, MG, CEP: 31.630-910  
E-mail: direito.marisareis@gmail.com

#### **Arnaldo Freitas de Oliveira Júnior**

Engº Agrônomo. DSc. Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Av. Amazonas, 5.253, Bairro Nova Suíça, Belo Horizonte, MG, CEP: 30.421-169  
E-mail: arnaldojun@gmail.com

#### **Alberto Frederico Vieira de Sousa Gouveia**

Advogado. MSc em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental. Universidade Federal de Ouro Preto, Campus Universitário, MG CEP: 35400-000  
E-mail: fredvsg@gmail.com

#### **Antonio Maria Claret de Gouveia**

Professor Titular Voluntário. DSc. Programa de PG em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental, UFOP, Campus Universitário, Ouro Preto, MG CEP: 35400-000  
E-mail: amclaretgouveia@gmail.com

### **RESUMO**

O presente artigo analisa a cobrança das estruturas de telecomunicação erigidas no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPIs), tendo como fundamento o Princípio do Poluidor-Pagador. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Analisaram-se os instrumentos normativos destinados à implementação da cobrança. Demonstrou-se que o valor obtido com a implementação da cobrança é instrumento econômico promissor para resolver alguns problemas relacionados à sustentabilidade e à conservação das UC's.

**Palavras-Chave:** Unidades de Conservação de Proteção Integral, Estruturas de Telecomunicações, Regulamentação de Cobrança.

### **ABSTRACT**

The present article analyzes the charging of telecommunication structures erected inside Full Protection Conservation Units (UCPIs), based on the Polluter-Payer Principle. For

this purpose, a bibliographic and documental research was carried out. The normative instruments for the implementation of the charge were analyzed. It was shown that the amount obtained from the implementation of the charge is a promising economic instrument to solve some problems related to the sustainability and conservation of the UCs.

**Keywords:** Full Protection Conservation Units, Telecommunication Structures, Charging Rules.

## 1 INTRODUÇÃO

No Estado de Minas Gerais, existem estruturas de telecomunicação erigidas no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral – UCPIs, conforme relatório técnico elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria IEF nº 99/2018 (MINAS GERAIS, 2018).

As UCPIs são espaços especialmente protegidos que se sujeitam a um regime especial de administração, admitindo-se o uso indireto dos seus recursos naturais, bem como a exploração de produtos, subprodutos e serviços, desde que em observância dos objetivos de cada categoria de unidade, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza-SNUC (BRASIL,2000) e seu decreto regulamentador nº 4.340/2002, cumprindo-se o Princípio do Desenvolvimento Sustentável (BRASIL,2002).

Infere-se que a regra é a não implantação de novas estruturas de telecomunicação no interior das UCPIs e que, com a publicação do SNUC, as estruturas preexistentes deveriam ser retiradas e realocadas progressivamente. Porém, razões de ordem técnica, social e temporal levaram ao cenário atual, ou seja, a permanência dessas estruturas, que beneficiam tanto a comunidade com serviços de telecomunicação prestados por órgãos e empresas particulares, quanto o empreendedor, com a localização privilegiada das referidas estruturas, a maioria em topo de morro, que permite maior abrangência de sinal, fornecendo comodidades, como a segurança do local, que geram lucro às empresas.

Diante do exposto, apresenta-se a seguinte questão: apesar de, em uma interpretação aberta e com o suporte do artigo 33 do SNUC, que autoriza a cobrança, pelo poder público, pelo uso do espaço público, de interesse de toda a coletividade, afetada a uma finalidade especial (Direito ao meio ambiente natural preservado), com fulcro no Princípio do Poluidor Pagador e nos direitos fundamentais à informação e à comunicação

(Direito ao meio ambiente cultural), é possível a permanência das estruturas de telecomunicação erigidas no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral?

A proposta deste artigo é analisar a possibilidade de implementação normativa para a cobrança das estruturas de telecomunicação localizadas no interior de UCPIs, no âmbito de Minas Gerais.

Partiu-se da hipótese de que as UCPIs podem permitir a permanência de estruturas de telecomunicação no interior de sua área, mas definir a cobrança dos serviços gerados e prestados e pelas externalidades negativas, com metodologia específica para definição do valor, regulamentado por lei, alicerçado no Princípio do Poluidor-Pagador, no intuito de conciliar a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Para viabilizar a pesquisa, realizou-se um trabalho qualitativo, uma abordagem dedutiva, exploratória e conceitual-teórica (bibliográfica, documental em legislações, artigos, livros, etc.) para a compreensão das UCPIs como provedoras de serviços ecossistêmicos e de manutenção das estruturas de telecomunicação em seu interior, e a evidência da legalidade de regulamentação da lei do SNUC para a implementação da referida cobrança, como instrumento de políticas públicas ambientais, com base em direitos constitucionais e princípios que envolvem a matéria.

## **2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO PROVEDORAS DE SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS E INSTRUMENTOS DE SUSTENTABILIDADE**

A Constituição Federal determina, em seu artigo 225, inciso III, que é atribuição do Estado definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (BRASIL, 1988), e a Lei Federal nº 9.985/2000, o SNUC, por meio de suas diretrizes e procedimentos, que possibilita à Administração Pública a criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Proteção Sustentável (BRASIL,2000).

O SNUC estabelece alguns instrumentos que visam ao fortalecimento da gestão das unidades de conservação numa tentativa de suprir as necessidades da maioria das áreas protegidas de extrema importância para a sociedade, a partir de uma série de benefícios que fornecem qualidade de vida e comodidades, destacando-se a conservação da biodiversidade, a proteção da qualidade do solo e a manutenção do ciclo hidrológico.

O artigo 48 do SNUC dispõe que o beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, conforme regulamentação específica. (BRASIL,2000). O

artigo 25 do Decreto nº 4.340/2002, regulamentador do SNUC, dispõe que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” (BRASIL,2002).

Infere-se com esses instrumentos legais e com a definição dos serviços ecossistêmicos ou ambientais dada pelo programa Avaliação Ecossistêmica do Milênio - AEM (2005), de que “são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas”, que as unidades de conservação são prestadoras de serviços ecossistêmicos, proporcionando benefícios passíveis de valoração e de institucionalização de efetivo pagamento.

Por sua vez, o termo sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, surgiu no Relatório de Brundtland, traduzido no Brasil como Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, no encontro realizado em 1987, com o intuito de incentivar as cadeias produtivas e desenvolver um papel socioeconômico.

A CMMAD definiu o desenvolvimento sustentável como “aquele desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazerem suas necessidades sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988). Esse conceito de desenvolvimento sustentável não só ultrapassa os limites geográficos como também os limites temporais, demonstrando a preocupação com toda a humanidade atual e futuramente.

Nesse documento, a expressão “desenvolvimento sustentável” está relacionada às condições da vida humana no Planeta, como se pode ler a seguir:

O meio ambiente não existe como uma esfera desvinculada das ações, ambições e necessidades humanas, e tentar defendê-lo sem levar em conta os problemas humanos deu à própria expressão “meio ambiente” uma conotação de ingenuidade em certos círculos políticos. Também a palavra “desenvolvimento” foi empregada num sentido muito limitado, como ‘o que as nações pobres deviam fazer para se tornarem mais ricas’...(...) Mas é no ‘meio ambiente’ que todos vivemos: o ‘desenvolvimento’ é o que todos fazemos ao tentar melhorar o eu nos cabe neste lugar que ocupamos. Os dois são inseparáveis (CMMAD, 1988).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 incluiu dois princípios fundamentais: o do Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado e o do Desenvolvimento Sustentável, como direitos fundamentais do ser humano, previstos no caput do artigo 225. O segundo princípio está implícito no “dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”, que corrobora a finalidade do desenvolvimento sustentável, ou seja, a continuidade de utilização dos recursos

ambientais de forma a prolongar o uso para as futuras gerações, buscando uma coexistência harmônica entre o meio ambiente e a economia, que teve efeito concreto com a positivação da Lei n. 6.938/81, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL,1981).

Observa-se que os objetivos das unidades de conservação elencadas em cada categoria no SNUC são reforçados doutrinariamente por Milaré (2005), que modifica o conceito de desenvolvimento sustentável como o processo capaz de conciliar desenvolvimento e preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida, que vislumbra a possibilidade de conjugar os interesses das populações locais com a integridade do patrimônio ambiental natural.

Percebe-se que o termo “desenvolvimento sustentável” surgiu para incentivar as cadeias produtivas a desenvolverem um papel socioeconômico pautado no desenvolvimento humano, de forma equilibrada.

## 2.1 PAGAMENTO POR SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS E AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Na busca de propostas capazes de alcançar desenvolvimento sustentável, atual desafio econômico e social, começaram a surgir diversas metodologias, como a Valoração Ambiental, para estimar valores a serem cobrados pelos serviços ecossistêmicos e para desenvolver métodos de aplicação dessa cobrança que de fato valorizem os recursos naturais, internalizando os prejuízos da coletividade pela atividade desenvolvida, na tentativa de promover a harmonia entre natureza e humanidade.

Constanza et al. (1997, *apud* PERALTA, 2014, p. 10), em estudo publicado na Revista Nature, explica: “os serviços ecossistêmicos compreendem o fluxo de materiais, energia e informações dos estoques de capital natural, que, combinados com o capital manufaturado e humano, produzem o bem-estar humano”.

A valoração é definida por Tafuri (2008) como a mensuração econômica e social que os seres humanos podem fazer do uso direto e indireto dos recursos naturais. Segundo Oliveira Júnior (2003), estima-se a valoração, por diversas metodologias. Deve ser feita de maneira multidisciplinar, englobando o maior número de profissionais das mais diversas áreas, aumentando a chance de se atingir o objetivo.

As externalidades negativas, por sua vez, ocorrem quando os custos sociais da produção de bens ou serviços não são considerados para o cálculo econômico do

respectivo valor do bem, posto em circulação, o que gera produção acima do suportado social e expõe a riscos e danos o equilíbrio ecológico (ARAGÃO, 2014).

Segundo Altmann (2012), a internalização das externalidades positivas faz com que o beneficiário dos serviços ecossistêmicos acabe por pagar pelos benefícios obtidos, o que constitui na materialização do Princípio do Usuário-Pagador. O beneficiário dos serviços ecossistêmicos é instado – ou mesmo compelido – a pagar pelos benefícios obtidos dos ecossistemas, pois essas externalidades trazem novo paradigma para o Direito Ambiental no que se refere às políticas públicas ambientais.

O IBAMA, em 2002, com base em estudo realizado sobre impactos ambientais em unidades de conservação por empreendimentos de comunicação, rede elétrica e dutos, manifesta o entendimento de que tais atividades causam agressões ao meio ambiente, provocando impactos ambientais permanentes.

Assim, em 2016, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) expediu a Portaria nº 40, disciplinando o uso de área no Parque Nacional da Tijuca para a instalação de estruturas de telecomunicação, e a permanência apenas de prestadores de serviços públicos e empresas de radiodifusão, e que devem compensar o impacto paisagístico e os danos ambientais decorrentes da atividade, na unidade de conservação. Observa-se, do disposto, os danos ambientais ultrapassam o impacto cênico, sendo mencionado o controle de resíduos, proteção da fauna, erosão e controle de incêndios.

Lado outro, as UCPI's oferecem benefícios aos empreendedores, como segurança e altitude privilegiada, para sinais de telecomunicação de longo alcance conforme se manifesta a AGE/MG (2017):

O caso sob exame envolve um bem, em tese, público, já que as Unidades de Conservação de proteção integral são de posse e domínio públicos, devendo ser desapropriados os bens de particulares inseridos nas áreas instituídas e definidas geograficamente para terem essa proteção especial e, portanto, como acabamos de dizer, trata-se de área com afetação especial, o que atrai a possibilidade de se impor o dever de indenizar esse uso do espaço público, de pagar uma contraprestação pelo proveito obtido do serviço ecossistêmico encontrado ali, como a área estratégica, o solo, a declividade... E, como estamos considerando infraestruturas e estruturas de telecomunicações que se constituem em atividade de interesse coletivo, a serem mantidas em espaços especialmente protegidos, o art. 33 da Lei n. 9.985/00 vem também amparar a cobrança pelo uso nessa circunstância especial em prol da provisão dos serviços ecossistêmicos dentro da Unidade de Conservação, mediante a reversão e aplicação do valor recebido na própria Unidade de Conservação.

Diante da ausência dessa normativa de relevância ambiental, econômica e social, materializando a internalização das externalidades positivas e negativas, em seguida serão discutidos e sopesados os princípios e direitos constitucionais que podem nortear a viabilidade da referida cobrança, em especial o Princípio do Usuário-Pagador.

### **3 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E DIREITOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A COBRANÇA**

O Princípio do poluidor-pagador (PPP), considerado por Aragão (2014) como “pedra angular da política comunitária do ambiente”, conquistou oficialmente, em 1972, o *status* de princípio de política do ambiente por meio da Recomendação C(72)128, de 26 de maio de 1972, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico–OCDE, que o definiu no item 4 da seguinte forma:

O princípio a ser utilizado para a alocação dos custos da prevenção da poluição e do controle das medidas que favorece o uso racional dos recursos ambientais escassos e evita distorções no comércio internacional e investimentos é assim denominado de “Princípio do Poluidor- Pagador”. Este princípio significa que o poluidor deve suportar as despesas relativas às medidas acima mencionadas, emanadas de autoridades públicas para que o meio ambiente permaneça num estado aceitável. Em outras palavras, o custo dessas medidas deverá repercutir nos custos dos bens e serviços que estão na origem da poluição pelo fato de sua produção e/ou consumo. Tais medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significantes no comércio e investimento internacional.

Argumenta Aragão (2014) que se tem por certo que “o principal mérito do PPP, em relação à solução fiscal e aos subsídios, é a equidade na angariação de receitas e na imputação dos custos (redistribuição) e a eficácia econômica, pois a internalização é feita ao menor custo econômico”.

Para Amorim (2014), com relação aos argumentos de Aragão (2014), o PPP não foi proposto para fornecer uma solução ao conflito entre os lesantes e os lesados, mas para cumprir a exigência de regulamentar a utilização dos bens da coletividade, responsabilizando os produtores pelos danos ambientais gerados por suas produções, e, assim, promover uma justiça social distributiva, impedindo que haja privatização do bônus pelo produtor e a coletivização do ônus pela sociedade. Comenta ainda que é importante demonstrar a amplitude do princípio do poluidor-pagador, que busca prolongar a “finitude ambiental” para as presentes e futuras gerações, tentando torná-la infinita.



Assim, o PPP possui a face reparadora dos danos ambientais, essencial para a continuidade do desenvolvimento sustentável, e avança como instituto de efetividade econômica, de cunho sancionador, indenizatório e tributário, orientando as políticas públicas para a eficácia do sistema protetivo com a ação repressiva, pautada na responsabilidade das externalidades negativas.

De fato, o PPP se tornou um princípio ambiental, de políticas públicas de proteção ambiental, que compreende um bem de todos, que gera direitos e deveres, acolhido no sistema jurídico brasileiro, na Lei nº 6.938/81. Essa Lei, conforme mencionado no item anterior, dispõe, no inciso VII do artigo 4º, que “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e, no artigo 3º, inciso IV, dispõe que o poluidor é aquele que contribui de forma direta ou indireta para a degradação do meio ambiente (BRASIL, 1981).

De acordo com Milaré (2009), houve uma evolução do PPP em razão de sua enorme relevância por suas dimensões, pela responsabilidade civil, pela sua face de pena e por ser promovedor da justiça social distributiva, impedindo que o “poluidor privatize os lucros e coletivize os prejuízos ambientais”.

Depreende-se que o PPP não tem aplicação absoluta, mas estrutura a interpretação e aplicação de outros princípios ambientais, como os princípios da precaução, da prevenção, da responsabilidade, da solidariedade e da razoabilidade, que norteiam as políticas públicas e o legislador na implementação normativa da cobrança das estruturas de telecomunicação localizadas no interior de UCPIs em Minas Gerais.

Vale destacar que a Declaração de Estocolmo, de 1972, em seus princípios 1º e 2º, assegura, respectivamente, que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de obrigação de melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras... Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras.

A Constituição Federal de 1988, no caput do artigo 225, influenciada pela Convenção de Estocolmo, prevê o Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado como direito fundamental do homem, de eficácia imediata.



Nesse sentido, Milaré (2009) afirma que o Princípio do Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado constitui direito fundamental do homem e que se trata de extensão do direito à vida, quanto ao aspecto da dignidade dessa existência e quanto à sua qualidade. Portanto, assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é proteger também o direito individual à vida e à dignidade humana, promovendo os demais direitos civis e econômico-sociais, como o direito à saúde. O direito ao meio ambiente sadio é ao mesmo tempo um direito individual e social.

Nascimento (2020) entende que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira geração ou dimensão por transcender a esfera do indivíduo, superar o interesse coletivo e projetar-se como direito transgeracional, fixando responsabilidades desta geração para com as gerações futuras, e, assim, sucessivamente.

Lado outro, a Constituição Federal também prevê, no inciso XXXIII do artigo 5º, o direito fundamental ao acesso à informação e, por corolário, o direito à comunicação, que estão relacionados com o direito à liberdade de expressão, à regulamentação quanto à pluralidade e diversidade nos meios de comunicação, ao direito de antena, à liberdade de imprensa, à liberdade de opinião, à propriedade imaterial (direitos autorais, direito da propriedade industrial, direitos sobre os programas de computadores), à regulamentação dos meios de comunicação comunitária e social.

O serviço de telecomunicação é considerado de interesse coletivo conforme classificação legal contida nos artigos 62 e 64 da Lei Federal nº 9.472/97, que trata da inclusão digital, pois são vistos como essenciais para a dignidade humana e para o pleno desenvolvimento dos indivíduos, fazem parte da cadeia de produção da comunicação social, assim como o direito à informação, conforme artigo 2º, cabe ao Estado o dever de garantir meios para que todos os cidadãos tenham direito à comunicação e à informação, considerados materialmente fundamentais (BRASIL, 1997).

A AGE/MG se manifestou sobre a matéria no Parecer nº 15.936, de 18 de dezembro de 2017:

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

telecomunicação (infraestrutura e estruturas) dentro de Unidade de Conservação.

Destarte, é dever do Estado e de toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações, mantendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas é também dever do Estado investir em infraestrutura de serviços de telecomunicação, de interesse coletivo, e de conciliar esses valores constitucionais, conciliando as exigências protetivas do meio ambiente natural e as relativas às telecomunicações, de forma a efetivar as condições fáticas para o exercício do direito à informação e à comunicação, sopesando-os para melhor nortear a viabilidade da cobrança pelo serviço ecossistêmico, objeto do artigo.

A ausência da cobrança do serviço ecossistêmico, objeto do artigo, pode representar uma forma de enriquecimento indevido e ilegítimo do usuário-poluidor, que prejudica a presente e a futura coletividade e lesiona os recursos naturais do parque e o bem-estar dos sujeitos que habitam no entorno, o que deverá ser solucionado legalmente.

#### **4 INTERVENÇÃO ESTATAL REGULAMENTADORA PARA COBRANÇA DAS ESTRUTURAS DE TELECOMUNICAÇÃO LOCALIZADAS NO INTERIOR DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL**

Embora não exista regulamento para a instalação de infraestrutura de telecomunicações em UCPIs, existem direitos constitucionais e princípios do Direito Ambiental, em especial o PPP, que envolvem e norteiam a instrumentalização legal para a cobrança pela permanência de estruturas de telecomunicação que comprovadamente não possuem alternativa locacional.

Oportunamente ressalta-se que o fato de as estruturas de telecomunicação serem anteriores à criação da respectiva UC não gera direito adquirido ao empreendedor, proprietário e/ou beneficiário da estrutura, pois a doutrina moderna e a jurisprudência são majoritárias em sustentar que não se admite a aplicação de direito adquirido em matéria ambiental, em razão da prevalência do interesse público.

Decisão recente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais-TJMG (2020), sobre a inadmissibilidade de direito adquirido em situação que gere prejuízo ao meio ambiente, já pacificada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, reforça essa conclusão:

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA DE OFÍCIO. DIREITO AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE TORRE PARA FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE INTERNET. PICO DO**

IBITURUNA. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. Nos termos da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça, não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental, não havendo, portanto, que se falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente. (TJMG,2020. Processo N° 1.0000.20.494905-1/001 - COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES).

Mas, mesmo diante do entendimento da inadmissibilidade de direito adquirido para a permanência das estruturas de telecomunicação localizadas no interior de UCPIs, que somente permitem o uso indireto de seus recursos naturais, a remoção das referidas estruturas deve ser analisada caso a caso, com a condução da situação de forma a conciliar os interesses envolvidos, porque a remoção das estruturas poderá resultar em prejuízos maiores aos atributos naturais da UCPI e aos usuários dos serviços de telecomunicação, inviabilizando o fornecimento do serviço de interesse coletivo na região na hipótese de ausência de alternativa locacional.

Considerando o uso do espaço público de interesse de toda a coletividade, afetado por uma finalidade especial, o SNUC atrai a possibilidade do pagamento pela contraprestação obtida pelo empreendedor beneficiado, que vai da área utilizada até sua estratégica e segura localização, sem qualquer ônus, reconhecendo a importância econômica do referido serviço.

Diante da situação de irregularidades das estruturas de telecomunicação instaladas no interior de UCPIs, alicerçado pelo PPP, com interpretação ampla do artigo 33, aliada à concepção de serviço ecossistêmico, o Direito, em constante movimento, deve sustentar a viabilidade de norma que possibilite a cobrança, pelo poder público, do uso do espaço de interesse de toda a coletividade, mediante a reversão do valor cobrado na própria UC.

A implementação de cobrança das estruturas de telecomunicação localizadas no interior de UCPIs visa ainda à correção dos efeitos externos pelo responsável poluidor, ao redistribuir as responsabilidades e os custos suportados pela coletividade, minorando ou mesmo exterminando a privatização dos lucros e a socialização das perdas.

Foi expressamente constituída a retribuição como objetivo de política ambiental, introduzindo ao ordenamento jurídico o PPP como alicerce para a intervenção estatal regulamentadora do uso dos bens públicos, visando à resolução das externalidades negativas, com a possibilidade de internalização dos custos para o poluidor.

#### 4.1 REGULAMENTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

No Brasil, em relação às Políticas Públicas ambientais, houve um avanço com a promulgação da Constituição Federal de 1988, abarcando deveres de cidadãos, empresas, instituições e governo, atrelado à sustentabilidade, como mencionado. O artigo 225 dispõe sobre o dever do estado de definir **políticas públicas** que envolvam o aspecto **ambiental**, com o objetivo de preservar e restaurar os recursos naturais, direito de todos, ou seja, o interesse público é a finalidade das políticas públicas, que são implementadas por meio de legislação, cabendo ao administrador executá-las, e, como menciona Milaré, “não podem ser desconexas ou descoordenadas” (MILARÉ, 2005, p. 285).

As Políticas Públicas são diretrizes e princípios norteadores da ação do poder público e de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil, como explica Machado (2015):

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito Internacional, têm que intervir ou atuar.

Todas as políticas públicas devem considerar o artigo 225 da Constituição da República, que é instrumento de alcance da preservação e recuperação dos recursos ambientais, assegurando o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade.

A questão ambiental vem requerendo, portanto, uma atenção crescente entre as políticas públicas dos governos, como na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio 92, cujo Princípio 11 dispõe que “os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”, e na Conferência Rio+20, realizada em 2012, cujo tema central foi a questão da governança ambiental e da estrutura político-institucional para o desenvolvimento sustentável.

É oportuno salientar que, em relação às políticas públicas ambientais, foi publicada a tão esperada e importante Lei Federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política de Pagamento por Serviços Ambientais e inova a forma de gerir os espaços públicos e privados. Essa Lei trata dos Serviços Ambientais, traz conceitos importantes ao direito ambiental brasileiro, e corrobora a efetividade das políticas públicas ambientais, visando equilibrar a utilização racional dos recursos naturais e a sustentabilidade. Entre suas diretrizes, estão “o atendimento aos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador” e “o reconhecimento de que a manutenção, a

recuperação e a melhoria dos serviços ecossistêmicos contribuem para a qualidade de vida da população” (BRASIL, 2021).

Em Minas Gerais, existem instrumentos de política, planejamento e gestão ambiental do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-SISEMA, sendo o IEF, órgão vinculado, competente para propor a criação de unidades de conservação, implantá-las e administrá-las, de modo a assegurar a consecução de seus objetivos e a consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC.

A Lei Estadual nº 20.922/2013, que trata sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, dispõe, nos incisos XI e XIII do artigo 5º, dentre seus objetivos, de desenvolver estratégias que efetivem a conservação da biodiversidade, entre elas, o pagamento de serviços ambientais e à ampliação das áreas legalmente protegidas por meio de Unidades de Conservação, e “estimular o desenvolvimento de pesquisa que potencialize a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável” (MINAS GERAIS, 2013).

Porém, o desenvolvimento e a efetivação das ações e metas dependem de recursos financeiros, que notoriamente, com a contenção dos gastos públicos, foram reduzidos. Dessa forma, as políticas ambientais se fazem presentes pela necessária intervenção do estado na provisão de bens e serviços de recursos comuns e bens públicos, que são ameaçados pelas falhas de mercado, utilizando-se de instrumentos econômicos.

Considerando que, no âmbito estadual, o Instituto Estadual de Florestas – IEF está incumbido da execução das ações de desenvolvimento e implementação das políticas florestal e de biodiversidade do Estado, conforme dispõe o artigo 5º do Decreto Estadual nº 47.892/2020 (MINAS GERAIS, 2020), pode-se concluir que o Estado de Minas Gerais possui competência legislativa concorrente, com respaldo no artigo 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), para editar instrumento normativo que regulamente os artigos 33, 47 e 48 do SNUC em âmbito estadual (BRASIL, 2000).

A Advocacia Geral do Estado-AGE manifestou-se sobre a cobrança por serviços ecossistêmicos no Parecer 15.936/2017 no sentido de que a natureza jurídica da referida cobrança parece tratar de um preço público, e por isso, pode ser regulamentado por decreto estadual, pelo chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 33 do SNUC, respeitado o Direito Administrativo:

Quanto ao instrumento adequado para previsão da cobrança pelo uso de serviços ecossistêmicos, consistentes na utilização de área dentro de Unidade de Conservação para instalação de estruturas e antenas, em substituição à

Portaria IEF n. 30/2009, entendemos que pode ser adotado Decreto, por se tratar de crédito com natureza de preço público, para cuja instituição não incide o princípio da legalidade estrita.

A AGE, no mesmo parecer, atenta para a necessidade de uma lei para reconhecer essas situações posteriores à criação da Unidade de Conservação, desde que não haja alternativa locacional e não se revele oportuno liberar a área. De fato, a cobrança pode ser estabelecida por decreto, mas a situação de cada estrutura dependerá da resolução técnica sobre a manutenção das estruturas dentro das UCs, com as necessárias restrições e condições para sua coexistência com a proteção objetivada no ato de criação das referidas áreas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que é possível a regulamentação normativa da cobrança pela ocupação de áreas de UCPIs das estruturas de telecomunicação em Minas Gerais, preexistentes à criação da área especialmente protegida, na hipótese de comprovada ausência de alternativa locacional, alicerçada pelo Princípio do Usuário-Poluidor-Pagador, e que sejam de interesse coletivo.

Deduz-se que as unidades de conservação são provedoras de serviços ecossistêmicos e promovedoras do desenvolvimento socioeconômico, bem-estar e qualidade de vida, e identifica-se serviço gerado e prestado aos empreendedores que possuem estruturas de telecomunicação erigidas no interior de UCPIs.

Paralelamente, conclui-se que há necessidade de um olhar mais atento para a situação apresentada, defendendo a aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador como instrumento para minimizar os danos causados às UCPIs, aliado ao interesse coletivo e ao direito fundamental à informação e à comunicação. Além disso, notou-se que é dever do Estado intervir com regulamentação que vise a conciliar os valores constitucionais e de toda a coletividade, defendendo e preservando o meio ambiente para as futuras gerações.

Vislumbra-se que a definição do valor da contribuição financeira perpassa pela exigência de metodologia específica, que visa à correção dos efeitos externos pelo responsável poluidor e, considere os valores dos serviços ecossistêmicos gerados e prestados pelas UCPIs, que exigem estudos técnicos multidisciplinares, devido à variedade das situações, dos empreendimentos e das áreas atingidas.

A imposição de pagamento aos beneficiários pelo uso de área no interior de UCPIs, pela ocupação das estruturas de telecomunicação, por meio de intervenção normativa do Estado, poderá, com a obtenção dos recursos, promover os direitos fundamentais dos cidadãos, custeando os serviços de proteção das UCPIs, coibindo a degradação ambiental, promovendo o desenvolvimento socioeconômico, e assim, contribuindo efetivamente com políticas públicas ambientais.

Como perspectiva de solução, é imprescindível que se promova, através de políticas públicas, discussão sobre a necessidade de publicação de instrumento normativo que trate da regulamentação do pagamento por serviços ecossistêmicos constantes no SNUC, viabilizando, de forma efetiva, a sua cobrança, colaborando com a eliminação ou amenização da escassez de recursos para justamente manter as UCPIs, bens de todos.



## REFERÊNCIAS

**ADVOCACIA GERAL DO ESTADO.** AGE/MG. Nilza Aparecida Ramos Nogueira. Parecer nº 15.936, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.advocaciageral.mg.gov.br/images/stories/downloads/advogado/Pareceres/2017/parecer-15.936.pdf>. Acesso em: 20 Jan 2021.

**ALTMANN, Alexandre.** Considerações sobre o conceito e a natureza jurídica do sistema de pagamento por serviços ambientais. In: JORNADA LATINO-AMERICANA DE DIREITO E MEIO AMBIENTE. DESAFIOS PARA A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE - BRASIL- COSTA RICA. Florianópolis, 22/23. Anais... Florianópolis, 2012. p.49-66.

**AMORIM, Roberta Rezende Medina de.** O Princípio do Poluidor-Pagador: Uma análise crítica da sua aplicação pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. 2014. Disponível em: [https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2014/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIRRoberta%20Rezende%20Medina%20de%20Amorim.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIRRoberta%20Rezende%20Medina%20de%20Amorim.pdf). Acesso em 1 ago.2021.

**ARAGÃO, Alexandra.** O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra (Portugal): Instituto Jurídico, 2014.v.1.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm) . Acesso em: 20 ago. 2019.

**BRASIL.** Lei 6.931/81. Cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Brasília, DF: Senado Federal. 1981. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm) . Acesso em: 20/03/2020

**BRASIL.** Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação –SNUC. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm) . Acesso em: 20 mar. 2020.

**BRASIL.** Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm) . Acesso em: 20 mar. 2020.

**BRASIL.** Lei 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Dispõe Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021.htm) . Acesso em: 16 de mai.2021.

**COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD).** Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

**CONSTANZA, R.** Economia Ecológica: uma agenda de pesquisa. Valorando a Natureza. 1994.

**INSTITUTO BRAILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURÁVEIS RENOVADOS (IBAMA).** Modelo de valoração econômica dos impactos ambientais em unidades de conservação. 2002. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/modelo-de-valoracao-economica-dos-impactos-ambientais-em-unidades-de-conservacao.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021

**INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio).** Sistema de Unidades de Conservação completa 19 anos. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10422-sistema-de-unidades-de-conservacao-completa-19-anos>. Acesso em: 4 de jan. de 2021.

**MACHADO, PAULO AFFONSO LEME.** Direito Ambiental Brasileiro. 21. ed. São Paulo:Editores Malheiros, 2013.

**MILARÉ, É.** Direito do Ambiente. 4. ed. Revista dos Tribunais, v. , n. ,2009.

**MINAS GERAIS.** Tribunal de Justiça de Minas Gerais. 2020. Disponível em: [https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=C936B89C781A67D3ADB665259E2374D7.juri\\_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.20.494905-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=C936B89C781A67D3ADB665259E2374D7.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.20.494905-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 31 de mar de 2021

**MINAS GERAIS.** Decreto n. 47.892, de 2020. Dispõe sobre a organização do Instituto Estadual de Florestas-IEF. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

**MINAS GERAIS.** Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre as Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

**NASCIMENTO, Rafael Rodrigues do.** O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Disponível em: [https://www.univates.br/graduacao/media/direito/o\\_direito\\_ao\\_meio\\_ambiente\\_ecologicamente\\_equilibrado.pdf](https://www.univates.br/graduacao/media/direito/o_direito_ao_meio_ambiente_ecologicamente_equilibrado.pdf). Acesso em 30 jul. 2021.

**OLIVEIRA JÚNIOR, Arnaldo Freitas de.** Valoração Econômica da Função Ambiental de Suporte relacionada às atividades de turismo, Brotas, SP / São Carlos : UFSCar, 2003.

**OLIVEIRA JÚNIOR, A. F. de; COSTA, T. P.P.; TAFURI, A.** Valoração contingente dos serviços ecossistêmicos providos pelo Parque Estadual do Itacolomi, MG. Informe Agropecuário, 2013.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-deestocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 26 mai.2020.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro. 1992.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** Avaliação ecossistêmica do milênio, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. > Acesso em 3 out. 2019.

**TAFURI, A. C.** Valoração ambiental do Parque Estadual do Itacolomi. Ouro Preto, Minas Gerais, 2008. 159 p. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.