



CÂMARA NORMATIVA E RECURSAL
Ata da 94ª reunião, realizada em 24 de agosto de 2016

1 Em 24 de agosto de 2016, reuniu-se extraordinariamente a Câmara
2 Normativa e Recursal (CNR) do Conselho Estadual de Política Ambiental
3 (COPAM), no auditório da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e
4 Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), em Belo Horizonte. Participaram os
5 seguintes membros titulares e suplentes: o presidente André Luis Ruas,
6 superintendente de Regularização Ambiental, da SEMAD; Márcio Stoduto de
7 Mello, da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
8 (Seapa); Stefani Ferreira de Matos, da Secretaria de Estado de
9 Desenvolvimento Econômico (Sede); Daniella Teixeira Carmo de Oliveira, da
10 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e
11 Gestão Metropolitana (Sedru); Lidiane Carvalho de Campos, da Secretaria
12 de Estado de Transportes e Obras Públicas (Setop); Carlos Henrique Sousa
13 da Silva, da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG); Mauro da Fonseca
14 Ellovitch, da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ); Sarah Aurichio Lopes
15 Cordeiro Ribeiro, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento
16 Sustentável da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Pedro
17 Paulo Ribeiro Mendes de Assis Fonseca, do Instituto Brasileiro do Meio
18 Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – representantes do
19 poder público; Paula Meireles Aguiar, da Federação das Indústrias do Estado
20 de Minas Gerais (Fiemg); Carlos Alberto Santos Oliveira, da Federação da
21 Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg); Eduardo Antônio
22 Arantes do Nascimento, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do
23 Estado de Minas Gerais (Fetaemg); Marco Aurélio Moreira, da Federação
24 das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais
25 (Federaminas); Thaís Rêgo de Oliveira e Fábio Henrique Vieira Figueiredo,
26 do Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (Sindiextra);
27 Paulo Emílio Guimarães Filho, da Associação Brasileira de Engenharia
28 Sanitária e Ambiental (Abes); Newton Reis de Oliveira Luz e Luiz Carlos
29 Silva Machado, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas
30 Gerais (Crea/MG); Gustavo Henrique Wykrota Tostes, do Fórum Nacional da
31 Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (Fonasc); Maria Teresa
32 Viana de Freitas Corujo, do Instituto de Estudos Pró-Cidadania (Pró-Cittá);
33 Virgínia Granja Silva Machado de Lima, do Centro Universitário UNA –
34 representantes da sociedade civil. **Assuntos em pauta. 1) HINO**
35 **NACIONAL.** Executado o Hino Nacional Brasileiro. **2) ABERTURA.** O
36 presidente André Luis Ruas declarou aberta a 94ª reunião da Câmara
37 Normativa e Recursal. **3) COMUNICADOS DOS CONSELHEIROS E**

38 **ASSUNTOS GERAIS.** Conselheira Maria Teresa Viana de Freitas Corujo:
39 “Eu estou aguardando um recurso feito ao edital SEMAD de recomposição
40 do COPAM, desde o dia 3, e a informação é de que está na AGE. Estou
41 trazendo aqui porque é a Câmara Normativa e Recursal e nessas questões
42 de alterações não foi dada oportunidade, inclusive, de tratarmos da
43 composição das câmaras técnicas especializadas e de todo esse novo
44 formato, e foi direto para o Diário Oficial. Eu estou querendo que se registre
45 porque o prazo é dia 5, para o cadastramento das organizações da
46 sociedade civil, e estou há 22 dias esperando resposta a um recurso ao
47 edital, para ver se existe um encaminhamento.” Vânia Mara de Souza
48 Sarmiento, diretora de Coordenação e Apoio às Unidades Colegiadas: “Nós,
49 realmente, acusamos o recebimento do recurso. Ele foi analisado pela
50 equipe jurídica do Núcleo de Controle Processual da Superintendência de
51 Regularização Ambiental, e encaminhado à assessoria jurídica da SEMAD,
52 para a AGE. Nós já reiteramos esse retorno do recurso, e nos foi informado
53 que hoje ou amanhã nós receberemos para repassar à conselheira.” **4)**
54 **EXAME DA ATA DA 93ª REUNIÃO.** Aprovada por unanimidade a ata da 93ª
55 reunião da Câmara Normativa e Recursal, realizada em 22 de junho de 2016,
56 com abstenção dos seguintes conselheiros: Paula Meireles Aguiar, Thaís
57 Rêgo de Oliveira, Maria Teresa Viana de Freitas Corujo e Carlos Henrique
58 Sousa da Silva. **5) MINUTA DE DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM QUE**
59 **DEFINE CRITÉRIOS PARA LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES DE**
60 **DISPOSIÇÃO DE REJEITO E ESTÉRIL DA MINERAÇÃO EM CAVA DE**
61 **MINA E DE REAPROVEITAMENTO DESSES MATERIAIS QUANDO**
62 **DISPOSTOS EM PILHA, EM BARRAGEM OU EM CAVA, E ALTERA**
63 **DISPOSITIVOS DA DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº 74, DE 9 DE**
64 **SETEMBRO DE 2004. Apresentação: SEMAD.** Minuta de deliberação
65 normativa retirada de pauta com pedido de vista do conselheiro Mauro da
66 Fonseca Ellovitch e vista conjunta solicitada pelos conselheiros Newton Reis
67 de Oliveira Luz, Thaís Rêgo de Oliveira e Paula Meireles Aguiar. **6)**
68 **PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA EXAME DE RECURSO. 6.1)**
69 **Mineração Rio Pomba. PA 0100004773/06. Auto de Infração 20239-3/A.**
70 **Muriaé/MG. Ocorrência: ‘Matar espécies da ictiofauna silvestre, por**
71 **meio de lançamento de rejeito da lavagem de bauxita’. Apresentação:**
72 **NAI/IEF.** Processo retirado de pauta pela Presidência com a orientação para
73 que retorne na próxima reunião com esclarecimentos da área técnica sobre a
74 metodologia de cálculo utilizada para indicar a quantidade de peixes mortos
75 em decorrência do acidente ambiental. Deverá ser convidado a prestar
76 esclarecimentos à Câmara o analista que elaborou o laudo do órgão
77 ambiental na época ou outro técnico que tenha conhecimento sobre a
78 metodologia de cálculo. **6.2) Tennessee Empreendimentos Imobiliários**
79 **Ltda. (ex-Yzabel C. de Almeida). Loteamento de imóveis. Pedro**
80 **Leopoldo/MG. PA 00004/1999/002/2002, Auto de Infração 1163/2002.**

81 **Classe 2. Apresentação: Procuradoria Jurídica da FEAM.** Recurso
82 indeferido por unanimidade nos termos do parecer jurídico, com abstenção
83 da conselheira Paula Meireles Aguiar. A conselheira representante da Fiemg
84 registrou justificativas para abstenção de voto neste e em outros itens da
85 pauta. Conselheira Paula Meireles Aguiar: “No 6.2, eu vou me abster porque
86 tenho algumas dúvidas com relação à validade da licença municipal e
87 também na questão das atenuantes e agravantes. Eu acho que não cabe a
88 mim colocar isso aqui, mas eu prefiro me abster. No 6.4, eu também vou me
89 abster por estar com dúvida também com relação às atenuantes solicitadas.
90 No 6.6, eu também vou me abster pela questão da consideração das
91 atenuantes.” **6.3) Aliança Geração de Energia S/A. (ex-Consórcio AHE**
92 **Funil). Barragens de geração de energia. Perdões/MG. PA**
93 **00122/1992/008/2004, Auto de Infração 526/2004. Apresentação:**
94 **Procuradoria Jurídica da FEAM.** Processo retirado de pauta com pedido de
95 vista da conselheira Thaís Rêgo de Oliveira. **6.4) Intercast S/A. Produção**
96 **de fundidos de ferro e aço, sem tratamento químico superficial,**
97 **inclusive a partir de reciclagem. Itaúna/MG. PA 00317/1998/006/2007,**
98 **Auto de Infração F00316/2007. Classe 3. Apresentação: Procuradoria**
99 **Jurídica da FEAM.** Recurso indeferido por unanimidade nos termos do
100 parecer jurídico, com abstenção da conselheira Paula Meireles Aguiar. **6.5)**
101 **Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Lavra a céu aberto com**
102 **tratamento a úmido, minério de ferro. Congonhas/MG. PA**
103 **00103/1981/057/2008, Auto de Infração F911/2007. Classe 6.**
104 **Apresentação: Procuradoria Jurídica da FEAM.** Recurso indeferido por
105 unanimidade nos termos do parecer jurídico, com abstenções das
106 conselheiras Thaís Rêgo de Oliveira e Paula Meireles Aguiar. Conselheira
107 Thaís Rêgo de Oliveira: “Abstenção pelo fato de eu ter sido a gerente de
108 Meio Ambiente na época da infração.” **6.6) Usina Itapagipe Açúcar e Álcool**
109 **Ltda. Fabricação e refinação de açúcar. Itapagipe/MG. PA**
110 **01855/2003/009/2008, Auto de Infração F654/2007. Classe 6.**
111 **Apresentação: Procuradoria Jurídica da FEAM.** Recurso indeferido por
112 unanimidade nos termos do parecer jurídico, com abstenção da conselheira
113 Paula Meireles Aguiar. **7) PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA EXAME**
114 **DE RECURSO DE LICENCIAMENTO. 7.1) Intercement Brasil S/A.**
115 **Estradas para transporte de minério/estéril, lavra a céu aberto ou**
116 **subterrânea em áreas cársticas com ou sem tratamento, pilhas de**
117 **rejeito/estéril. Pedro Leopoldo/MG. PA 00273/1996/013/2012, DNPM**
118 **930095/1998. Classe 5. Apresentação: Supram Central Metropolitana.**
119 Recurso indeferido por unanimidade, com a manutenção do indeferimento da
120 Licença Prévia, nos termos do Parecer Único. Foi registrada abstenção do
121 conselheiro Newton Reis de Oliveira Luz. Declarações de voto. Conselheiro
122 Gustavo Henrique Wykrota Tostes: “Eu voto pela nulidade do processo, a
123 partir do momento em que ele não possui a autorização da APA Carste nem

124 possui a autorização do Parque Estadual da Serra do Cerrado, requisitos
125 essenciais para o desenvolvimento do processo de licenciamento ambiental.”
126 Conselheiro Eduardo Antônio Arantes do Nascimento Eduardo: “Eu votei
127 pelo indeferimento no sentido de seguir a maioria dos demais membros, mas
128 manifesto o meu entendimento de que a SEMAD deveria, como Presidência
129 da sessão, ter retirado este processo de pauta e arquivado. Na prática, o que
130 ocorreu foi o seguinte: mesmo não tendo uma anuência (do órgão gestor da
131 unidade de conservação), o processo seguiu. Eu sou contra essa prática.”
132 Diante das manifestações dos conselheiros nesta sessão, o presidente
133 André Luis Ruas informou que irá solicitar a revisão da nota jurídica da
134 SEMAD orientativa às Suprams no sentido de que sejam explicitados os pré-
135 requisitos legais que devem ensejar o arquivamento de processos. **8)**
136 **ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE MOÇÃO E RECOMENDAÇÃO**
137 **DISCUTIDAS NA 93ª REUNIÃO DA CNR, DE 22 DE JUNHO DE 2016.** A
138 Câmara Normativa e Recursal aprovou por unanimidade a seguinte moção
139 proposta pelo conselheiro Gustavo Henrique Wykrota Tostes: “Moção dirigida
140 ao presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e ao procurador-geral
141 de Justiça do Estado, nos seguintes termos: ‘Solicitar celeridade na
142 tramitação de todos os processos cíveis e criminais que tenham como objeto
143 danos ambientais e/ou crimes ambientais no Estado de Minas Gerais’.” A ata
144 da 93ª reunião da CNR, de 22 de junho de 2016, com todas as exposições
145 de motivo da fundamentação da moção, deverá ser enviada como anexo da
146 moção. Foram registradas abstenções de voto dos conselheiros Mauro da
147 Fonseca Ellovitch, Sarah Aurichio Lopes Cordeiro Ribeiro, Lidiane Carvalho
148 de Campos, Carlos Henrique Sousa da Silva e Carlos Alberto Santos
149 Oliveira. Declaração de abstenção de voto, conselheiro Mauro da Fonseca
150 Ellovitch: “Eu vou me abster, apesar de concordar. Como sou parte em
151 centenas desses processos, pode gerar até uma alegação de falta de
152 parcialidade. Então, até para dar mais força a essa moção, eu vou me abster
153 de votar.” **Proposta de recomendação baixada em diligência.** O
154 conselheiro Gustavo Henrique Wykrota Tostes registrou proposta de
155 recomendação para ser aprovada pela CNR e encaminhada à Subsecretaria
156 de Regularização Ambiental da SEMAD e às Suprams, nos seguintes
157 termos: “Que sejam observadas nos Pareceres Únicos dos processos de
158 licenciamento ambiental, de forma itemizada, as audiências públicas, a
159 Certidão Municipal de Conformidade do Uso do Solo (Resolução Conama
160 237, Artigo 10, §1º), manifestação dos municípios no licenciamento
161 ambiental (Artigo 4º, §1º), autorização das unidades de conservação
162 (Resolução Conama 428), relacionando todas as observações,
163 recomendações e/ou condições técnicas porventura existentes nessas
164 manifestações e proceder a análise da aderência ou não das mesmas ao
165 processo de licenciamento, com a seguinte ressalva: no caso da
166 manifestação das unidades de conservação, a Resolução Conama 428 prevê

167 cinco possibilidades da manifestação da unidade de conservação: pela
168 emissão da autorização; pela exigência de estudos complementares, desde
169 que previstos no termo de referência; pela incompatibilidade da alternativa
170 apresentada para o empreendimento com a UC; pelo indeferimento da
171 solicitação. ‘A autorização integra o processo de licenciamento ambiental e
172 especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser
173 consideradas nas licenças.’” “A meu ver, tem a quinta possibilidade: o órgão
174 administrador da unidade de conservação poderá apresentar considerações
175 técnicas à sua autorização, e essas considerações técnicas,
176 obrigatoriamente, terão que ser consideradas na licença ambiental”,
177 destacou o conselheiro. Considerando que a proposta de recomendação
178 apresentada na 93ª reunião da CNR foi complementada nesta sessão, a
179 Presidência acatou sugestão da conselheira Paula Meireles Aguiar e baixou
180 em diligência esse item de pauta para que retorne na próxima reunião após
181 análise mais detida dos conselheiros. A nova redação deverá ser
182 encaminhada a todos os conselheiros, bem como proposta alternativa a ser
183 apresentada pelas conselheiras Paula Meireles Aguiar e Thaís Rêgo de
184 Oliveira. Com essas diligências, a proposta de recomendação deverá ser
185 pautada na próxima reunião da Câmara para apreciação e deliberação. **9)**
186 **ENCERRAMENTO.** Conselheiro Newton Reis de Oliveira Luz: “Eu gostaria
187 de aproveitar para fazer um convite. Nós já comentamos aqui que o Crea
188 criou, e já está funcionando há algum tempo, a Câmara Temática de Meio
189 Ambiente e de Recursos Hídricos. Nós temos feito, regularmente, uma
190 reunião prévia à reunião do Plenário do COPAM, de maneira a subsidiar no
191 nosso representante, principalmente nos itens de pauta que estão voltados à
192 área técnica e tecnológica. Nós estamos programando para o dia 12 de
193 setembro, às 14h, no Crea, uma reunião com aquelas entidades que
194 pactuaram conosco um acordo de cooperação técnica, de maneira a
195 contribuir na discussão para que cada vez mais o nosso representante no
196 Plenário do COPAM esteja subsidiado de informações. Então está registrado
197 o convite.” Não havendo outros assuntos a serem tratados, o presidente
198 André Luis Ruas declarou encerrada a sessão, da qual foi lavrada esta ata.

APROVAÇÃO DA ATA

203 **André Luis Ruas**
204 **Presidente suplente da CNR**

210
211
212
213

ANEXO 1

Destaque do conselheiro Gustavo Henrique Wykrota Tostes no item 7.1

DESTAQUE ITEM 7.1 DA PAUTA DA 94ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CNR-COPAM

OBJETO:

RECURSO CONTRA INDEFERIMENTO DA LICENÇA PRÉVIA OBJETO DO PA
COPAM 0273/1996/013/2012.

RELATÓRIO:

ADOTO O RELATÓRIO DO PARECER ÚNICO 048/2016 DA SUPRAM-CM
COM OS SEGUINTE ACRÉCIMOS:

- SEGUNDO PARECER ÚNICO 064/2015 DA SUPRAM-CM O
EMPREENDIMENTO AFETA AS SEGUINTE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

Em relação as UCs e consulta ao SIAM foi observado que o empreendimento está localizado dentro da
Área de Proteção Ambiental (APA) Carste de Lagoa Santa, dentro da Área de Proteção Especial (APE)
Aeroporto Internacional, a cerca de 2100 m do Parque Estadual (PAR) Serra do Sobrado e a 1900 m do
Monumento Natural (MONA) Lago Vermelha.

(página 6/12)

- A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) CARSTE DE LAGOA SANTA
INDEFERIU A SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DA UC AO
EMPREENDIMENTO EM QUESTÃO, O EMPREENDEDOR FOI COMUNICADO
DO INDEFERIMENTO, TENDO APRESENTADO RECURSO QUE TAMBÉM FOI
INDEFERIDO;

- NÃO SE VERIFICOU DOS DOCUMENTOS DISPONIBILIZADOS QUALQUER
MENSÃO EM RELAÇÃO AO DEFERIMENTO OU NÃO DA SOLICITAÇÃO DE
AUTORIZAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL (PAR) SERRA DO SOBRADO PARA
O EMPREENDIMENTO EM QUESTÃO, PELO QUE SE PRESUME PELA
INEXISTENCIA DO MESMO;

214

1. DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DA DEFINIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/ATIVIDADE.

O licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inc. IV, da Lei nº 6.938/81), deve ter a sua importância destacada, especialmente, em sua dimensão de concretização do princípio estabelecido no artigo 170, inciso VI, da Constituição.

O procedimento licenciatório é corolário direto dos princípios da prevenção e precaução, na medida em que constitui o instrumento por meio do qual o Poder Público, no exercício do poder de polícia, analisa tecnicamente os impactos ambientais de um dado empreendimento, com vistas a identificar sua viabilidade.

Dito procedimento, conforme prescrevem as normas de regência, é subdividido em três fases principais, cada qual com sua função específica, em que o órgão licenciador examina e controla a atividade em todos os seus elementos: concepção (Licença Prévia), obras (Licença de Instalação) e funcionamento (Licença de Operação).

Nesse sentido, dispõe o artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

“Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com

as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

- III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade."

Assim, conforme colocado, é na fase da Licença Prévia que o Poder Público, alicerçado no EIA/RIMA, caso haja obras de significativo impacto ambiental, analisa a viabilidade ambiental do empreendimento, compreendida como a capacidade de o meio ambiente suportar os impactos advindos da atividade, dada uma determinada localização e concepção.

Do exame combinado da legislação ambiental com a definição acima exposta, surge o seguinte questionamento: o que se entende por localização aprovada pela Licença Prévia?

Aqui se faz importante abrir parênteses para delimitar as razões pelas quais o procedimento de licenciamento ambiental exige uma licença específica que define localização do empreendimento.

Certamente isto está adstrito ao fato de que, no conjunto de interações que regem a dinâmica ambiental, uma avaliação adequada de impactos ambientais somente pode se dar diante das condições postas em uma determinada localidade. Condições de clima, solos, chuvas, presença de determinadas espécies, etc., conjugado com a concepção prevista para o empreendimento, no que toca aos impactos ambientais, são

determinantes para uma correta avaliação de impactos ambientais, em face da configuração e características do empreendimento, num dado local geograficamente considerado.

A Licença Prévia, ao ser concedida, atesta que, num universo determinado, mantidas que sejam as condições ambientais apresentadas, estudadas e avaliadas, o empreendimento ou atividade é possível, pois manterá o ambiente em estado de equilíbrio, ainda que não íntacto, sustentando as condições ambientais do território afetado.

A localização do empreendimento, portanto, analisada pelo órgão ambiental e aprovada pela Licença Prévia, tem por escopo identificar se, dadas determinadas condições ambientais (clima, solo, fauna, etc...), os impactos do empreendimento são passíveis de serem sustentados pelo meio ambiente, sem comprometimento de seu equilíbrio.

Além das condições ambientais, a localização do empreendimento deverá levar em conta a sua conformidade com Plano de Manejo das Unidades de Conservação e respectivas Zonas de Amortecimento que vierem ser afetadas pelo empreendimento. Essa análise, deverá ser realizada pelo órgão gestor da Unidade de Conservação em consonância com o órgão ambiental condutor do licenciamento, em face da incontestável carência de legitimidade deste último, esse é um dos fatores imprescindíveis, como tantos outros, que serão incorporados ao procedimento de licenciamento ambiental.

2. DA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC).

De acordo com o que estabelece a Resolução Conama nº 428, de 2010, exige-se, portanto, é uma obrigação, que conste do processo de licenciamento ambiental a autorização do órgão gestor responsável pela unidade de conservação (UC) nos empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar a UC e sua respectiva Zona de Amortecimento

Eis o que se denota do art. 1º da Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

Ora, diante desse conceito, surge inconteste que a localização e a viabilidade ambiental do empreendimento a ser aprovada no âmbito do licenciamento leva em conta os elementos e condições ambientais, de forma a atestar se o local está apto a suportar as intervenções decorrentes da sua instalação e operação, mas não é só isso. A adequação do empreendimento às normas de uso e ordenamento das Unidades de Conservação e suas respectivas Zonas de Amortecimento é exigida e será autorizada pelo órgão gestor da UC, que é o ente legal legitimado para tanto.

A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 é clara ao conferir aos órgãos gestores das unidades de conservação a atribuição de emitir as autorizações para fins de licenciamento ambiental. Eis o que se depreende do art. 36, § 3º.

Art. 36 Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

(omissis)

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Tal exigência não se desfaz mesmo para aqueles empreendimentos, sujeitos ao licenciamento ambiental, localizados inteiramente dentro da faixa de domínio da rodovia, cuja titularidade recai sobre a União. Isso porque nenhum direito é absoluto, inclusive, o de propriedade. Hoje não sobra mais espaço para conferir à propriedade o absolutismo de outrora, uma vez que não faltam instrumentos legais, e até constitucionais, para afirmar que esse direito não existe se não estiver atrelado à sua função social e ambiental.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No entanto, no inciso XXIII do mesmo artigo, prescreve que a propriedade atenderá a sua função social.

O conceito de função social da propriedade é fornecido pelo artigo 182, da própria Carta Magna, sendo "A propriedade urbana cumpre sua função

social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nesses moldes, a propriedade privada está constitucionalmente obrigada a cumprir sua função socioambiental e não está infensa à fiscalização, uma vez que, como já afirmado acima, o direito absoluto à propriedade é página virada no ordenamento pátrio. Em face disso, a defesa do meio ambiente, assim como a função social da propriedade, são princípios da Ordem Econômica, consagrados no artigo 170 da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale citar o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto

físico ou natural." (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-05, DJ de 3-2-06)

Com arrimo nesses argumentos, considerando a exigência da Resolução Conama nº 237, de 1997, e 428 de 2010, no mesmo sentido, da Instrução Normativa Ibama nº 184, de 17 de julho de 2008, o órgão ambiental responsável pelo licenciamento deverá solicitar das unidades de conservação afetadas pelo empreendimento identificar e informar se existe restrições para implantação e operação do empreendimento, de acordo com o Decreto de criação, que, por sua vez, em sede de resposta, poderá se manifestar da seguinte forma:

- a) favorável, pela emissão da autorização;
- b) pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;
- c) pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;
- d) pelo indeferimento da solicitação;

Instrução Normativa IBAMA 184/2008

Art. 21 Aos órgãos envolvidos no licenciamento será solicitado posicionamento sobre o estudo ambiental em 60 dias e no que segue:

- OEMAs envolvidas - avaliar o projeto, seus impactos e medidas de controle e mitigadoras, em consonância com plano, programas e leis estaduais;
- Unidade de conservação - identificar e informar se existe restrições para implantação e operação do empreendimento, de acordo com o Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento;
- FUNAI e Fundação Palmares - identificar e informar possíveis impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas e, se as

medidas propostas para mitigar os impactos são eficientes;

- IPHAN - informar se na área pretendida já existe sítios arqueológicos identificados e, se as propostas apresentadas para resgate são adequadas.

RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010

Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:

- I – pela emissão da autorização;
- II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;
- III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;
- IV – pelo indeferimento da solicitação.

§ 1º A autorização integra o processo de licenciamento ambiental e especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser consideradas nas licenças.

§ 2º Os estudos complementares deverão ter todo seu escopo definido uma única vez, sendo vedada, após essa oportunidade, a solicitação de novas demandas, salvo quando decorrerem das complementações solicitadas.

§ 3º A não apresentação dos estudos complementares específicos, no prazo acordado

com o empreendedor para resposta, desde que não justificada, ensejará o arquivamento da solicitação de autorização.

§ 4º A contagem do prazo para manifestação do órgão responsável pela administração da UC será interrompida durante a elaboração dos estudos complementares específicos ou preparação de esclarecimentos, sendo retomada, acrescido de mais 30 dias, em relação ao prazo original, se necessário.

§ 5º Em caso de indeferimento da autorização, o empreendedor será comunicado pelo órgão ambiental licenciador e poderá requerer a revisão da decisão.

§ 6º Na hipótese do inciso III poderão ser apresentadas, pelo empreendedor, alternativas ao projeto

Saliente-se que as normas não fazem distinção no que se refere ao tipo da obra, se de construção, instalação, modificação ou ampliação. A exigência da autorização do órgão responsável pela administração da UC, portanto, é cabível em todos os licenciamentos ambientais de empreendimento de significativo impacto ambiental que afetem as UC's e/ou suas respectivas ZA's.

As Unidades de Conservação devem ter a chance de se manifestar sobre os impactos negativos da obra, por serem diretamente afetados por ela, sendo possível que tenham uma visão diferenciada de sua viabilidade ambiental considerando o Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento.

Especificamente no que se refere ao licenciamento ambiental de empreendimentos minerários, é corriqueira a defesa de entendimento no sentido de que as considerações técnicas que integram a autorização do órgão responsável pela administração a UC para fins de licenciamento não obrigam o empreendedor.

Esse argumento, entretanto, é rebatido partindo-se da premissa de que nenhum direito é absoluto em detrimento do meio ambiente. Se a Constituição Federal reserva para o direito adquirido, para a coisa julgada e para o ato jurídico perfeito, posição de garantias constitucionais, também estabelece que o direito do ambiente é autônomo e fundamental, além de regulador da ordem econômica e limitador do direito de propriedade (que não mais existe dissociado de uma função ambiental).

Portanto, não se adquire direito de poluir, pois esse direito individual jamais suplantará o interesse coletivo de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado. A norma ambiental não retira da esfera jurídica de alguém um direito já adquirido. Na verdade, o indivíduo é que nunca adquiriu direito em seu patrimônio jurídico particular contra o interesse coletivo, daí porque o correto é vislumbrar que o Direito Ambiental não retira aquilo que nunca teve o indivíduo.

A lei ambiental, por regular interesses de todos a um meio ambiente equilibrado, tem sempre caráter de ordem pública, e, por essa razão, não retroage para fulminar contratos firmados sob a égide de lei anterior (atos jurídicos perfeitos), ou fulminar direitos adquiridos. Apenas, por sua supremacia, incidem sobre os efeitos vigentes que estão ainda pendentes de ocorrer por parte daquele ato ou direito individual, a partir de sua entrada em vigor, preservando um direito difuso que se sobrepõe ao interesse exclusivamente particular.

Nesse contexto, fica evidente que os órgãos licenciadores e os empreendedores estão obrigados a considerar nas Licenças Ambientais as considerações técnicas emitidas pelos órgãos responsáveis pela administração das Unidades de Conservação. Após a consulta, o gestor da UC, irá apreciar Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento da UC e sua ZA e apresentar manifestação que poderá ser a) favorável, b) pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência, c) pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC ou d) desfavorável, ao tipo de empreendimento ou de atividade anteriormente proposta. Em sendo favorável, a autorização poderá especificar AS CONDIÇÕES TÉCNICAS QUE DEVERÃO SER OBSERVADAS NO LICENCIAMENTO nos termos do § 1º, do

art. 3º da RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010, estando atendido o requisito normativo exigido, poderá o licenciamento ter prosseguimento. Em sentido contrário, caso não seja emitida a autorização, o órgão responsável pelo licenciamento ambiental não disporá dos elementos necessários à emissão da licença ambiental.

3. DA NATUREZA DAS MANIFESTAÇÕES EXARADAS PELOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO DAS UC'S.

Uma vez estabelecida a obrigatoriedade de se exigir, no procedimento de licenciamento, a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação, passa-se a avaliar os limites da vinculação dessa manifestação ao entendimento da órgão condutor do licenciamento,

Conforme já asseverado acima, o tema objeto dos autos encontra previsão na Resolução Conama nº 428, de 2.010, especificamente no art. 1º, cuja transcrição aqui se repete.

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000,

Nesse contexto, importa, desde já, esclarecer que essa participação não pode ser confundida com aquela prevista no art. 5º da mesma Resolução Conama. Assim, primeiro irá se analisar o art. 1º e, posteriormente, o art. 5º.

Com relação à natureza da manifestação prevista no art. 1º da Resolução Conama nº 428, de 2010, inicialmente, deve ser realizada a interpretação literal do dispositivo que expressamente estabelece que o licenciamento ambiental só poderá ser concedido após a autorização do órgão responsável pela administração da UC.

Fácil perceber que o legislador não deixou espaço para dúvida do intérprete, no que tange à necessidade de prévia autorização da UC no licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental que lhe afete. A primeira pergunta que surge ao aplicador da lei diz respeito ao caráter e ao possível efeito vinculante dessa autorização, questão, contudo, que parece esclarecida pelo próprio legislador, o qual, de forma categórica, previu a necessidade de se fazer constar no procedimento a autorização do órgão responsável pela administração da UC, certificando que os impactos das atividades que se pretende licenciar em relação a UC ou sua ZA e os objetivos de sua criação são passíveis de ser licenciados. O legislador não utilizou o termo “manifestação” ou “oitiva”, e sim “AUTORIZAÇÃO” na qual conste, caso necessário, AS CONDIÇÕES TÉCNICAS QUE DEVERÃO SER CONSIDERADAS NAS LICENÇAS.

Daí, já se pode concluir que se trata de uma manifestação vinculante, posto que, sem AUTORIZAÇÃO, simplesmente a licença não poderá ser emitida, uma vez que o processo estará incompleto. O dispositivo não deixa margem à interpretação de que se poderia juntar aos autos um INDEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO. Não, esse não é o entendimento correto. Ou o Órgão Responsável pela Administração da UC está de acordo e emite a AUTORIZAÇÃO ou emite outro documento nos termos dos incisos II, III e IV, do art. 3º da Resolução CONAMA 428/2010, deixando de expedir a AUTORIZAÇÃO exigida para que o licenciamento possa ter prosseguimento. Disso, depreende-se, para tanto, que a AUTORIZAÇÃO expedida pelo Órgão Responsável pela Administração da UC consultado tem efeito vinculante, uma vez que a ausência do referido

documento impede que o procedimento de licenciamento siga o seu curso normal.

A questão, contudo, não é tão simples assim, visto que é preciso contextualizar e definir os limites de tal atuação vinculante, uma vez que a manifestação deverá se restringir especificamente à análise de VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO em relação aos impactos na UC, sua ZA e aos objetivos de sua criação, não sendo permitida pelo legislador, obviamente, uma negativa de autorização baseada em motivos outros ou mesmo com ausência de motivação.

Sobre o assunto, vale destacar, primeiramente, que os atos administrativos não dispensam a existência de um motivo que lhes justifique, ou seja, para que seja válido, qualquer ato emitido pela Administração deve observar os seus elementos básicos e necessários, dentre os quais o motivo. Os motivos são os pressupostos de fato, baseados nas circunstâncias, nos acontecimentos, e de direito, que fundamentam o ato. É seu elemento de validade e revela o conjunto de razões que levaram o agente administrativo a atuar de determinada maneira, a qual deve ser justificada em cada caso concreto. Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho:

“Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.

Pode-se, pois, conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo.” (FILHO, 2006, 99).

Além da presença do motivo, não custa destacar que a exposição deste, ou seja, a divulgação das razões que levaram à prática do ato, também é

elemento imprescindível ao procedimento regular de consolidação do ato. Nesse sentido, a importância da motivação não deve ser ignorada. Segundo Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

“(…) o motivo não é a mesma coisa que a motivação. A motivação, embora tenha muita relação com o motivo, é uma formalidade essencial ao ato, ela não é o próprio motivo. Na motivação, a Administração Pública vai indicar as razões, quais foram os fatos, qual é o fundamento de direito, qual o resultado almejado; ela vai dar a justificativa do ato; ela pode até na motivação indicar qual foi o motivo, qual foi o fato que a levou a praticar aquele ato, mas não é a mesma coisa.” (DI PIETRO, acesso em 2014, documento virtual).

Visto que a motivação deve estar presente na expedição do ato administrativo, cabe ainda reconhecer, no que tange especificamente à decisão acerca da expedição da autorização da UC, a necessidade de vinculação dos motivos do ato com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação. Nesse sentido, apesar de o ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO LICENCIAMENTO ter que respeitar a decisão ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UC, a quem compete emitir a AUTORIZAÇÃO referenciada, é fato que esta deve necessariamente estar fundamentada em razão de fato e/ou de direito que guarde relação efetiva com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

Não há dúvida, pois, que a decisão sobre a emissão ou não da AUTORIZAÇÃO para o prosseguimento do licenciamento ambiental por parte do Órgão Responsável pela Administração da UC deverá restar devidamente motivada. Cabe nesse processo de justificativa um diálogo, se necessário, entre os órgãos licenciadores e gestores das UC's, os quais poderão ser demandados a melhor fundamentar sua decisão de negativa. Tal pedido de esclarecimento há de ser realizado em âmbito administrativo, onde deverá se esgotar a instrução processual necessária, bem como todas as possibilidades vislumbradas pelo órgão licenciador,

no que tange à viabilidade do empreendimento em relação a Unidade de Conservação.

Nesse sentido, caso eventual decisão de indeferimento seja proferida sem motivação ou mesmo com fundamentação que não guarde relação com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação, poderá o órgão licenciador questionar os fundamentos daquela decisão. Há que se reconhecer, ainda, a prerrogativa do condutor do licenciamento de, no âmbito do processo licenciatório e respeitando a dinâmica deste, discutir com o órgão responsável alternativas vislumbradas para tornar o empreendimento viável, questionando até mesmo os fundamentos de indeferimento apresentados, na tentativa de convencê-lo e de garantir um consenso entre os dois órgãos, desde que, obviamente, se respeite a questão dos impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

Na realidade, quer-se aqui sustentar que esse procedimento pode ser dinâmico e pode ensejar um diálogo efetivo entre os órgãos responsáveis, com a participação, dentro do possível, do empreendedor, com vistas a atender a legislação vigente e, concomitantemente, a garantir o andamento do processo licenciatório, desde que o órgão ambiental o entenda ambientalmente viável. O convencimento mútuo, contudo, deve ser buscado em nível administrativo, até se esgotarem as razões e vencidos os fundamentos técnicos que sustentam o entendimento dos órgãos, no âmbito da competência de cada um. O que não se admite, contudo, pelo menos na esfera administrativa, é a emissão da licença ambiental buscada sem que o Órgão Responsável pela Administração da UC se convença da sua viabilidade e emita a AUTORIZAÇÃO, no que tange aos impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

O diálogo efetivo entre os dois órgãos, bem como a discussão do caso, sob o ponto de vista técnico, e com base em fundamentos de fato e de direito que poderão ser utilizados por ambas as partes, é possível, esperado e até recomendável.

Assim, se mesmo depois de um efetivo diálogo entre os órgãos competentes, o Órgão Responsável pela Administração da UC mantiver o indeferimento da autorização, o Órgão Licenciador NÃO DEVERÁ EMITIR

A LICENÇA. Isso porque, como visto, a legislação vigente exige a AUTORIZAÇÃO declarando a viabilidade ambiental do empreendimento em relação a UC, sua ZA e os objetivos de sua criação como condição *sine qua non* para a emissão da licença ambiental referente a empreendimento passível de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de manifestação de natureza vinculante.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a analisar a natureza das CONDIÇÕES TÉCNICAS estabelecidas no art. 3º, § 1º, da Resolução Conama nº 428, de 2.010, para deixar claro que estas se vinculam de forma objetiva e indissolúvel com a AUTORIZAÇÃO especificada no art 1º do mesmo ato normativo.

Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:

- I – pela emissão da autorização;
- II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;
- III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;
- IV – pelo indeferimento da solicitação.

§ 1º A autorização integra o processo de licenciamento ambiental e especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser consideradas nas licenças.

As CONDIÇÕES TÉCNICAS, a que ora se faz referência deverão ser consideradas nas licenças ambientais e estão vinculadas às respectivas AUTORIZAÇÕES da Unidades de Conservação;

Esclareça-se que as CONDIÇÕES TÉCNICAS especificadas terão, muitas vezes, o condão de propiciar a viabilidade ambiental do empreendimento em relação a Unidade de Conservação e propiciar a emissão da AUTORIZAÇÃO.

A relevância do objetivo acima descrito, não se pode perder de vista que as **CONDIÇÕES TÉCNICAS** estabelecidas pelas Unidades de Conservação para emissão da **AUTORIZAÇÃO** devem estar em consonância com os Planos de Manjo da UC e sua ZA e os objetivos de sua criação.

Assim, como consequência dessas **CONDIÇÕES TÉCNICAS**, pode vir a ser determinado ao empreendedor a realização de estudos complementares ou a alteração do empreendimento proposto, com a sensível melhoria da gestão ambiental da atividade. Além disso, **CONDIÇÕES TÉCNICAS** deverão ser consideradas nas **LICENÇAS AMBIENTAIS**, conforme bem determinou a parte final do § 1º, do art. 3º, da Resolução CONAMA 428, de 2.010 e deverão servir de base para o juízo técnico da instituição quanto à viabilidade e gestão ambiental.

Importante ressaltar que as **CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS**, quando necessárias, estão estritamente vinculadas às **AUTORIZAÇÕES** das UC's e devem estabelecer as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental e que sejam significativo impacto ambiental e que afetem a UC e/ou sua ZA.

Em outras palavras, as **CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS** dos órgãos responsáveis pela administração das UC's, procedido com arrimo no § 1º do art. 3º da Resolução CONAMA nº 428, de 2010, possuem caráter **VINCULANTE**, uma vez que estão associados à viabilidade ambiental do empreendimento em relação a Unidade de Conservação e/ou sua ZA e devem ser consideradas nas **LICENÇAS AMBIENTAIS**.

4. DA REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS

O Estado Brasileiro possui a forma federativa que significa que cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios) são autônomos, conforme podemos verificar no art.1º da Constituição Federal de 1988 (CF). Para que

tal autonomia fosse garantida, faz-se necessário que cada ente possua competências administrativas, legislativas e tributárias.

Art.1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrática

O estabelecimento de um Estado Federado tem o intuito de manter um equilíbrio entre os entes federados de modo que o campo de atuação deles e as relações de coordenação e colaboração entre eles estejam bem estabelecidas na Constituição.

Dessa forma, os entes federativos tem assegurado a autonomia política e a isonomia, visto que nenhum ente federado dependerá da decisão de outro quanto as atribuições que lhes cabe.

Diante do exposto, podemos conceituar a repartição de competências da seguinte forma:

Repartição de competências é a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado Federal. Tal repartição é o ponto nuclear do Estado Federado, visto que a autonomia dos entes federativos pressupõe-se a existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela CF.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, estabelece em seu art. 10 que compete ao Estado, dentre outros:

Art. 10 – Compete ao Estado

(...) II – organizar seu Governo e Administração; (...)

V – proteger o meio ambiente; (...)

XII – criar sistema integrado de parques estaduais, reservas biológicas, estações ecológicas e

equivalentes, adequado à conservação dos ecossistemas do Estado, para proteção ecológica, pesquisa científica e recreação pública, e dotá-los dos serviços públicos indispensáveis às suas finalidades; (...)

XV – legislar privativamente nas matérias de sua competência e, concorrentemente com a União, sobre:

(...) f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição; (...)

h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

O Decreto nº 45.834/2011, dispõe sobre a Competência do Instituto Estadual de Florestas nos seguintes termos:

DA FINALIDADE E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 3º O IEF tem por finalidade executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisas em biomassa e biodiversidade, competindo-lhe:

f- coordenar, orientar, desenvolver, promover e supervisionar a execução de ações e pesquisas relativas à manutenção do equilíbrio ecológico e à proteção da biodiversidade, bem como promover o mapeamento, o inventário e o

- monitoramento da cobertura vegetal e da fauna silvestre e aquática, a elaboração da lista atualizada de espécies ameaçadas de extinção no Estado, a recomposição da cobertura vegetal natural, a recuperação de áreas degradadas e a restauração dos ecossistemas naturais, terrestres e aquáticos;
- II- 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;
 - III- fomentar, apoiar e incentivar, em articulação com instituições afins, o florestamento e o reflorestamento com finalidade múltipla, exceto a de exploração econômica, bem como desenvolver ações que favoreçam o suprimento de matéria prima de origem vegetal mediante assistência técnica prestação de serviços, produção, distribuição e alienação de mudas;
 - IV- promover a educação ambiental, visando à compreensão pela sociedade da importância das florestas, da pesca e da biodiversidade, bem como manter sistema de documentação, informação e divulgação dos conhecimentos técnicos relativos a esses recursos naturais;
 - V- atuar junto ao COPAM e ao CERH como órgão seccional de apoio nas matérias inerentes ao IEF; e
 - VI- apoiar a SEMAD no processo de regularização ambiental, de fiscalização e na aplicação de sanções administrativas no âmbito de sua atuação.

(...)

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 5º Compete ao Conselho de Administração:

- I- estabelecer as normas gerais de administração da Autarquia;
- II- aprovar e deliberar sobre:
 - a) os planos e programas gerais de trabalho;
 - b) a proposta orçamentária anual e o plano plurianual de investimentos do Instituto;
 - c) as propostas de reorganização administrativa da Autarquia;
- III- aprovar a aquisição de bens imóveis de acordo com critérios estabelecidos pelo regimento interno;
- IV- decidir, em grau de recurso, contra os atos do Diretor- Geral e seus delegados;
- V- decidir casos omissos compatíveis com este Decreto; e
- VI- elaborar e aprovar seu regimento Interno.

(...)

Art. 9º Compete ao Diretor-Geral:

- I- administrar a Autarquia, praticando os atos de gestão necessários e exercendo a coordenação das Diretorias e assessorias imediatas, além de

convocar e presidir as reuniões da Direção Superior, admitida a delegação de competência;

- II- representar o IEF ativa e passivamente, em juízo e fora dele, e na celebração de convênios, contratos, termos de ajustamento de conduta e outros ajustes, ressalvada, onde cabível, a intervenção da Advocacia-Geral do Estado, nos termos da legislação pertinente;
- III- promover a articulação entre a Autarquia e outras instituições públicas e privadas, para a consecução dos objetivos do IEF;
- IV- realizar os encaminhamentos da prestação de contas anual da Autarquia, na forma da legislação aplicável; e
- V- decidir sobre as defesas interpostas quanto à autuação e aplicação de penalidades e demais sanções administrativas previstas na legislação em relação aos autos de infração lavrados anteriormente à publicação da Lei Delegada 180, de 2011, bem como daquelas interpostas em razão do exercício de seu poder de polícia originário por seus servidores credenciados e lotados no IEF ou por ele conveniados, no âmbito de suas competências.

Já o Decreto nº 44.667, de 3 de dezembro de 2007, define as Competências do COPAM e dos órgãos a ele vinculados, senão vejamos

Da Câmara Normativa e Recursal

Art. 10. - A Câmara Normativa e Recursal é unidade deliberativa e normativa que tem as seguintes competências:

- I - aprovar normas, diretrizes e outros atos complementares necessários à proteção ambiental, de acordo com as diretrizes do Plenário;
- II - aprovar convênios relativos à aplicação das normas de licenciamento, autorização de funcionamento e fiscalização ambiental entre os órgãos e entidades estaduais e os municípios;
- III - decidir, em grau recurso, como última instância administrativa, as decisões relativas à:
 - a) requerimento de licença ambiental proferida pelas URCs, admitida a reconsideração por estas Unidades;
 - b) penalidades aplicadas pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, ou, no caso do Instituto Estadual de Florestas - IEF, quando não julgadas pelo Conselho de Administração;
 - c) penalidades aplicadas pelas SUPRAMs, ouvidas as respectivas URCs;
- IV - deliberar, conjuntamente com o CERH, critérios e normas gerais que visem à integração das políticas de proteção de meio ambiente e de gestão dos recursos hídricos;
- V - promover a uniformização de decisões das URCs, quanto a seu mérito, por provocação do Presidente do COPAM; e
- VI - exercer outras atividades correlatas.

A Deliberação Normativa COPAM nº 177, de 22 de Agosto de 2012, estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam, nos seguintes termos:

Seção IV

Da Câmara Normativa e Recursal

Art. 9º - A Câmara Normativa e Recursal - CNR é unidade deliberativa e normativa, competindo-lhe as atribuições previstas no artigo 10 do Decreto nº 44.667/07.

Parágrafo único O Secretário Executivo do Copam presidirá as reuniões da CNR, sendo substituído, em caso de falta ou impedimento, por quem dele receber designação formal, mediante ato próprio, dispensada sua publicação.

Desta forma ressalta-se a repartição das competências dos órgãos estaduais definido de forma clara suas limitações.

CONCLUSÃO

- A) AS AUTORIZAÇÕES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AFETADAS DIRETAMENTE OU EM SUA ZONA DE AMORTECIMENTO POR LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTO DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL, SÃO REQUISITOS ESSENCIAIS E VINCULATIVOS DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, nos termos da Lei 9.985/2000 e Resolução CONAMA 428/2010.
- B) A DECISÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE FORMA POSITIVA “PELA EMISSÃO DA AUTORIZAÇÃO” É VINCULATIVA AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E REQUISITO ESSENCIAL AO SEU PROSSEGUIMENTO, nos termos da Lei 9.985/2000 e Resolução CONAMA 428/2010;

- C) A CONDIÇÃO TÉCNICA ESPECIFICADA EM AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UC É TEM CARÁTER VINCULANTE A RESPECTIVA AUTORIZAÇÃO E POR CONSEQUENCIA VINCULATIVA AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E REQUISITO ESSENCIAL AO SEU PROSSEGUIMENTO, nos termos da Lei 9.985/2000 e Resolução CONAMA 428/2010;
- D) NÃO SE INCLUI DENTRE AS COMPETENCIAS DA CNR/COPAM-MG, ANALISAR EM GRAU DE RECURSO DESCISÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ATINENTE A AUTORIZAÇÃO DAQUELA UC EM RELAÇÃO AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010, do Decreto 44.667/2007 e DN COPAM 177/2012;
- E) NO CASO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS ADMINISTRADAS PELO IEF O RECURSO DE REVISÃO CONTRA A AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA UC EM RELAÇÃO AO PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010 DEVERÁ SER DIRIGIDO AO DIRETOR GERAL E/OU AO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO nos termos do Decreto nº 45.834/2011;

VOTO

I - PRELIMINARMENTE

- I.1) INEXISTINDO NOS DOCUMENTOS DISPONIBILIZADOS PELA DIRETORIA DE COORDENAÇÃO E APOIO DA UNIDADES COLEGIADAS – DCAUC RELATIVAMENTE A PAUTA DA 94ª RE DA CNR, QUALQUER REFERENCIA EM RELAÇÃO A MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PARQUE ESTADUAL (PAR) SERA DO SOBRADO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM QUESTÃO, PADECE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE REQUISITO ESSENCIAL PARA SUA VALIDADE, PELO QUE O MESMO DEVERÁ SER ARQUIVADO NOS TERMOS DA LEI;
- I.2) HAVENDO MANIFESTAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) CARSTE LAGOA SANTA PELO INDEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO NOS TERMOS DO ARTIGO 3º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010 , TENDO SIDO O EMPREENDEDOR DEVIDAMENTE COMUNICADO DO INDEFERIMENTO E APRESENTANDO RESPECTIVO RECURSO DE REVISÃO DA DECISÃO JUNTO AO ÓRGÃO GESTOR DA UC, O QUAL FOI INDEFERIDO E MANTIDA A DECISÃO DE INDEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO, NÃO SE INCLUI DENTRE AS COMPETENCIAS DA CNR/COPAM JULGAR EM GRAU DE RECURSO AS AUTORIZAÇÕES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM PROCESSOS DE LICENCIAMENTO NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010, DO DECRETO 44.667/2007 e DN COPAM 177/2012, PELO QUE, ANTE O INDEFERIMENTO DA APA CARSTE LAGOA SANTE EM RELAÇÃO AO LICENCIAMENTO EM QUESTÃO, FALTA AO PROCESSO REQUISITO ESSENCIAL PARA SUA VALIDADE E PROSSEGUIMENTO, IMPONDO SEJA O MESMO ARQUIVADO NOS TERMOS DA LEI;

II - NO MÉRITO

- II.1) PADECENDO O PROCESO DE LICENCIAMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E ESSENCIAIS NECESSÁRIOS AO SEU PROSSEGUIMENTO, E, ESTANDO DEVIDAMENTE DEMOSTRADO PELA SUPRAM-CM QUE A
-

LOCALIZAÇÃO E A CONCEPÇÃO DO EMPREEDIMENTO SÃO IMPRÓPRIOS, E, ATESTADO A INVIABILIDADE AMBIENTAL DO MESMO, NOS TERMOS DO PARRECER ÚNICO 048/2016 – SUPRAM-CM, IMPOE-SE SEJA MANTIDA A DECISÃO DA URC QUE INDEFERIU A LICENÇA PRÉVIA – LP EM QUESTÃO, PELOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS E LEGAIS QUE A SUPORTAM.

S.M.J.

241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251

252
253
254

ANEXO 2

Destaque do conselheiro Gustavo Henrique Wykrota Tostes no item 8

**DESTAQUE EM RELÇÃO AO ITEM 8 DA PAUTA DA 94ª
REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CNR-COPAM**

1 – DA MANIFESTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

JUSTIFICATIVA:

REGULAMENTAR A EMISSÃO DOS ALUDIDOS DOCUMENTOS DE FORMA A GARANTIR SUA ADERENCIA COM A LEGILAÇÃO PERTINENTE, PROPORCIONANDO SEGURANÇA PARA O EMPREDEDOR, PARA A SOCIEDADE E O MEIO AMBIENTE.

REFERENCIA LEGAL

- ART. 170, INCISO IV, CF/1988;
- LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981;
- LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001;
- LEI COMPLEMENTAR 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2.011;
- RESOLUÇÃO CONAMA 237/97;

A certidão de conformidade emitida pelo Município onde se localiza o empreendimento é um ato administrativo que vincula o prosseguimento do procedimento e para o qual se exige motivação e correlação entre a sua fundamentação e as regras de uso e ocupação do solo.

255

1.1. DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DA DEFINIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/ATIVIDADE.

O licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inc. IV, da Lei nº 6.938/81), deve ter a sua importância destacada, especialmente, em sua dimensão de concretização do princípio estabelecido no artigo 170, inciso VI, da Constituição.

O procedimento licenciatório é corolário direto dos princípios da prevenção e precaução, na medida em que constitui o instrumento por meio do qual o Poder Público, no exercício do poder de polícia, analisa tecnicamente os impactos ambientais de um dado empreendimento, com vistas a identificar sua viabilidade.

Dito procedimento, conforme prescrevem as normas de regência, é subdividido em três fases principais, cada qual com sua função específica, em que o órgão licenciador examina e controla a atividade em todos os seus elementos: concepção (Licença Prévia), obras (Licença de Instalação) e funcionamento (Licença de Operação).

Nesse sentido, dispõe o artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

“Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de

controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.”

Assim, conforme colocado, é na fase da Licença Prévia que o Poder Público, alicerçado no EIA/RIMA, caso haja obras de significativo impacto ambiental, analisa a viabilidade ambiental do empreendimento, compreendida como a capacidade de o meio ambiente suportar os impactos advindos da atividade, dada uma determinada localização e concepção.

Do exame combinado da legislação ambiental com a definição acima exposta, surge o seguinte questionamento: o que se entende por localização aprovada pela Licença Prévia?

Aqui se faz importante abrir parênteses para delimitar as razões pelas quais o procedimento de licenciamento ambiental exige uma licença específica que define localização do empreendimento.

Certamente isto está adstrito ao fato de que, no conjunto de interações que regem a dinâmica ambiental, uma avaliação adequada de impactos ambientais somente pode se dar diante das condições postas em uma determinada localidade. Condições de clima, solos, chuvas, presença de determinadas espécies, etc., conjugado com a concepção prevista para o empreendimento, no que toca aos impactos ambientais, são determinantes para uma correta avaliação de impactos ambientais, em face da configuração e características do empreendimento, num dado local geograficamente considerado.

A Licença Prévia, ao ser concedida, atesta que, num universo determinado, mantidas que sejam as condições ambientais apresentadas, estudadas e avaliadas, o empreendimento ou atividade é possível, pois manterá o ambiente em estado de equilíbrio, ainda que não intacto, sustentando as condições ambientais do território afetado.

A localização do empreendimento, portanto, analisada pelo órgão ambiental e aprovada pela Licença Prévia, tem por escopo identificar se, dadas determinadas condições ambientais (clima, solo, fauna, etc...), os impactos do empreendimento são passíveis de serem sustentados pelo meio ambiente, sem comprometimento de seu equilíbrio.

Além das condições ambientais, a localização do empreendimento deverá levar em conta a sua conformidade com a legislação que rege o uso e a ocupação do solo onde será instalado. Essa análise, apesar de não ser realizada pelo órgão ambiental condutor do licenciamento, em face da incontestada carência de legitimidade, esse é um dos fatores imprescindíveis, como tantos outros, que serão incorporados ao procedimento de licenciamento ambiental.

1.2. DA CERTIDÃO MUNICIPAL DE CONFORMIDADE DO USO DO SOLO.

De acordo com o que estabelece a Resolução Conama nº 237, de 1997, exige-se, portanto, é uma obrigação, que conste do processo de licenciamento ambiental a certidão do município atestando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com as leis, que preveem as peculiaridades e especificidades locais. Eis o que se denota do § 1º do art. 10.

"Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

- 1 - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de

licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes."

Ora, diante desse conceito, surge incontestemente que a localização do empreendimento a ser aprovada no âmbito do licenciamento leva em conta os elementos e condições ambientais, de forma a atestar se o local está apto a suportar as intervenções decorrentes da sua instalação e operação, mas não é só isso. A adequação da localização do empreendimento às normas de uso e ordenamento do solo também é exigida e será confirmada pelo Município, que é o ente legal e constitucionalmente legitimado.

A Constituição Federal é clara ao conferir aos Municípios a atribuição de promover o adequado ordenamento territorial. Eis o que se depreende do art. 30, inciso VIII.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Tal exigência não se desfaz mesmo para aqueles empreendimentos, sujeitos ao licenciamento ambiental, localizados inteiramente dentro da faixa de domínio da rodovia, cuja titularidade recai sobre a União. Isso porque nenhum direito é absoluto, inclusive, o de propriedade. Hoje não sobra mais espaço para conferir à propriedade o absolutismo de outrora, uma vez que não faltam instrumentos legais, e até constitucionais, para

afirmar que esse direito não existe se não estiver atrelado à sua função social e ambiental.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No entanto, no inciso XXIII do mesmo artigo, prescreve que a propriedade atenderá a sua função social.

O conceito de função social da propriedade é fornecido pelo artigo 182, da própria Carta Magna, sendo "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nesses moldes, a propriedade privada está constitucionalmente obrigada a cumprir sua função socioambiental e não está infensa à fiscalização, uma vez que, como já afirmado acima, o direito absoluto à propriedade é página virada no ordenamento pátrio. Em face disso, a defesa do meio ambiente, assim como a função social da propriedade, são princípios da Ordem Econômica, consagrados no artigo 170 da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale citar o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de

meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.”

(ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-05, DJ de 3-2-06)

Com arrimo nesses argumentos, considerando a exigência da Resolução Conama nº 237, de 1997, e no mesmo sentido, da Instrução Normativa Ibama nº 184, de 17 de julho de 2008, o órgão ambiental deverá exigir do Município a documentação devida, que, por sua vez, em sede de resposta, poderá se manifestar de forma favorável, emitindo a certidão, ou desfavorável à localização proposta.

O art. 25 da Instrução Normativa IBAMA nº 184, de 2008, assim estabelece:

“Art. 25. Para a emissão da Licença Prévia, o empreendedor deverá apresentar ao Ibama, quando couber, a Certidão Municipal, a qual declara que o local de instalação do empreendimento está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ou documento similar”

Importante dizer, todavia, que a referida exigência não se dá exclusivamente nos processos de licenciamento de competência do Ibama, uma vez que se trata de mera repetição da norma contida no § 1º do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 1997, acima transcrito.

Saliente-se que as normas não fazem distinção no que se refere ao tipo da obra, se de construção, instalação, modificação ou ampliação. A exigência de certidão municipal, portanto, é cabível em todos os licenciamentos ambientais.

Os Municípios devem ter a chance de se manifestar sobre os impactos negativos da obra, por serem diretamente afetados por ela, sendo possível que tenham uma visão diferenciada de sua viabilidade ambiental considerando o local e a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

Especificamente no que se refere ao licenciamento ambiental de rodovias e ferrovias, é corriqueira a defesa de entendimento no sentido de ser desnecessária a emissão de Certidão Municipal, especialmente, para os empreendimentos e atividades previstos no contrato de concessão e executados dentro dos limites da faixa de domínio de titularidade da rodovia.

Esse argumento, entretanto, é rebatido partindo-se da premissa de que nenhum direito é absoluto em detrimento do meio ambiente. Se a Constituição Federal reserva para o direito adquirido, para a coisa julgada e para o ato jurídico perfeito, posição de garantias constitucionais, também estabelece que o direito do ambiente é autônomo e fundamental, além de regulador da ordem econômica e limitador do direito de propriedade (que não mais existe dissociado de uma função ambiental).

Portanto, não se adquire direito de poluir, pois esse direito individual jamais suplantará o interesse coletivo de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado. A norma ambiental não retira da esfera jurídica de alguém um direito já adquirido. Na verdade, o indivíduo é que nunca adquiriu direito em seu patrimônio jurídico particular contra o interesse coletivo, daí porque o correto é vislumbrar que o Direito Ambiental não retira aquilo que nunca teve o indivíduo.

A lei ambiental, por regular interesses de todos a um meio ambiente equilibrado, tem sempre caráter de ordem pública, e, por essa razão, não retroage para fulminar contratos firmados sob a égide de lei anterior (atos jurídicos perfeitos), ou fulminar direitos adquiridos. Apenas, por sua supremacia, incidem sobre os efeitos vigentes que estão ainda pendentes

de ocorrer por parte daquele ato ou direito individual, a partir de sua entrada em vigor, preservando um direito difuso que se sobrepõe ao interesse exclusivamente particular.

Nesse contexto, fica evidente que o Município deverá ser consultado nos processos de licenciamento conduzidos pelos órgãos ambientais, ainda que o empreendimento se localize na faixa de domínio de rodovia e ferrovias federais, cuja titularidade recaia sobre a União. Após a consulta, o ente municipal, irá apreciar a legislação local e apresentar manifestação que poderá ser favorável ou desfavorável à localização, ao tipo de empreendimento ou de atividade anteriormente proposta. Em sendo favorável, será expedida a Certidão exigida pelo § 1º do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 1997, estando atendido o requisito normativo exigido, podendo o licenciamento ter prosseguimento. Em sentido contrário, caso não seja emitida a certidão, a autarquia federal não disporá dos elementos necessários à emissão da licença ambiental.

3. DA NATUREZA DAS MANIFESTAÇÕES EXARADAS PELOS MUNICÍPIOS.

Uma vez estabelecida a obrigatoriedade de se exigir, no procedimento de licenciamento, a manifestação do órgão municipal, passa-se a avaliar os limites da vinculação dessa manifestação ao entendimento da Autarquia condutora do licenciamento.

Conforme já asseverado acima, o tema objeto dos autos encontra previsão na Resolução Conama nº 237, de 1997, especificamente no art. 10, § 1º, cuja transcrição aqui se repete:

“Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a

autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.”

Nesse contexto, importa, desde já, esclarecer que essa participação não pode ser confundida com aquela prevista no art. 4º, § 1º, da mesma Resolução Conama. Assim, primeiro irá se analisar o § 1º do art. 10 e, posteriormente, o § 1º do art. 4º.

Com relação à natureza da manifestação prevista no § 1º do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 1997, inicialmente, deve ser realizada a interpretação literal do dispositivo que expressamente estabelece que a certidão municipal deverá constar obrigatoriamente do procedimento de licenciamento.

Fácil perceber que o legislador não deixou espaço para dúvida do intérprete, no que tange à necessária participação do Município no licenciamento ambiental de empreendimento que lhe afete. A primeira pergunta que surge ao aplicador da lei diz respeito ao caráter e ao possível efeito vinculante dessa participação, questão, contudo, que parece esclarecida pelo próprio legislador, o qual, de forma categórica, previu a necessidade de se fazer constar no procedimento a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. O legislador não utilizou o termo “manifestação” ou “oitiva”, e sim “certidão” na qual conste a declaração favorável à localização do empreendimento.

Daí, já se pode concluir que se trata de uma manifestação vinculante, posto que, sem certidão, simplesmente a licença não poderá ser emitida, uma vez que o processo estará incompleto. O dispositivo não deixa margem à interpretação de que se poderia juntar aos autos uma certidão negativa. Não, esse não é o entendimento correto. Ou o Município está de acordo e emite a certidão declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ou emite outro documento negando, deixando de expedir a certidão exigida para que o licenciamento possa ter prosseguimento. Disso, depreende-se, para tanto, que a certidão de conformidade expedida pelo Município consultado tem efeito vinculante,

uma vez que a ausência do referido documento impede que o procedimento de licenciamento siga o seu curso normal.

A questão, contudo, não é tão simples assim, visto que é preciso contextualizar e definir os limites de tal atuação vinculante, uma vez que a manifestação deverá se restringir especificamente à análise de conformidade do local e do tipo de empreendimento à legislação que rege o uso e ocupação do solo, não sendo permitida pelo legislador, obviamente, uma negativa de autorização baseada em motivos outros ou mesmo com ausência de motivação.

Sobre o assunto, vale destacar, primeiramente, que os atos administrativos não dispensam a existência de um motivo que lhes justifique, ou seja, para que seja válido, qualquer ato emitido pela Administração deve observar os seus elementos básicos e necessários, dentre os quais o motivo. Os motivos são os pressupostos de fato, baseados nas circunstâncias, nos acontecimentos, e de direito, que fundamentam o ato. É seu elemento de validade e revela o conjunto de razões que levaram o agente administrativo a atuar de determinada maneira, a qual deve ser justificada em cada caso concreto. Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho:

"Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.

Pode-se, pois, conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo." (FILHO, 2006, 99).

Além da presença do motivo, não custa destacar que a exposição deste, ou seja, a divulgação das razões que levaram à prática do ato, também é elemento imprescindível ao procedimento regular de consolidação do ato. Nesse sentido, a importância da motivação não deve ser ignorada. Segundo Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

"(...) o motivo não é a mesma coisa que a motivação. A motivação, embora tenha muita relação com o motivo, é uma formalidade essencial ao ato, ela não é o próprio motivo. Na motivação, a Administração Pública vai indicar as razões, quais foram os fatos, qual é o fundamento de direito, qual o resultado almejado; ela vai dar a justificativa do ato; ela pode até na motivação indicar qual foi o motivo, qual foi o fato que a levou a praticar aquele ato, mas não é a mesma coisa."

(DI PIETRO, acesso em 2014, documento virtual).

Visto que a motivação deve estar presente na expedição do ato administrativo, cabe ainda reconhecer, no que tange especificamente à decisão acerca da expedição da certidão municipal, a necessidade de vinculação dos motivos do ato com a legislação de uso e proteção do solo. Nesse sentido, apesar de o Ibama ter que respeitar a decisão do Município, a quem compete emitir a certidão referenciada, é fato que esta deve necessariamente estar fundamentada em razão de fato e/ou de direito que guarde relação efetiva com a instalação do empreendimento e as leis de uso e ocupação do solo.

Não há dúvida, pois, que a decisão sobre a emissão ou não da certidão que declara a conformidade da localização e do tipo de empreendimento à legislação de ocupação e uso do solo por parte do Município deverá restar devidamente motivada. Cabe nesse processo de justificativa um diálogo, se necessário, entre os órgãos licenciadores e gestores municipais, os quais poderão ser demandados a melhor fundamentar sua decisão de negativa. Tal pedido de esclarecimento há de ser realizado em âmbito administrativo, onde deverá se esgotar a instrução processual necessária, bem como todas as possibilidades vislumbradas pelo órgão licenciador, no que tange à viabilidade do empreendimento em relação ao território municipal.

Nesse sentido, caso eventual decisão de indeferimento seja proferida sem motivação ou mesmo com fundamentação que não guarde relação com a legislação de uso e ocupação do solo, poderá o órgão licenciador

questionar os fundamentos daquela decisão. Há que se reconhecer, ainda, a prerrogativa do condutor do licenciamento de, no âmbito do processo licenciatório e respeitando a dinâmica deste, discutir com o órgão responsável alternativas vislumbradas para tornar o empreendimento viável, questionando até mesmo os fundamentos de indeferimento apresentados, na tentativa de convencê-lo e de garantir um consenso entre os dois órgãos, desde que, obviamente, se respeite a legislação de uso e ocupação do solo vigente.

Na realidade, quer-se aqui sustentar que esse procedimento pode ser dinâmico e pode ensejar um diálogo efetivo entre os órgãos responsáveis, com a participação, dentro do possível, do empreendedor, com vistas a atender a legislação vigente e, concomitantemente, a garantir o andamento do processo licenciatório, desde que o órgão ambiental o entenda ambientalmente viável. O convencimento mútuo, contudo, deve ser buscado em nível administrativo, até se esgotarem as razões e vencidos os fundamentos técnicos que sustentam o entendimento dos órgãos, no âmbito da competência de cada um. O que não se admite, contudo, pelo menos na esfera administrativa, é a emissão da licença ambiental buscada sem que o Município se convença da sua viabilidade e emita a certidão, no que tange à localização e tipo de empreendimento.

O diálogo efetivo entre os dois órgãos, bem como a discussão do caso, sob o ponto de vista técnico, e com base em fundamentos de fato e de direito que poderão ser utilizados por ambas as partes, é possível, esperado e até recomendável.

Assim, se mesmo depois de um efetivo diálogo entre os órgãos competentes, o Município mantiver o indeferimento da autorização, o órgão licenciador não deverá emitir a licença. Isso porque, como visto, a legislação vigente exige a certidão declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo como condição sine qua non para a emissão da licença ambiental referente a empreendimento passível de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de manifestação de natureza vinculante.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a analisar a natureza das manifestações técnicas previstas no art. 4º, § 1º, da Resolução Conama nº

237, de 1997, para deixar claro que não se confundem com aquela do art. 10, § 1º do mesmo ato normativo.

“Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

(...)

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.”

O exame técnico, a que ora se faz referência, dos órgãos ambientais municipais e estaduais onde se localiza o empreendimento, tem o condão de viabilizar o objetivo constitucional de garantir, por meio da cooperação, o respeito às especificidades locais. Isso se deve ao fato de que, muitas vezes, o órgão ambiental federal, condutor do licenciamento, pode não ter conhecimento dessas particularidades e peculiaridades, deixando de incorporá-las ao procedimento de licenciamento.

Em que pese a relevância do objetivo acima descrito, não se pode perder de vista que o exame técnico dos órgãos ambientais dos demais entes federados é etapa em um procedimento complexo a ser conduzido pelo IBAMA. Assim, esses exames técnicos não constituem um fim em si mesmo, devendo ser compreendidos, enquanto parte do licenciamento ambiental, como uma contribuição relevante a ser considerada pela

autarquia federal, merecendo, sempre, a devida ponderação da equipe técnica do ente licenciador.

Assim, como consequência desses exames técnicos, pode vir a ser determinado ao empreendedor a realização de estudos complementares ou a alteração do empreendimento proposto, com a sensível melhoria da gestão ambiental da atividade. Além disso, as contribuições advindas dessas análises poderão ser incorporadas ao procedimento e poderão servir de base para o juízo técnico da Instituição quanto à viabilidade e gestão ambiental.

Em que pese a importância dessa etapa, não há que se afastar dela a sua função precípua que é a de colher informações sobre as especificidades e peculiaridades locais e não a de decidir o processo de licenciamento.

Em outras palavras, o exame técnico dos órgãos ambientais municipais e estaduais, procedido com arrimo no § 1º do art. 4º da Resolução CONAMA nº 237, de 1997, não possui caráter vinculante, uma vez que a decisão sobre a gestão ambiental do empreendimento é, ao final, matéria que deve ser objeto de análise dos experts da autarquia, condutora do licenciamento.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, não deixou espaço para dúvidas, expressamente estabelecendo que as manifestações dos demais entes federativos não são vinculantes.

“Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1 Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.”

Comentando o referido dispositivo, a doutrina assim leciona:

"Quem não estiver no comando do processo, dele não está alijado, ante a regra do § 1º do art. 13 da LC 140/2011, que abre as portas à interveniência de qualquer ente federativo interessado. Este o sentido do parágrafo único do art. 23 da CF, ao estabelecer que a Lei Complementar fixaria "normas para a cooperação" entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios."

(MILARÉ, 2013, 789-790).

Nesse compasso, diferentemente da manifestação prevista no § 1º do art. 10, as manifestações técnicas do § 1º do art. 4º, ambos da Resolução Conama nº 237, de 1997, não possuem caráter vinculante, sendo seu objetivo o aprimoramento dos estudos e análises, tudo em vista a permitir a melhor decisão por parte do ente competente.

1. 4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, entende-se que para os procedimentos submetidos ao processo de licenciamento ambiental, regido pela Resolução Conama nº 237, de 1997, deve o ÓRGÃO LICENCIADOR exigir a certidão municipal de conformidade entre o local e o tipo de empreendimento/atividade e a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, sob pena de não poder dar prosseguimento ao licenciamento ambiental. O Município poderá concordar e discordar, ainda que se trate de empreendimento a ser instalado em faixa de domínio de rodovia ou ferrovia federal. Trata-se, portanto, de manifestação de caráter vinculante.

As manifestações técnicas expedidas pelos órgãos ambientais do Município onde está localizado o empreendimento ou atividade, com fundamento no § 1º do art. 4º da Resolução Conama nº 237, de 1997, por

um outro lado, tem natureza contributiva e colaborativa, não vinculando a Autarquia federal condutora do procedimento licenciatório.

2. DAS AUTORIZAÇÕES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

JUSTIFICATIVA:

REGULAMENTAR A EMISSÃO DOS ALUDIDOS DOCUMENTOS DE FORMA A GARANTIR SUA ADERENCIA COM A LEGILAÇÃO PERTINENTE, PROPORCIONANDO SEGURANÇA PARA O EMPREDEDOR, PARA A SOCIEDADE E O MEIO AMBIENTE.

2.1. DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DA DEFINIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/ATIVIDADE.

O licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inc. IV, da Lei nº 6.938/81), deve ter a sua importância destacada, especialmente, em sua dimensão de concretização do princípio estabelecido no artigo 170, inciso VI, da Constituição.

O procedimento licenciatório é corolário direto dos princípios da prevenção e precaução, na medida em que constitui o instrumento por meio do qual o Poder Público, no exercício do poder de polícia, analisa tecnicamente os impactos ambientais de um dado empreendimento, com vistas a identificar sua viabilidade.

Dito procedimento, conforme prescrevem as normas de regência, é subdividido em três fases principais, cada qual com sua função específica, em que o órgão licenciador examina e controla a atividade em todos os

seus elementos: concepção (Licença Prévia), obras (Licença de Instalação) e funcionamento (Licença de Operação).

Nesse sentido, dispõe o artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

“Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.”

Assim, conforme colocado, é na fase da Licença Prévia que o Poder Público, alicerçado no EIA/RIMA, caso haja obras de significativo impacto ambiental, analisa a viabilidade ambiental do empreendimento, compreendida como a capacidade de o meio ambiente suportar os impactos advindos da atividade, dada uma determinada localização e concepção.

Do exame combinado da legislação ambiental com a definição acima exposta, surge o seguinte questionamento: o que se entende por localização aprovada pela Licença Prévia?

Aqui se faz importante abrir parênteses para delimitar as razões pelas quais o procedimento de licenciamento ambiental exige uma licença específica que define localização do empreendimento.

Certamente isto está adstrito ao fato de que, no conjunto de interações que regem a dinâmica ambiental, uma avaliação adequada de impactos ambientais somente pode se dar diante das condições postas em uma determinada localidade. Condições de clima, solos, chuvas, presença de determinadas espécies, etc., conjugado com a concepção prevista para o empreendimento, no que toca aos impactos ambientais, são determinantes para uma correta avaliação de impactos ambientais, em face da configuração e características do empreendimento, num dado local geograficamente considerado.

A Licença Prévia, ao ser concedida, atesta que, num universo determinado, mantidas que sejam as condições ambientais apresentadas, estudadas e avaliadas, o empreendimento ou atividade é possível, pois manterá o ambiente em estado de equilíbrio, ainda que não intacto, sustentando as condições ambientais do território afetado.

A localização do empreendimento, portanto, analisada pelo órgão ambiental e aprovada pela Licença Prévia, tem por escopo identificar se, dadas determinadas condições ambientais (clima, solo, fauna, etc...), os impactos do empreendimento são passíveis de serem sustentados pelo meio ambiente, sem comprometimento de seu equilíbrio.

Além das condições ambientais, a localização do empreendimento deverá levar em conta a sua conformidade com Plano de Manejo das Unidades

de Conservação e respectivas Zonas de Amortecimento que vierem ser afetadas pelo empreendimento. Essa análise, deverá ser realizada pelo órgão gestor da Unidade de Conservação em consonância com o órgão ambiental condutor do licenciamento, em face da inconteste carência de legitimidade deste último, esse é um dos fatores imprescindíveis, como tantos outros, que serão incorporados ao procedimento de licenciamento ambiental.

2.2. DA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC).

De acordo com o que estabelece a Resolução Conama nº 428, de 2010, exige-se, portanto, é uma obrigação, que conste do processo de licenciamento ambiental a autorização do órgão gestor responsável pela unidade de conservação (UC) nos empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar a UC e sua respectiva Zona de Amortecimento

Eis o que se denota do art. 1º da Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de

Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

Ora, diante desse conceito, surge incontestemente que a localização e a viabilidade ambiental do empreendimento a ser aprovada no âmbito do licenciamento leva em conta os elementos e condições ambientais, de forma a atestar se o local está apto a suportar as intervenções decorrentes da sua instalação e operação, mas não é só isso. A adequação do empreendimento às normas de uso e ordenamento das Unidades de Conservação e suas respectivas Zonas de Amortecimento é exigida e será autorizada pelo órgão gestor da UC, que é o ente legal legitimado para tanto.

A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 é clara ao conferir aos órgãos gestores das unidades de conservação a atribuição de emitir as autorizações para fins de licenciamento ambiental. Eis o que se depreende do art. 36, § 3º.

Art. 36 Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

(omissis)

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por

sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Tal exigência não se desfaz mesmo para aqueles empreendimentos, sujeitos ao licenciamento ambiental, localizados inteiramente dentro da faixa de domínio da rodovia, cuja titularidade recai sobre a União. Isso porque nenhum direito é absoluto, inclusive, o de propriedade. Hoje não sobra mais espaço para conferir à propriedade o absolutismo de outrora, uma vez que não faltam instrumentos legais, e até constitucionais, para afirmar que esse direito não existe se não estiver atrelado à sua função social e ambiental.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No entanto, no inciso XXIII do mesmo artigo, prescreve que a propriedade atenderá a sua função social.

O conceito de função social da propriedade é fornecido pelo artigo 182, da própria Carta Magna, sendo "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nesses moldes, a propriedade privada está constitucionalmente obrigada a cumprir sua função socioambiental e não está infensa à fiscalização, uma vez que, como já afirmado acima, o direito absoluto à propriedade é página virada no ordenamento pátrio. Em face disso, a defesa do meio ambiente, assim como a função social da propriedade, são princípios da Ordem Econômica, consagrados no artigo 170 da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale citar o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole

meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural." (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-05, DJ de 3-2-06)

Com arrimo nesses argumentos, considerando a exigência da Resolução Conama nº 237, de 1997, e 428 de 2010, no mesmo sentido, da Instrução Normativa Ibama nº 184, de 17 de julho de 2008, o órgão ambiental responsável pelo licenciamento deverá solicitar das unidades de conservação afetadas pelo empreendimento identificar e informar se existe restrições para implantação e operação do empreendimento, de acordo com o Decreto de criação, que, por sua vez, em sede de resposta, poderá se manifestar da seguinte forma:

- a) favorável, pela emissão da autorização;
- b) pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;
- c) pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;
- d) pelo indeferimento da solicitação;

Instrução Normativa IBAMA 184/2008

Art. 21 Aos órgãos envolvidos no licenciamento será solicitado posicionamento sobre o estudo ambiental em 60 dias e no que segue:

- OEMAs envolvidas - avaliar o projeto, seus impactos e medidas de controle e mitigadoras, em consonância com plano, programas e leis estaduais;
- Unidade de conservação - identificar e informar se existe restrições para implantação e operação do empreendimento, de acordo com o Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento;
- FUNAI e Fundação Palmares - identificar e informar possíveis impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas e, se as medidas propostas para mitigar os impactos são eficientes;
- IPHAN - informar se na área pretendida já existe sítios arqueológicos identificados e, se as propostas apresentadas para resgate são adequadas.

RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010

Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:

- I – pela emissão da autorização;
- II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;

III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;

IV – pelo indeferimento da solicitação.

§ 1º A autorização integra o processo de licenciamento ambiental e especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser consideradas nas licenças.

§ 2º Os estudos complementares deverão ter todo seu escopo definido uma única vez, sendo vedada, após essa oportunidade, a solicitação de novas demandas, salvo quando decorrerem das complementações solicitadas.

§ 3º A não apresentação dos estudos complementares específicos, no prazo acordado com o empreendedor para resposta, desde que não justificada, ensejará o arquivamento da solicitação de autorização.

§ 4º A contagem do prazo para manifestação do órgão responsável pela administração da UC será interrompida durante a elaboração dos estudos complementares específicos ou preparação de esclarecimentos, sendo retomada, acrescido de mais 30 dias, em relação ao prazo original, se necessário.

§ 5º Em caso de indeferimento da autorização, o empreendedor será comunicado pelo órgão ambiental licenciador e poderá requerer a revisão da decisão.

§ 6º Na hipótese do inciso III poderão ser apresentadas, pelo empreendedor, alternativas ao projeto

Saliente-se que as normas não fazem distinção no que se refere ao tipo da obra, se de construção, instalação, modificação ou ampliação. A exigência da autorização do órgão responsável pela administração da UC, portanto, é cabível em todos os licenciamentos ambientais de empreendimento de significativo impacto ambiental que afetem as UC's e/ou suas respectivas ZA's.

As Unidades de Conservação devem ter a chance de se manifestar sobre os impactos negativos da obra, por serem diretamente afetados por ela, sendo possível que tenham uma visão diferenciada de sua viabilidade ambiental considerando o Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento.

Especificamente no que se refere ao licenciamento ambiental de empreendimentos minerários, é corriqueira a defesa de entendimento no sentido de que as considerações técnicas que integram a autorização do órgão responsável pela administração a UC para fins de licenciamento não obrigam o empreendedor.

Esse argumento, entretanto, é rebatido partindo-se da premissa de que nenhum direito é absoluto em detrimento do meio ambiente. Se a Constituição Federal reserva para o direito adquirido, para a coisa julgada e para o ato jurídico perfeito, posição de garantias constitucionais, também estabelece que o direito do ambiente é autônomo e fundamental, além de regulador da ordem econômica e limitador do direito de propriedade (que não mais existe dissociado de uma função ambiental).

Portanto, não se adquire direito de poluir, pois esse direito individual jamais suplantará o interesse coletivo de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado. A norma ambiental não retira da esfera jurídica de alguém um direito já adquirido. Na verdade, o indivíduo é que nunca adquiriu direito em seu patrimônio jurídico particular contra o interesse coletivo, daí porque o correto é vislumbrar que o Direito Ambiental não retira aquilo que nunca teve o indivíduo.

A lei ambiental, por regular interesses de todos a um meio ambiente equilibrado, tem sempre caráter de ordem pública, e, por essa razão, não retroage para fulminar contratos firmados sob a égide de lei anterior (atos

jurídicos perfeitos), ou fulminar direitos adquiridos. Apenas, por sua supremacia, incidem sobre os efeitos vigentes que estão ainda pendentes de ocorrer por parte daquele ato ou direito individual, a partir de sua entrada em vigor, preservando um direito difuso que se sobrepõe ao interesse exclusivamente particular.

Nesse contexto, fica evidente que os órgãos licenciadores e os empreendedores estão obrigados a considerar nas Licenças Ambientais as considerações técnicas emitidas pelos órgãos responsáveis pela administração das Unidades de Conservação. Após a consulta, o gestor da UC, irá apreciar Decreto de criação, do plano de manejo ou zoneamento da UC e sua ZA e apresentar manifestação que poderá ser a) favorável, b) pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência, c) pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC ou d) desfavorável, ao tipo de empreendimento ou de atividade anteriormente proposta. Em sendo favorável, a autorização poderá especificar AS CONDIÇÕES TÉCNICAS QUE DEVERÃO SER OBSERVADAS NO LICENCIAMENTO nos termos do § 1º, do art. 3º da RESOLUÇÃO CONAMA 428/2010, estando atendido o requisito normativo exigido, poderá o licenciamento ter prosseguimento. Em sentido contrário, caso não seja emitida a autorização, o órgão responsável pelo licenciamento ambiental não disporá dos elementos necessários à emissão da licença ambiental.

2.3. DA NATUREZA DAS MANIFESTAÇÕES EXARADAS PELOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO DAS UC'S.

Uma vez estabelecida a obrigatoriedade de se exigir, no procedimento de licenciamento, a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação, passa-se a avaliar os limites da vinculação dessa manifestação ao entendimento da órgão condutor do licenciamento.

Conforme já asseverado acima, o tema objeto dos autos encontra previsão na Resolução Conama nº 428, de 2.010, especificamente no art. 1º, cuja transcrição aqui se repete.

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

Nesse contexto, importa, desde já, esclarecer que essa participação não pode ser confundida com aquela prevista no art. 5º da mesma Resolução Conama. Assim, primeiro irá se analisar o art. 1º e, posteriormente, o art. 5º.

Com relação à natureza da manifestação prevista no art. 1º da Resolução Conama nº 428, de 2010, inicialmente, deve ser realizada a interpretação literal do dispositivo que expressamente estabelece que o licenciamento ambiental só poderá ser concedido após a autorização do órgão responsável pela administração da UC.

Fácil perceber que o legislador não deixou espaço para dúvida do intérprete, no que tange à necessidade de prévia autorização da UC no licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental que lhe afete. A primeira pergunta que surge ao aplicador da lei diz respeito ao caráter e ao possível efeito vinculante dessa autorização, questão, contudo, que parece esclarecida pelo próprio legislador, o qual, de forma categórica, previu a necessidade de se fazer constar no procedimento a autorização do órgão responsável pela

administração da UC, certificando que os impactos das atividades que se pretende licenciar em relação a UC ou sua ZA e os objetivos de sua criação são passíveis de ser licenciados. O legislador não utilizou o termo "manifestação" ou "oitiva", e sim "AUTORIZAÇÃO" na qual conste, caso necessário, AS CONDIÇÕES TÉCNICAS QUE DEVERÃO SER CONSIDERADAS NAS LICENÇAS.

Daí, já se pode concluir que se trata de uma manifestação vinculante, posto que, sem AUTORIZAÇÃO, simplesmente a licença não poderá ser emitida, uma vez que o processo estará incompleto. O dispositivo não deixa margem à interpretação de que se poderia juntar aos autos um INDEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO. Não, esse não é o entendimento correto. Ou o Órgão Responsável pela Administração da UC está de acordo e emite a AUTORIZAÇÃO ou emite outro documento nos termos dos incisos II, III e IV, do art. 3º da Resolução CONAMA 428/2010, deixando de expedir a AUTORIZAÇÃO exigida para que o licenciamento possa ter prosseguimento. Disso, depreende-se, para tanto, que a AUTORIZAÇÃO expedida pelo Órgão Responsável pela Administração da UC consultado tem efeito vinculante, uma vez que a ausência do referido documento impede que o procedimento de licenciamento siga o seu curso normal.

A questão, contudo, não é tão simples assim, visto que é preciso contextualizar e definir os limites de tal atuação vinculante, uma vez que a manifestação deverá se restringir especificamente à análise de VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO em relação aos impactos na UC, sua ZA e aos objetivos de sua criação, não sendo permitida pelo legislador, obviamente, uma negativa de autorização baseada em motivos outros ou mesmo com ausência de motivação.

Sobre o assunto, vale destacar, primeiramente, que os atos administrativos não dispensam a existência de um motivo que lhes justifique, ou seja, para que seja válido, qualquer ato emitido pela Administração deve observar os seus elementos básicos e necessários, dentre os quais o motivo. Os motivos são os pressupostos de fato, baseados nas circunstâncias, nos acontecimentos, e de direito, que fundamentam o ato. É seu elemento de validade e revela o conjunto de razões que levaram o agente administrativo a atuar de determinada

maneira, a qual deve ser justificada em cada caso concreto. Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho:

"Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.

Pode-se, pois, conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo." (FILHO, 2006, 99).

Além da presença do motivo, não custa destacar que a exposição deste, ou seja, a divulgação das razões que levaram à prática do ato, também é elemento imprescindível ao procedimento regular de consolidação do ato. Nesse sentido, a importância da motivação não deve ser ignorada. Segundo Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

"(...) o motivo não é a mesma coisa que a motivação. A motivação, embora tenha muita relação com o motivo, é uma formalidade essencial ao ato, ela não é o próprio motivo. Na motivação, a Administração Pública vai indicar as razões, quais foram os fatos, qual é o fundamento de direito, qual o resultado almejado; ela vai dar a justificativa do ato; ela pode até na motivação indicar qual foi o motivo, qual foi o fato que a levou a praticar aquele ato, mas não é a mesma coisa." (DI PIETRO, acesso em 2014, documento virtual).

Visto que a motivação deve estar presente na expedição do ato administrativo, cabe ainda reconhecer, no que tange especificamente à

decisão acerca da expedição da autorização da UC, a necessidade de vinculação dos motivos do ato com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação. Nesse sentido, apesar de o ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO LICENCIAMENTO ter que respeitar a decisão do ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UC, a quem compete emitir a AUTORIZAÇÃO referenciada, é fato que esta deve necessariamente estar fundamentada em razão de fato e/ou de direito que guarde relação efetiva com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

Não há dúvida, pois, que a decisão sobre a emissão ou não da AUTORIZAÇÃO para o prosseguimento do licenciamento ambiental por parte do Órgão Responsável pela Administração da UC deverá restar devidamente motivada. Cabe nesse processo de justificativa um diálogo, se necessário, entre os órgãos licenciadores e gestores das UC's, os quais poderão ser demandados a melhor fundamentar sua decisão de negativa. Tal pedido de esclarecimento há de ser realizado em âmbito administrativo, onde deverá se esgotar a instrução processual necessária, bem como todas as possibilidades vislumbradas pelo órgão licenciador, no que tange à viabilidade do empreendimento em relação a Unidade de Conservação.

Nesse sentido, caso eventual decisão de indeferimento seja proferida sem motivação ou mesmo com fundamentação que não guarde relação com os impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação, poderá o órgão licenciador questionar os fundamentos daquela decisão. Há que se reconhecer, ainda, a prerrogativa do condutor do licenciamento de, no âmbito do processo licenciatório e respeitando a dinâmica deste, discutir com o órgão responsável alternativas vislumbradas para tornar o empreendimento viável, questionando até mesmo os fundamentos de indeferimento apresentados, na tentativa de convencê-lo e de garantir um consenso entre os dois órgãos, desde que, obviamente, se respeite a questão dos impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

Na realidade, quer-se aqui sustentar que esse procedimento pode ser dinâmico e pode ensejar um diálogo efetivo entre os órgãos responsáveis, com a participação, dentro do possível, do empreendedor, com vistas a

atender a legislação vigente e, concomitantemente, a garantir o andamento do processo licenciatório, desde que o órgão ambiental o entenda ambientalmente viável. O convencimento mútuo, contudo, deve ser buscado em nível administrativo, até se esgotarem as razões e vencidos os fundamentos técnicos que sustentam o entendimento dos órgãos, no âmbito da competência de cada um. O que não se admite, contudo, pelo menos na esfera administrativa, é a emissão da licença ambiental buscada sem que o Órgão Responsável pela Administração da UC se convença da sua viabilidade e emita a AUTORIZAÇÃO, no que tange aos impactos do empreendimento na UC, sua ZA e os objetivos de sua criação.

O diálogo efetivo entre os dois órgãos, bem como a discussão do caso, sob o ponto de vista técnico, e com base em fundamentos de fato e de direito que poderão ser utilizados por ambas as partes, é possível, esperado e até recomendável.

Assim, se mesmo depois de um efetivo diálogo entre os órgãos competentes, o Órgão Responsável pela Administração da UC mantiver o indeferimento da autorização, o Órgão Licenciador NÃO DEVERÁ EMITIR A LICENÇA. Isso porque, como visto, a legislação vigente exige a AUTORIZAÇÃO declarando a viabilidade ambiental do empreendimento em relação a UC, sua ZA e os objetivos de sua criação como condição *sine qua non* para a emissão da licença ambiental referente a empreendimento passível de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de manifestação de natureza vinculante.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a analisar a natureza das CONDIÇÕES TÉCNICAS estabelecidas no art. 3º, § 1º, da Resolução Conama nº 428, de 2.010, para deixar claro que estas se vinculam de forma objetiva e indissolúvel com a AUTORIZAÇÃO especificada no art 1º do mesmo ato normativo.

Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:

I – pela emissão da autorização;

- II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;
- III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;
- IV – pelo indeferimento da solicitação.

§ 1º A autorização integra o processo de licenciamento ambiental e especificará, caso necessário, as condições técnicas que deverão ser consideradas nas licenças.

As CONDIÇÕES TÉCNICAS, a que ora se faz referência deverão ser consideradas nas licenças ambientais e estão vinculadas às respectivas AUTORIZAÇÕES das Unidades de Conservação;

Esclareça-se que as CONDIÇÕES TÉCNICAS especificadas terão, muitas vezes, o condão de propiciar a viabilidade ambiental do empreendimento em relação a Unidade de Conservação e propiciar a emissão da AUTORIZAÇÃO.

A relevância do objetivo acima descrito, não se pode perder de vista que as CONDIÇÕES TÉCNICAS estabelecidas pelas Unidades de Conservação para emissão da AUTORIZAÇÃO devem estar em consonância com os Planos de Manjo da UC e sua ZA e os objetivos de sua criação.

Assim, como consequência dessas CONDIÇÕES TÉCNICAS, pode vir a ser determinado ao empreendedor a realização de estudos complementares ou a alteração do empreendimento proposto, com a sensível melhoria da gestão ambiental da atividade. Além disso, CONDIÇÕES TÉCNICAS deverão ser consideradas nas LICENÇAS AMBIENTAIS, conforme bem determinou a parte final do § 1º, do art. 3º, da Resolução CONAMA 428, de 2.010 e deverão servir de base para o juízo técnico da instituição quanto à viabilidade e gestão ambiental.

Importante ressaltar que as CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS, quando necessárias, estão estritamente vinculadas às AUTORIZAÇÕES das UC's e devem estabelecer as condições, restrições e medidas de controle

ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental e que sejam significativo impacto ambiental e que afetem a UC e/ou sua ZA.

Em outras palavras, as CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS dos órgãos responsáveis pela administração das UC's, procedido com arrimo no § 1º do art. 3º da Resolução CONAMA nº 428, de 2010, possuem caráter VINCULANTE, uma vez que estão associados à viabilidade ambiental do empreendimento em relação a Unidade de Conservação e/ou sua ZA e devem ser consideradas nas LICENÇAS AMBIENTAIS.

2.4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que para os procedimentos submetidos ao processo de licenciamento ambiental, regido pela Resolução Conama nº 237, de 1997, deve o ÓRGÃO LICENCIADOR exigir a autorização do órgão responsável pela administração da UC de conformidade entre as atividades que se pretende licenciar e seus impactos na UC, sua ZA e aos objetivos de sua criação, sob pena de não poder dar prosseguimento ao licenciamento ambiental. O Órgão Responsável pela Administração da UC poderá concordar, apresentar considerações técnicas pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência, apresentar considerações técnicas pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC ou discordar. Trata-se, portanto, de manifestação de caráter vinculante.

As considerações técnicas vinculadas à autorização do Órgão Responsável pela Administração da UC, com fundamento no § 1º do art. 3º da Resolução Conama nº 428, de 2010, tem natureza vinculativa em relação a autorização e via de consequência deverão ser consideradas nas licenças ambientais.

S.M.J.

289
290
291
292
293
294
295
296
297
298