



MANUAL DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

abril / 2020

EXPEDIENTE

Autoria

Alexandre Gaio

Coordenação Institucional

Alberto Vellozo Machado

Alexandre Gaio

Leandro Garcia Algarte Assunção

Colaboração

Cassiana Rufato Cardoso

Laura Esmanhoto Bertol

Projeto gráfico e diagramação

Gabriela Guenther | Estúdio Sambaqui

Fotos

Capa: Alexandre Gaio

Miolo: Creative Commons

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G143m Gaio, Alexandre, 1977-

Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental [recurso eletrônico] / Alexandre Gaio — Documento eletrônico. — Curitiba : Procuradoria-Geral de Justiça: Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

Livro Digital

Modo de acesso: <http://www.meioambiente.mppr.mp.br/>

ISBN 978-65-87486-00-0

1. Ministério Público – atuação. 2. Licenciamento ambiental. 3. Impacto ambiental. 4. Meio ambiente. I. Ministério Público – Paraná. II. Título.

CDU 347.963:504(81)(094)

Elaborada por Claudia Teixeira de Oliveira – CRB-9/1391
Divisão de Biblioteca / Ministério Público do Estado do Paraná

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

5

TÓPICO 1

7

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1 Definições e objetivos

7

1.2 Hipóteses de licenciamento ambiental

8

1.3 Etapas do procedimento de licenciamento ambiental ordinário

9

1.4 Outras modalidades de procedimento de licenciamento ambiental

10

TÓPICO 2

13

COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL, DESCENTRALIZAÇÃO E DELEGAÇÃO

2.1 Competência para o licenciamento ambiental

13

2.2 Descentralização do licenciamento ambiental

14

2.3 Delegação do licenciamento ambiental

15

TÓPICO 3

17

A AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA)

TÓPICO 4

23

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1 Competência, modalidade de procedimento e (in)exigência de EIA/RIMA

24

4.2 Óbice ou restrição legal ambiental e/ou urbanística quanto ao aspecto locacional

25

4.3 Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	30
4.4 Alternativas tecnológicas e o princípio da Melhor Tecnologia Disponível (MTD)	32
4.5 Anuência e manifestação de outros órgãos públicos e colegiados	33
4.6 Vistoria técnica no local pretendido para a obra, atividade ou empreendimento	35
4.7 Vistoria e parecer técnico por servidores públicos efetivos e decisão de concessão ou indeferimento de licença por agente público diverso	35
4.8 Enganosidade ou informação falsa, ainda que por omissão, em relatório, parecer ou estudo técnico	36
4.9 Fracionamento do licenciamento ambiental	37
4.10 Indispensabilidade do cumprimento integral das condições fixadas na licença ambiental anterior	38
4.11 Publicidade e livre acesso às licenças ambientais concedidas, a seus requerimentos e aos correspondentes processos administrativos	38
4.12 Licenciamento ambiental e licitação de grandes obras públicas	39

TÓPICO 5 **41**

ILÍCITOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONSEQUÊNCIAS LEGAIS E INCUMBÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1 Implantação e funcionamento de atividade, obra ou empreendimento sem licença ambiental ou em desacordo com o licenciamento emitido	41
5.2 Hipóteses de licenciamento ambiental corretivo ou de regularização	43
5.3 Fiscalização da higidez do processo de licenciamento ambiental e da atuação do órgão público ambiental em sua condução	44

TÓPICO 6 **46**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

APRESENTAÇÃO

A apresentação deste trabalho de excelência, elaborado pelo Promotor de Justiça Alexandre Gaio, sem olvidar os créditos dos colaboradores, explícitos no manual, deveria restringir-se aos encômios da tarefa/obra muito bem elaborada, sua consistência, sua oportunidade, finalidade institucional e dedicação.

E claro, de fato, este Manual é oportuno, finalístico, consistente e robusto juridicamente!

Mas, irresistível, penso necessário, dizer, em rápidas pinceladas, que a licença ambiental e seu caminho, o licenciamento, respeitada a especificidade do tema, enquanto manifestação responsável dos agentes estatais é instituto – a licença – por demais conhecido da burocracia estatal e do Direito Administrativo.

Diga-se, na outra área de atuação do Centro de Apoio do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, o Direito Urbanístico, prestam-se totalmente estas ponderações.

De fato, o ato de licenciar é típico da Administração Pública e manifesta o Poder de Polícia, hoje, crê-se, negligenciado em sua essência.

Sim, mas o que isto tem a ver com o licenciamento ambiental propriamente dito?

A preocupação, aqui, é desvelar que o comportamento relativista e de afrouxamento dos rigores do licenciamento ambiental tão em voga nestes tempos, denota um afastamento do estado com os seus deveres de zelar pelo bem comum da comunidade, notadamente quando mitiga exigências relativamente ao direito fundamental ao meio ambiente insculpido no art. 225 da Constituição Federal.

Há que acentuar que o quanto descrito neste Manual não é fruto de exageros contemporâneos, mas evolução do poder/dever do estado de controlar as atividades humanas, privadas ou públicas, em benefício da coletividade.

De fato, a polícia administrativa está voltada aos interesses da coletividade desde faz muito, “em benefício do interesse coletivo, saúde, ordem pública, segurança, e ainda mais, interesses econômicos e sociais”, isto já dizia Themístocles Cavalcanti no seu Curso de Direito Administrativo, em edição da Freitas Bastos de 1956 (p.133).

O que hoje se diferencia dos vetustos conceitos é a gama de interesses de proteção à vida que se espalhou pelo desenvolvimento da ciência, pela melhor compreensão dos direitos humanos e, mesmo, pela ainda incipiente aceitação da presença de outros sujeitos credores da proteção e ação do estado.

As demandas em defesa da natureza e seus caros serviços e nossa dependência deles forjaram exigências que não seriam ponderáveis em meados do século passado, mas o interesse coletivo, como hoje, sempre capitaneou e orientou os deveres do estado e deve continuar assim, não podendo ceder a esses tempos de exploração desenfreada da natureza.

De fato, como delinea Cançado Trindade ao abordar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), tal “consagrou a noção de desenvolvimento sustentável, situando o ser humano no centro de todo processo de desenvolvimento, referindo-se expressamente ao direito ao desenvolvimento como um direito humano”, sendo que a “preocupação central reside na satisfação das necessidades humanas básicas, tais como alimentação, preservação da saúde, moradia adequada, educação” e que a atenção a este básico ao humano é “pré-requisito para o desenvolvimento sustentável” (pp.298/300 – Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Volume II, Antonio Fabris:1999).

Parece palmar, portanto, que o agente do Poder de Polícia, destacadamente quando voltado ao Meio Ambiente, deve sopesar, minimamente, o atendimento aos direitos sociais fundamentais consoante catálogo do art.6º da Constituição Federal e que o empreendimento, o comportamento que atrai a necessidade de chancela estatal, não pode negar ou ameaçar tais necessidades humanas básicas, antes contemplá-las, ao menos no sentido de que a obra ou serviço trarão, ainda que indiretamente, uma melhora nas condições da coletividade. O que delirar disto, como certamente se dá com a mitigação de exigências, autolicenciamento etc, certamente é ilegítimo e inconstitucional!

Curioso, em linhas de término, é relembrar nossa caminhada pela defesa dos direitos de grupos humanos vulneráveis e não envolvê-los diretamente com o meio ambiente.

Atuamos na defesa, por exemplo, de crianças e adolescentes, que facilmente se enquadram no conceito constitucional de presente e futura geração e pouco perguntávamos como era sua relação com o meio ambiente, sua compreensão da natureza e seus recursos esgotáveis e seu aprendizado formal, informal e não-formal a respeito. Hoje questionamos, com efeito, sobre sua educação ambiental, mas demorou.

O Manual é para usos práticos, a toda evidência, mas não podemos deixar de refletir, atentos sempre aos fatos, atos e causas respectivas que nos fazem atuar como Ministério Público, e aqui, na seara do Meio Ambiente, a causa matriz é, exatamente, a defesa das gentes, das espécies e dos recursos naturais, um agir em defesa da Vida e por isso, as LPs, LOs e LIs devem ser fornecidas em respeito à Vida. Como bem diz José Afonso da Silva e já faz tempo, a proteção do meio ambiente se dá, em “verdade, para assegurar o direito à vida” (Curso de Direito Constitucional Positivo, Melhoramentos, 8ª ed., p.719).

Sorvamos, todos, o que este refletido material coloca à nossa disposição. Certamente virão as contribuições ao seu aperfeiçoamento e serão aceitas placidamente, avaliadas e a seu tempo assimiladas.

Congratulações aos tantos que poderão se louvar deste ingente esforço para apoiá-los!

Alberto Vellozo Machado
Procurador de Justiça
Coordenador do CAOPMAHU

TÓPICO 1: LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1 DEFINIÇÕES E OBJETIVOS

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e possui como funcionalidades centrais a aplicação dos princípios do direito ambiental (prevenção, precaução, poluidor pagador, dentre outros) e a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental, locacional e tecnológica, e condições de construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente (artigo 10 da Lei Federal 6.938/81).

O licenciamento ambiental ordinário, necessariamente adotado para atividades e empreendimentos dotados de significativo potencial poluidor ou degradador é composto de três etapas definidas pelo artigo 8º da Resolução CONAMA 237/97:

▶ **Licença Prévia (LP):** aprova a concepção e localização do empreendimento “atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”

▶ **Licença de Instalação (LI):** autoriza a instalação da atividade ou empreendimento de acordo com os pressupostos, condições e medidas de controle ambiental fixadas na Licença Prévia.

▶ **Licença de Operação (LO):** permite o início do funcionamento ou operação do empreendimento sob determinadas condições de controle e monitoramento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.

ATENÇÃO!

Somente a Licença de Instalação (LI) é que autoriza o início das obras e apenas a Licença de Operação (LO) que autoriza o início das atividades ou empreendimentos.

1.2 HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Resolução CONAMA 237/97, em seu artigo 1º, § 1º, define exemplificativamente quais atividades e empreendimentos estão sujeitos ao licenciamento ambiental, conforme relação constante no seu Anexo 1. Algumas das tipologias de atividades e empreendimentos possuem exigências específicas no processo de licenciamento ambiental e que são definidas em atos normativos temáticos. Como exemplo, no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente, podemos citar regras específicas para o licenciamento ambiental de cemitérios (Resolução CONAMA 335/2003), estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens de agrotóxicos (Resolução CONAMA 465/2014), e empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre (Resolução CONAMA 462/2014).

LEMBRETE!

Cada Estado da Federação também pode definir legalmente quais tipos de atividades e empreendimentos serão objeto de atos normativos específicos sobre o licenciamento ambiental. No Estado do Paraná, por exemplo, são objeto de regulação específica os empreendimentos e atividades industriais (Resolução CEMA/PR 70/2009), empreendimentos imobiliários (Resolução SEDEST 68/2019), postos e/ou sistemas retalhistas de combustíveis (Resolução SEMA 32/2016), dentre outros.

ATENÇÃO!

É importante consultar os sítios eletrônicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (<http://www2.mma.gov.br/port/conama/>), da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e do Órgão Público Ambiental Estadual para verificar se há ato normativo que trata de forma específica o licenciamento ambiental da tipologia de atividade ou empreendimento.



1.3 ETAPAS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ORDINÁRIO

A Resolução CONAMA 237/97 estabelece as etapas básicas de um procedimento de licenciamento ambiental ordinário (art. 10):

LICENÇA PRÉVIA

- 1 Definição pelo órgão público ambiental competente dos estudos ambientais e documentos a serem providenciados pelo empreendedor
- 2 Requerimento de licença prévia pelo empreendedor, acompanhado de documentos, projetos e estudos ambientais
- 3 Primeira análise do requerimento de licença pelo órgão público ambiental, com a realização de vistoria técnica se necessário
- 4 Solicitação pelo órgão público ambiental de esclarecimentos e complementações dos estudos, documentos e projetos apresentados
- 5 Realização de audiência pública, se solicitada, nas hipóteses de atividades e empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA
- 6 Solicitação do órgão público ambiental ao empreendedor de esclarecimentos e complementações do EIA/RIMA
- 7 Emissão de parecer técnico conclusivo, e se necessário também de parecer jurídico, pelo órgão público ambiental a respeito da (in)viabilidade ambiental, tecnológica e locacional do empreendimento
- 8 Deferimento ou indeferimento fundamentado do requerimento de licença prévia

LICENÇA DE INSTALAÇÃO

- 9 Requerimento de licença de instalação pelo empreendedor, acompanhado de documentos, estudos, projetos e da comprovação do cumprimento das condicionantes explicitadas na licença prévia
- 10 Solicitação pelo órgão público ambiental de esclarecimentos e complementações dos estudos, documentos e projetos apresentados pelo empreendedor
- 11 Emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento das condicionantes explicitadas na licença prévia e sobre a (in)viabilidade do início das obras de implantação do empreendimento
- 12 Deferimento ou indeferimento fundamentado do requerimento de licença de instalação

LICENÇA DE OPERAÇÃO

- 13 Requerimento de licença de operação pelo empreendedor, acompanhado da comprovação do cumprimento das condicionantes explicitadas na licença de instalação
- 14 Emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento das condicionantes explicitadas na licença de instalação e sobre a (in)viabilidade do início de funcionamento do empreendimento
- 15 Deferimento ou indeferimento fundamentado do requerimento de licença de operação

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA/PR 105/2019 dispõe sobre as definições, modalidades, etapas e procedimentos do licenciamento ambiental e denomina o licenciamento ordinário como “trifásico” (art. 5º, inciso I).

ATENÇÃO!

As etapas básicas de um procedimento de licenciamento ambiental podem ser mais simplificadas ou complexas de acordo com a tipologia da atividade ou empreendimento.

1.4 OUTRAS MODALIDADES DE PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO (LAS)

A Resolução CONAMA 237/97, em seu artigo 12, § 1º, autoriza que os Conselhos Estaduais do Meio Ambiente definam procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos dotados de pequeno potencial de impacto ambiental.

É o caso do Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS), utilizado para as hipóteses de empreendimentos, atividades ou obras de pequeno porte e/ou baixo potencial poluidor/degradador, e que ocorre em uma única etapa, ou seja, há a aprovação da localização e concepção do empreendimento, a autorização de instalação e operação e a fixação dos requisitos básicos e condicionantes em uma única licença.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA/PR 70/2009, em seu artigo 5º, define a maioria das hipóteses de atividades e empreendimentos sujeitos a LAS (Licenciamento Ambiental Simplificado)

LICENCIAMENTO AMBIENTAL BIFÁSICO

É o licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento que seria ordinário mas que não está sujeito a todas as suas etapas, a exemplo das hipóteses devidamente justificadas de desnecessidade de Licença de Operação (LO).



AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL

É a modalidade de licenciamento ambiental para obras, atividades e pesquisas de caráter temporário ou emergencial, como é o exemplo da terraplanagem não vinculada a pretensa implantação de obra ou empreendimento.

ATENÇÃO!

A eventual Autorização Ambiental para obras necessárias à implantação de atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental ordinário apenas pode ser emitida após a concessão de Licença de Instalação (LI).

LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO OU DE REGULARIZAÇÃO

Trata-se de modalidade de licenciamento aplicável tanto nas hipóteses de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente sem licença ambiental e já em funcionamento e, portanto, clandestinos e irregulares, quanto nos casos em que o órgão público ambiental passou a considerá-los como sujeitos a licenciamento somente após a sua implantação.

A iniciativa de licenciamento ambiental corretivo incumbe ao responsável pela atividade ou empreendimento e não pode inibir ou excluir, na hipótese de clandestinidade/irregularidade, a apuração de sua responsabilidade pela prática de infrações administrativas e de crimes ambientais, independentemente de eventual reparação de dano ambiental (se houver).

O licenciamento ambiental corretivo pressupõe a viabilidade legal ambiental de sua regularização, assim como a fixação pelo órgão público ambiental das condições para a sua adequação e funcionamento.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA/PR 105/2019, em seu artigo 5º, inciso IV, define Licenciamento Ambiental de Regularização como “licenciamento para empreendimentos ou atividades já implantadas, passíveis de regularização, não eximindo a responsabilidade do empreendedor pelos danos causados”.

No seu artigo 54, III, a aludida Resolução prevê a necessidade de realização do “Estudo de Conformidade Ambiental-ECA” em “procedimentos de regularização de licenças ambientais de empreendimentos e/ou atividades em operação, compatível com o porte e o potencial poluidor da atividade e/ou empreendimento, guardando relação de proporcionalidade com os estudos necessários para fins de licenciamento ambiental no âmbito da Licença Prévia, compreendendo, no mínimo: a) Diagnóstico atualizado do ambiente; b) Avaliação dos impactos gerados pela implantação e operação da atividade e/ou empreendimento, incluindo os riscos; c) Medidas de controle, mitigação, compensação e de readequação, se couber; d) Outros”.

DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL (DLAE)

Não é propriamente uma modalidade de licenciamento ambiental, mas sim a previsão, em ato normativo estadual, de obras e empreendimentos considerados de pequeno porte ou baixo impacto ambiental que estão dispensadas da emissão de licenciamento ambiental pelo órgão público ambiental estadual.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução SEMA/PR 51/2009 selecionou atividades, obras e empreendimentos considerados de pequeno porte ou baixo impacto ambiental para o fim de dispensar a emissão de licenciamento ambiental pelo órgão público ambiental estadual, sem prejuízo do licenciamento ambiental municipal.

A Lei Complementar Federal 140/2011 determina em seu artigo 15, inciso II, que “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação”, o que sinaliza claramente para o dever de continuidade de exercício das funções de licenciamento ambiental pelos Estados mesmo nos casos de DLAE quando o respectivo órgão público ambiental municipal não estiver capacitado, conforme tratado no tópico seguinte.

TÓPICO 2: COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL, DESCENTRALIZAÇÃO E DELEGAÇÃO

2.1 COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Lei Complementar Federal 140/2011, regulamentou os incisos III, VI, VII e o § único do artigo 23 da Constituição da República para a cooperação da União, Estados e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum de proteção ambiental.

Além da referida Lei Complementar definir que os empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras deverão se submeter a um licenciamento ambiental conduzido por um único ente federativo (art. 13), sem prejuízo da possibilidade de manifestação não vinculante de outros entes (art. 13, § 1º), também previu a competência para o licenciamento ambiental com suporte nos seguintes critérios:

a) Competência do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) (artigo 7º, inciso XIV, da LC 140/2011) – para atividades e empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em dois ou mais Estados da Federação ou em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); para atividades de caráter militar, empreendimentos destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, ou ainda que “atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

b) Competência dos Estados (órgãos públicos ambientais estaduais) (artigo 8º, incisos XIV e XV, da LC 140/2011) – para atividades ou empreendimentos que não se enquadrem nas hipóteses de competência da União e dos Municípios (competência residual), assim como aqueles localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

c) Competência dos Municípios (órgãos públicos ambientais municipais) (artigo 9º, inciso XIV, da LC140/2011) – para atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

ATENÇÃO!

A Lei Complementar Federal 140/2011 determina que a definição de impacto ambiental de âmbito local deve ser estabelecida pelo respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA e, enquanto isto não ocorre, assim como enquanto não haja órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente no âmbito do Município, persiste a competência supletiva do Estado para o licenciamento ambiental, nos termos do artigo 15, inciso II, da mesma Lei Complementar.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Para que haja descentralização do Licenciamento Ambiental dos Estados aos Municípios, é preciso que o Conselho Estadual de Meio Ambiente defina as tipologias de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (artigo 9º, inciso XIV, da LC140/2011), assim como os critérios e procedimentos para que o órgão público ambiental municipal possa se considerar capacitado e habilitado para assunção da função licenciatória (artigo 5º, parágrafo único, da LC140/2011).

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA/PR 88/2013 estabelece critérios, procedimentos e tipologias para o licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local

Para que um órgão público ambiental municipal possa assumir a incumbência do licenciamento ambiental de tipologias de atividades, obras e empreendimentos potencialmente poluidores previstos em ato normativo emitido pelo respectivo Conselho Estadual do Meio Ambiente deve demonstrar, em resumo:

a) Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implementados e em funcionamento;

b) Recursos humanos - equipe mínima de servidores públicos que detenha qualificação técnica e atribuição legal para o levantamento e análise de todos os aspectos ambientais e socioambientais relacionados à atividade a ser licenciada, além de servidores que desempenhem as funções administrativas e de fiscalização, assegurando-se a regra do concurso público;

c) Recursos materiais – espaço físico de trabalho, equipamentos e veículos;

d) Sistema de Informações Ambientais para o cumprimento dos requisitos previstos na Lei Federal 10.650/2003;

e) Legislação municipal que trate, dentre outros temas, de licenciamento e fiscalização ambiental.

ATENÇÃO!

Considerando a ausência de servidores públicos efetivos e com atribuição técnica na maioria das municipalidades, bem como à provável inexistência de suporte financeiro para que estas possam realizar isoladamente a contratação uma equipe mínima multidisciplinar, a LC 140/2011 abriu espaço para que os Municípios constituam consórcios públicos, nos termos da Lei Federal 11.107/2005, com o objetivo de compartilharem o trabalho de servidores técnicos habilitados ao licenciamento e fiscalização ambiental.

LEMBRETE!

É indispensável a emissão de decisão administrativa fundamentada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente sobre a eventual solicitação formulada pela municipalidade para a descentralização do licenciamento ambiental a partir de prévia análise criteriosa do atendimento de todas as condições necessárias para se atestar se o órgão público ambiental municipal se encontra efetivamente capacitado para o exercício dessa função pública. Para mais informações sobre esse tema, consultar a Nota Técnica CAOPMAHU 02/2017.

2.3 DELEGAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Lei Complementar Federal 140/2011 ainda prevê, em seu artigo 5º, a possibilidade/faculdade de delegação do licenciamento ambiental, por meio de convênio, diretamente de um ente federativo a outro ente federativo, desde que este último disponha de órgão ambiental capacitado para exercer as funções licenciatórias.



TÓPICO 3: A AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA)

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) constitui um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente¹ e é considerado o gênero das diferentes espécies de estudos ambientais exigidos pelo órgão público ambiental no procedimento de licenciamento ambiental.

Dentre as modalidades de estudos ambientais, ganha destaque o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que deve ser exigido para a "instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente"².

A Resolução 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para os estudos e avaliações de impactos ambientais de empreendimentos. Além de apresentar uma definição de impacto ambiental (artigo 1º), a sobredita norma enumera, **de maneira não exaustiva**, as atividades cujo licenciamento ambiental dependerá obrigatoriamente de estudo prévio de impacto ambiental.

Em atenção à normativa constitucional, o órgão ambiental deverá exigir estudo de impacto ambiental sempre que considerar, por decisão fundamentada, que o empreendimento tenha potencialidade de causar significativo impacto ao meio ambiente, independentemente se a atividade esteja listada no artigo 2º da Resolução CONAMA 01/86.

O conteúdo mínimo do EIA/RIMA está previsto nos artigos 5º e 6º da Resolução 01/86 do CONAMA para a avaliação completa de seus aspectos socioambientais, dentre eles, no mínimo³: o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais (fauna e flora), o meio so-

¹ Artigo 9º, inciso III, da Lei Federal 6.938/81.

² Artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição da República.

³ O órgão público ambiental pode e deve estabelecer aspectos adicionais a serem contemplados no EIA/RIMA de acordo com a tipologia do empreendimento e as alternativas locais apresentadas, o que deve ocorrer a partir de um termo de referência com todas as exigências necessárias.

cioeconômico; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas locais e tecnológicas, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto (opção zero) através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos.

Além dele, o empreendedor deve atender às instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, conforme previsto no parágrafo único do artigo 6º da referida Resolução.

Em regra, é elaborado pelo órgão público ambiental um **Termo de Referência**⁴ contendo esses parâmetros, os quais servem como parâmetro inicial para a verificação da idoneidade do estudo.

Do conteúdo mínimo, destaca-se a necessidade de se contemplarem **todas as alternativas de localização de projeto**, confrontando-as com a **hipótese de sua não execução**. Com efeito, o EIA/RIMA deve responder se não é possível instalar o empreendimento em outro local, sem maiores sacrifícios ambientais, sem perder de vista o aspecto econômico do empreendimento (um dos aspectos do chamado desenvolvimento sustentável), sem descurar do indispensável confronto com a alternativa de não realização do empreendimento, denominada alternativa zero.

LEMBRETE!

A alternativa locacional permite à autoridade administrativa avaliar e contrastar o empreendimento com o não empreendimento, isto é, a não realização ou, com mais razão ainda, a sua realização em local diverso do pretendido.

ATENÇÃO!

Importante perceber que a apresentação de alternativas locais dentro do mesmo imóvel escolhido ou de alternativas muito semelhantes entre si não satisfaz aos requisitos mínimos exigíveis e pode constituir burla ao disposto no artigo 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86.

⁴ Normalmente os Termos de Referências se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos ambientais.

O mesmo raciocínio se aplica para exigir do proponente da atividade ou empreendimento dotado de significativo potencial degradador ou poluidor a apresentação de alternativas tecnológicas, se houver, quanto à implantação e funcionamento do empreendimento de modo a gerar o menor impacto possível ao meio ambiente. É o que se deve perquirir, por exemplo, de novas rodovias, de empreendimentos de geração de energia ou de indústrias que necessitam de determinadas tecnologias para o tratamento dos seus efluentes líquidos ou emissões atmosféricas.

Nessa perspectiva de verificação da adequada apresentação de alternativas locais e tecnológicas, indispensável observar a eventual afetação de Espaços Ambientais Protegidos, a possível existência de vedação ou restrição para a realização de atividade ou implantação de obra ou empreendimento no local sob a perspectiva da ordem urbanística, ou ainda se houve a proposição da melhor tecnologia disponível e se os impactos e danos ao sistema climático foram considerados para a seleção das melhores alternativas, conforme abordado nos itens 4.2 e 4.4.

Dois pontos importantes a serem observados no EIA/RIMA dizem respeito à **equipe técnica** responsável pela sua elaboração. O primeiro desses pontos é a sua habilitação técnica, ou seja a necessidade de que haja profissionais dotados de atribuição técnica para realizar os estudos sob a égide de todas as matrizes de impactos ambientais, socioambientais e econômicos. O segundo desses pontos se refere à independência imparcialidade da equipe multidisciplinar que realiza o EIA/RIMA em relação ao empreendedor que a contrata, especialmente após a revogação do artigo 7º da Resolução CONAMA 1/86, que estabelecia que o EIA/RIMA deveria ser realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto.

Apesar da referida revogação, mas considerando que a realização do EIA/RIMA é uma atuação em colaboração com a Administração Pública Ambiental e que deve observar o atendimento exclusivo do interesse público, entendemos que os profissionais que integram a equipe multidisciplinar devem agir com independência, imparcialidade e impessoalidade, que são exigências de base constitucional de caráter principiológico⁵.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução SEMA 26, de 10 de julho de 2013, determina que “as pessoas físicas e/ou jurídicas que participem, em qualquer momento e/ou etapa do EIA/RIMA, independentemente de sua capacitação técnica, não podem ter nenhum vínculo empregatício temporário ou permanente com o empreendedor cuja atividade seja objeto de tais estudos” (artigo 6º).

⁵ Artigos 37, *caput*, e 225, da Constituição da República.

Já no âmbito da relação do EIA/RIMA com os princípios constitucionais da publicidade na Administração Pública⁶ e da participação social⁷, a realização de **audiências públicas** assume papel fundamental, pois permite a **participação dos cidadãos** na escolha do conteúdo político ou administrativo das decisões do Poder Público sobre o licenciamento, abrindo espaço para o conhecimento qualificado sobre o EIA/RIMA e a discussão com a sociedade da viabilidade da implantação de empreendimentos dotados de significativo potencial degradador do meio ambiente.

A **audiência pública** em licenciamento ambiental é regulada pela Resolução CO-NAMA 9/1987 e possui a sua **realização obrigatória sempre que** o órgão público ambiental julgar necessário, ou quando for solicitado pelo Ministério Público, por entidade civil ou ainda por cinquenta ou mais cidadãos (art. 2º).

ATENÇÃO!

No Estado do Paraná, os artigos 66 a 75 da Resolução SEMA/PR 31/98 definem importantes regras sobre as audiências públicas, desde o prazo mínimo de 45 dias para a sua solicitação a partir da publicização pelo órgão ambiental do recebimento do EIA/RIMA, e do prazo de 20 dias para a sua ampla divulgação antes da realização da audiência pública, até o registro de todos os seus atos e memória e a possibilidade de sua suspensão e continuidade em outra data, desde que respeitados os prazos mínimos de divulgação.

Vale lembrar que, conforme previsto no artigo 10, inciso IV⁸, da Resolução CONAMA 237/97, o órgão público ambiental pode solicitar ao empreendedor esclarecimentos e complementações ao EIA/RIMA, decorrentes de provocações e/ou dúvidas que surtirem em audiência pública e, na hipótese de necessidade de sua complementação, deve ser perquirida a realização de nova audiência pública.

Em havendo omissões, deficiências ou necessidade de esclarecimentos no EIA/RIMA, o Ministério Público deve intervir, durante ou após a realização da audiência pública, para o fim de solicitar e/ou recomendar ao órgão público ambiental a complementação e esclarecimento dos estudos nos moldes previstos na referida Resolução, a realização de nova audiência se for necessário, assim como a não emissão de decisão sobre o deferimento ou indeferimento do requerimento de Licença Prévia antes de sanadas todas as referidas inconformidades.

⁸ Artigo 10. (...) 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;

Cumpra salientar que, conforme previsto no artigo 10º da Resolução CONAMA 01/86, o órgão ambiental licenciador emitirá **parecer técnico conclusivo** (eventualmente também jurídico) sobre o EIA/RIMA antes da concessão da Licença Prévia do empreendimento. Este **ato jurídico deve ser objeto de fiscalização do Ministério Público**, e deve conter a análise e a confirmação da observância pelo empreendedor de todas as exigências para o EIA/RIMA.

ATENÇÃO!

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos, atividades ou obras sujeitos a EIA/RIMA, deve-se atentar que o artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000 determina que o empreendedor deve custear uma compensação ambiental consistente no custeio de valor, no mínimo 0,5% do valor de empreendimento, para a implantação e manutenção de Unidade de Conservação de Proteção Integral, compensação essa que já deve ser expressamente prevista na Licença Prévia.





TÓPICO 4: ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental pressupõe a reunião das informações necessárias para aferir o respeito e o cumprimento das normas pertinentes, seja pelo empreendedor, seja pelos órgãos públicos ambientais.

Uma das providências iniciais a serem adotadas no âmbito do procedimento apuratório instaurado na Promotoria de Justiça é a obtenção de **cópia integral do procedimento administrativo de licenciamento ambiental**, e não somente da cópia das licenças ambientais eventualmente emitidas, justamente porque tal providência viabilizará o acesso ao requerimento de licenciamento ambiental, aos estudos ambientais, aos pareceres técnicos e jurídicos, dentre outros documentos emitidos pelo próprio órgão no bojo do procedimento administrativo.

LEMBRETE!

O Instituto Ambiental do Paraná (atual Instituto Água e Terra) dispõe, em seu sítio eletrônico, de “link”⁹ para consultas às licenças ambientais expedidas vigentes, que pode ser utilizado para a obtenção de informações preliminares, inclusive para instruir eventual ofício de requisição de cópia ao referido órgão ambiental. Nesse particular, após a celebração do Termo de Cooperação entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Instituto Ambiental do Paraná, é possível o acesso aos processos de licenciamento ambiental e de autos de infração ambiental disponibilizados pelo Instituto Ambiental do Paraná no SIA (Sistema de Informações Ambientais) e SGA (Sistema de Gestão Ambiental), mediante *login* e acesso ao sistema fornecidos pelo CAOPMAHU.

Ressalta-se que, embora sejam notórias as dificuldades da atuação preventiva do membro do Ministério Público na área ambiental em cada comarca ou seção judiciária, levando

⁹ <http://www.sga.pr.gov.br/sga-iap/consultarProcessoLicenciamento.do?action=iniciar>

em consideração as múltiplas atribuições funcionais e, mesmo nessa temática, o significativo e permanente volume de processos de licenciamento ambiental em tramitação, caso haja a possibilidade da escolha de licenciamentos ambientais prioritários a serem fiscalizados no âmbito de uma atuação preventiva, sugerimos alguns critérios orientativos:

a) empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA;

b) outros empreendimentos e atividades dotados de maior potencial de impacto ambiental e socioambiental em razão da: **b1)** sua pretensa localização ou afetação de bacia manancial de abastecimento público, área de remanescente de vegetação nativa, Área de Preservação Permanente, Unidade de Conservação ou seu entorno, dentre outros); **b2)** extensão, volume e impactos das obras necessárias à sua instalação (aterro, terraplanagem, supressão de vegetação, retificação ou canalização de corpo hídrico, estrutura de apoio e serviços públicos para funcionários, ruídos, número de pessoas afetadas, tamanho das áreas afetadas, dentre outros); **b3)** impactos esperados em razão de sua operação (emissões atmosféricas, odor, ruídos, segurança viária, riscos de vazamentos, contaminações, explosões, dentre outros); **b4)** existência de abaixo-assinado ou representação formulada por comunidades ou outras instituições¹⁰.

4.1 COMPETÊNCIA, MODALIDADE DE PROCEDIMENTO E (IN)EXIGÊNCIA DE EIA/RIMA

Considera-se recomendável a verificação preliminar da adequação e conformidade de algumas questões que se apresentam como prejudiciais à análise do próprio mérito do licenciamento ambiental e de outros aspectos formais desse processo. Dentre essas questões, destacamos:

a) a competência do órgão público ambiental (federal, estadual ou municipal) para conduzir o procedimento de licenciamento ambiental, de acordo com as regras e considerações expostas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3;

b) a modalidade de procedimento de licenciamento ambiental adotado pelo órgão público ambiental, de acordo com o explanado no Tópico 1;

c) a (ausência de) solicitação do órgão público ambiental ao proponente da atividade ou empreendimento da realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), assim como a (in) observância das regras procedimentais da realização de audiências públicas, conforme explicitado no tópico 3;

¹⁰ GAIO, Alexandre; ABI-ECAB, Pedro C. Tutela do Meio Ambiente. in: Vitorelli, Edilson (org). **Manual de Direitos Difusos**. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 714.

A eventual constatação de inconformidade em alguma das três referidas questões demanda a adoção de providências pelo Ministério Público para a cessação do ilícito e para que o procedimento de licenciamento ambiental tome o seu curso regular, o que viabilizará a futura análise do seu mérito.

4.2 ÓBICE OU RESTRIÇÃO LEGAL AMBIENTAL E/OU URBANÍSTICA QUANTO AO ASPECTO LOCACIONAL

Uma das providências mais importantes na fiscalização de qualquer procedimento de licenciamento ambiental é a obtenção de informações se a localização da pretensa atividade ou empreendimento incide em Espaço Ambiental Protegido (Área de Preservação Permanente, Área Úmida, Unidade de Conservação ou seu entorno, Bacia Manancial de Abastecimento Público, remanescente de vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, Bens Culturais acautelados, Território Indígena, Quilombola ou de Comunidade Tradicional), ou ainda em imóvel que importe, em razão de seu aspecto locacional, em possível afronta à ordem urbanística, na medida em que pode haver vedação absoluta, ou então restrições ou condicionantes, para a realização de atividade ou implantação de obra ou empreendimento no local. A título de exemplo:

a) nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) previstas no artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012 a intervenção somente é permissível se houver a prévia caracterização das hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (artigo 8º da Lei Federal 12.651/2012) e a demonstração de ausência de alternativa locacional e/ou tecnológica¹¹;

b) nas Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral (federais, estaduais ou municipais), previstas nos artigos 8º a 13 da Lei Federal 9.985/2000, em razão de serem de domínio público e se destinarem à preservação integral da natureza, não há viabilidade de qualquer pretensão de implantação de obra ou empreendimento;

c) nas Unidades de Conservação (UCs) de Uso Sustentável (federais, estaduais ou municipais), previstas nos artigos 14 a 21 da Lei Federal 9.985/2000, que permitem a compatibilização da conservação da natureza com a utilização sustentável de parte dos seus recursos naturais, deve-se verificar, no seu ato normativo de constituição e no seu Plano de Manejo, a eventual existência de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação, com a eventual fixação de condicionantes e de medidas mitigadoras e compensatórias;

¹¹ Sobre o tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento das ADIs e ADC, conferiu interpretação conforme a Constituição “de modo a condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta” (Plenário. ADC 42/DF, 4901/DF, 4902/DF, 4903/DF e 4937/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgados em 28.02.2018. Informativos 884, 891 e 892)

LEMBRETE!

No caso de Área de Proteção Ambiental (APA), que é uma categoria do grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, é muito comum a previsão de vedação a determinadas atividades econômicas que são consideradas incompatíveis com a preservação ambiental daquele espaço, tais como a mineração, indústrias químicas ou utilização de agrotóxicos.

d) nos entornos das Unidades de Conservação (Ucs), com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APA) e das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), deve-se verificar, no seu Plano de Manejo, a eventual existência de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação nos casos de exigência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);

ATENÇÃO!

A Resolução CONAMA 428/2010 fixa um raio de três quilômetros de zona de amortecimento das Unidades de Conservação, salvo delimitação diversa prevista no próprio ato de sua constituição, em seu Plano de Manejo ou em outro ato normativo.

e) nas Áreas Prioritárias de Conservação da Biodiversidade delimitadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com base no Decreto Federal 5.092/2004, que define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade¹², embora não haja restrição legal, devem ser consideradas no âmbito da análise das alternativas locais de modo a se evitar a sua afetação;

f) bens culturais acutelados pela União, Estados ou Municípios, com a sua afetação direta ou de sua área de entorno, em relação aos quais se deve verificar a eventual existência de ato normativo com a previsão de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de estudos de avaliação de impacto ao patrimônio e de anuência do órgão gestor da cultura, com a eventual fixação de condicionantes e medidas mitigadoras e compensatórias;

¹² A Portaria MMA 126/2004 estabeleceu que as áreas prioritárias são as apresentadas no mapa "Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira", disponível em: <<http://areasprioritarias.mma.gov.br/2-Atualizacao-das-areas-prioritarias>>

LEMBRETE!

No âmbito dos bens culturais acautelados pela União, a Portaria 375/2018 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) define em seus artigos 43 a 45 o procedimento de avaliação de impacto ao patrimônio material e de manifestação do referido órgão federal nos processos de licenciamento ambiental.

No Estado do Paraná, a Portaria IAP 204/2016 determina que nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem bens tombados ou em processo de tombamento, bem como suas áreas de entorno, é obrigatória a obtenção de anuência da Secretaria de Estado de Cultura do Paraná, por meio de sua Coordenadoria de Patrimônio Cultural.

g) em bacia manancial de abastecimento público, há a necessidade de verificação da eventual existência de ato normativo que restrinja ou vede determinadas obras, atividades ou empreendimentos, assim como da exigência de estudos ambientais mais aprofundados que demonstrem a ausência de prejuízo à sua proteção e higidez;

ATENÇÃO!

No Estado do Paraná, a Lei Estadual 8.935/89 estabelece em seu artigo 3º, por exemplo, a proibição de instalação de indústrias químicas, matadouros e aterros sanitários em bacias mananciais de abastecimento público.

h) em remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica, há a necessidade de verificação de cumprimento integral do disposto na Lei Federal 11.428/2006, em especial quanto às hipóteses vedadas e permissíveis de supressão de acordo com a sua classificação (vegetação primária, e secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração), com a sua localização (rural, urbana ou em espaços ambientais protegidos), com o titular da pretensão e com a finalidade da intervenção;

ATENÇÃO!

Indispensável, em cumprimento à Lei Federal 11.428/2006, a exigência de estudos e demonstração de que não há incidência de hipóteses de vedação de supressão (arts. 11 e 14); de que não há alternativa locacional de área substancialmente alterada ou degradada para o empreendimento (arts. 12 e 14); e de que, superados esses pressupostos, há a observância das regras de seu regime jurídico especial (arts. 20 a 32).

i) em Áreas Úmidas e seus entornos protetivos, no Estado do Paraná a Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP 05/2008 atribuiu a esses espaços tratamento jurídico equivalente às Áreas de Preservação Permanente, prevendo-se a possibilidade excepcional de intervenção apenas nas hipóteses de caracterização de obra ou atividade dotada utilidade pública ou interesse social (art. 4º);

LEMBRETE!

No âmbito nacional, o artigo 6º, IX, da Lei Federal 12.651/2012, prevê a possibilidade do Chefe do Poder Executivo declarar a Área Úmida como Área de Preservação Permanente.

j) no entorno de Terras de Populações Tradicionais¹³, Comunidades Quilombolas e Povos Indígenas, hipóteses em que se deve exigir a realização de estudos de avaliação de impacto aos seus modos de vida e a realização de consulta prévia, livre e informada a esses povos¹⁴, sem prejuízo da necessária anuência da FUNAI (Povos Indígenas)¹⁵, da Fundação Cultural Palmares (Comunidades Quilombolas)¹⁶, do IPHAN (no caso de tombamento dos referidos territórios)¹⁷ e do Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná¹⁸, com a eventual fixação de condicionantes e medidas mitigadoras e compensatórias;

k) em imóvel que possua a pretensa tipologia de atividade ou empreendimento vedado ou restrito (permissível) pela legislação municipal que estabelece o macrozoneamento, zoneamento e uso do solo¹⁹, o que implica na total inviabilidade locacional na primeira hipótese e na necessidade de avaliação de viabilidade e de condições pelo órgão municipal na segunda hipótese²⁰;

¹³ A Lei Estadual 17.425/2012, que cria o Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná, reconhece em seu artigo 5º “como povos indígenas e comunidades tradicionais, aqueles abrigados em sua base territorial de maneira permanente ou transitória e autodefinidos como: Benzedeiras e Benzedores, Ciganas e Ciganos, Cipozeiras e Cipozeiros, Comunidades de Terreiro – Religiões de Matriz Africana, Faxinalenses, Ilhéus, Indígenas, Pescadores e Pescadoras Artesanais e Ribeirinhos, Quilombolas, entre outros que se autorreconheçam”.

¹⁴ A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi incorporada ao nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto 5051/2004, garante a realização de consulta prévia, livre e informada.

¹⁵ Vide Portaria Interministerial 60/2015 e Instrução Normativa FUNAI 2/2015.

¹⁶ Vide Portaria Interministerial 60/2015 e Instrução Normativa FCP 1/2015.

¹⁷ Vide Portaria Interministerial 60/2015 e Instrução Normativa IPHAN 1/2015.

¹⁸ A Lei Estadual 17.425/2012 define como atribuição do Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná, “pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito ao desenvolvimento sustentável de povos indígenas e comunidades tradicionais do Estado do Paraná;” (artigo 3º, XI);

¹⁹ Em casos omissos, cabe a verificação do Plano Diretor Municipal e possível consulta aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano.

²⁰ Legislação municipal que veda a implantação de aterro sanitário no seu território ou que prevê ser permissível a realização de atividade minerária em zona rural são exemplos das hipóteses mencionadas.

ATENÇÃO!

No âmbito da análise de eventual restrição ou vedação locacional da atividade ou empreendimento em face do planejamento municipal e ordem urbanística, relevante perquirir sobre a existência de infraestrutura mínima e suficiente de saneamento (água e esgoto) no local, lembrando que é excepcional a autorização de abertura de fossa séptica como solução individual de esgotamento sanitário e, ainda assim, há necessidade de uma série de análises técnicas cuidadosas, como estudos geológicos e o atendimento às normas técnicas para a sua construção e manutenção (NBR 7229/1993 e NBR 13.969/1997).

l) em **imóvel dotado de passivo ambiental**, a exemplo daqueles decorrentes de desmatamento ilegal de vegetação nativa, de contaminação do solo e de edificações em Área de Preservação Permanente, em cujas hipóteses há prejudicialidade para a concessão do licenciamento ambiental enquanto o passivo não for completamente sanado.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA 105/2019 prevê que: “Art. 18. Nos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, em quaisquer de suas modalidades, o órgão ambiental competente deverá: (...) V - Condicionar a emissão das licenças/autorizações e suas renovações à inexistência de passivos ambientais relativos ao imóvel, ao empreendedor ou ao empreendimento, tais como: a) débitos ambientais; b) descumprimento de termos de compromisso ou de termos de ajustamento de conduta; c) descumprimento de medidas de proteção ambiental previstas em licenciamento e em outras normativas; d) ausência de remediação, descontaminação e recuperação ambiental”.

m) em **imóvel rural**, verificar se gleba/lote onde se pretende implantar a atividade ou empreendimento **respeita o módulo rural mínimo**, que varia de dois a três hectares no Estado do Paraná²¹;

²¹ O fracionamento do solo rural em desrespeito ao módulo rural mínimo, além de configurar diversos ilícitos administrativos, cíveis e criminais, atenta contra a ordem urbanística, desvirtua o planejamento da cidade previsto no Plano Diretor e os próprios investimentos públicos e geralmente propicia danos ambientais.

LEMBRETE!

Na hipótese de licenciamento ambiental de pretensa atividade ou empreendimento sujeito à prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), além da análise da eventual afetação de locais dotados de vedações ou restrições ambientais e/ou urbanísticas, é fundamental cobrar a apresentação de alternativas locacionais e a confrontação dos impactos negativos e positivos dessas alternativas com a não realização do empreendimento (alternativa zero), conforme explicitado no tópico 3.

4.3 ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO (ZEE), AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA (AAI) E AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é um instrumento previsto no Decreto Federal 4.297/2002, em regulamentação ao previsto no artigo 9º, II, da Lei Federal 6.938/81, que possui como objetivo central a organização do território no que concerne à implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, levando em consideração a proteção ambiental, a partir de ampla participação democrática.

Na atuação do Ministério Público para a fiscalização da higidez do licenciamento ambiental, especialmente no que concerne à concepção locacional e ambiental de pretensas atividades, obras e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, é importante perquirir ao órgão público ambiental sobre a eventual existência de ZEE que abranja o local pretendido e a verificação da sua compatibilidade com as diretrizes do ZEE.

Aliás, no caso de existência de ZEE, é indispensável que o órgão público ambiental insira esse componente de modo expresso nos termos de referência relativos aos estudos ambientais exigidos no licenciamento ambiental.

Na prática, o ZEE facilita e orienta o licenciamento ambiental, apontando as regiões mais propícias à conservação da biodiversidade e à implantação de atividades econômicas.

ATENÇÃO!

A Lei Federal 12.651/2012, em seu artigo 13, § 2º, determinou que os “Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos - ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação”.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, unicamente é a região litorânea região do território que por enquanto possui Zoneamento Ecológico Econômico, realizado no ano de 2016²².

Já a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) “pode ser identificada como o estudo capaz de conhecer especificamente os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma determinada área (uma bacia hidrográfica, por exemplo)”²³.

O referido estudo também deve basear as decisões do órgão público ambiental quanto à concessão ou indeferimento de licenças ambientais, principalmente nos casos em que se constata a pretensão de implantação e funcionamento de vários empreendimentos dotados de significativo potencial poluidor ou degradador na mesma região, a exemplo de empreendimentos hidrelétricos ou minerários.

Cabe assim ao Ministério Público:

a) na hipótese de existência de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) na região da pretensa obra, atividade ou empreendimento, zelar para que o órgão público ambiental exija do seu proponente a sua consideração nos estudos ambientais a serem apresentados no âmbito do licenciamento ambiental, assim como para que seja parte da fundamentação da decisão de deferimento ou indeferimento do requerimento de licença prévia;

b) na hipótese de ausência de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e da constatação de que há a pretensão de implantação e funcionamento de vários empreendimentos dotados de significativo potencial poluidor ou degradador na mesma região, exigir do órgão público ambiental a prévia realização de Avaliação Ambiental Integrada;

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, ainda e tão somente a Bacia do Rio Piquiri conta com Avaliação Ambiental Integrada²⁴.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), por sua vez, é um estudo mais amplo, relacionado a planejamento e projetos em um determinado território, que contempla as variáveis econômica, social e ambiental, e que dá suporte às decisões do Poder Público, inclusive no que concerne à alocação de recursos orçamentários. Trata-se de

²² Disponível em: <<http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=153>>

²³ VALERA, Carlos Alberto. A avaliação ambiental integrada dos impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos minerários. MPMG Jurídico, v. 1, p. 33-39, 2012.

²⁴ Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/pagina-1074.html>>

“instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento”²⁵.

De modo lógico, o órgão público ambiental igualmente deve considerá-lo não somente na fixação de termo de referência aos estudos ambientais exigidos para a análise do licenciamento ambiental, mas também na fundamentação da decisão que defere ou indefere o requerimento de licença prévia.

ATENÇÃO!

A eventual existência de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) ou de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) não exime o órgão público ambiental de exigir do proponente de obra, atividade, ou empreendimento específico dotado de significativo potencial poluidor ou degradador do meio ambiente a realização de EIA/RIMA, com a avaliação de todos os impactos aos meios físico, biótico e socioeconômico, inclusive quanto aos impactos cumulativos e sinérgicos.

4.4 ALTERNATIVAS TECNOLÓGICAS E O PRINCÍPIO DA MELHOR TECNOLOGIA DISPONÍVEL (MTD)

Além da análise das possíveis vedações e restrições locais, não há como se olvidar a importância do Ministério Público fiscalizar o licenciamento ambiental para que o órgão público ambiental internalize, na análise da viabilidade socioambiental da implantação da atividade ou empreendimento, a verificação das alternativas tecnológicas existentes e a aplicação do princípio da adoção das melhores tecnologias disponíveis (MTD)²⁶.

Assim, seja em relação à tecnologia proposta para a obtenção do produto ou serviço ou para a utilização mais racional de matérias primas, seja quanto às tecnologias propostas para controlar, obstar ou mitigar a poluição, dentre outras situações semelhantes, incumbe ao órgão público ambiental exigir do proponente da obra ou

²⁵ Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf>

²⁶ Vide obra “Licenciamento Ambiental: A Obrigatoriedade da Adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD), de Luciano Furtado Loubet.

empreendimento a apresentação dessas alternativas com o intuito de melhor tutelar o meio ambiente e os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável.

A disponibilidade de tecnologias mais limpas para a produção de energia, de filtros mais eficientes para o controle das emissões atmosféricas, e de tratamento de efluentes líquidos em circuito fechado, por exemplo, deve ser necessariamente levada em consideração pelo órgão público ambiental ao emitir decisão administrativa de concessão ou indeferimento de licença ambiental.

Em adição a isso, tanto pela questão locacional, quanto pela questão tecnológica, os órgãos públicos ambientais devem exigir do proponente de empreendimentos ou atividades, especialmente aqueles sujeitos à realização de EIA/RIMA, a apresentação de estudos que abordem os impactos e danos ao sistema climático²⁷ e quais as melhores alternativas para a sua minimização.

4.5 ANUÊNCIA E MANIFESTAÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS E COLEGIADOS

O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos deve ser conduzido por um único ente federativo, nos termos do artigo 13, *caput*, da Lei Complementar 140/2011, mas não há como se olvidar que, em regra, há necessidade de emissão de anuência ou de manifestação de outros órgãos públicos anteriormente à decisão sobre a concessão ou indeferimento da Licença Prévia, que possui justamente a função de atestar a viabilidade ambiental e locacional da atividade ou empreendimento.

Assim, nos licenciamentos ambientais conduzidos pelo órgão público ambiental estadual ou federal, apresenta-se indispensável a emissão de concessão ou negativa de anuência do(s) Município(s) do local do pretense empreendimento, sobre a eventual congruência deste em relação à lei de zoneamento e uso do solo e à legislação ambiental, assim como de verificação de outras possíveis restrições ou vedações. Isso porque seria ilógico, por exemplo, o órgão público ambiental estadual licenciar empreendimento vedado em legislação municipal, forçando a municipalidade buscar a paralisação de sua implantação, inclusive pela via judicial.

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA 105/2019 exige expressamente a anuência do Município no processo de licenciamento ambiental conduzido pelo órgão público ambiental estadual (artigo 9º, § 1º)

²⁷ Vide a Política Nacional de Mudanças Climáticas instituída pela Lei Federal 12.187/2009.

Além da decisão do Município pela concessão ou negativa de anuência, há necessidade de manifestação dos seguintes órgãos públicos anteriormente à decisão sobre a concessão ou não de licença prévia, dependendo da possível afetação de determinados espaços e comunidades: órgão gestor de Unidade de Conservação (UCs), FUNAI (Povos Indígenas), Fundação Cultural Palmares (Comunidades Quilombolas), IPHAN e/ou Secretaria Estadual de Cultura (bens culturais acautelados), IBAMA (no caso de pretensa supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração em área superior a três hectares em área urbana ou região metropolitana e superior a cinquenta hectares em área rural²⁸), de Conselho Gestor de Mananciais ou órgão estadual de gestão de recursos hídricos (bacias mananciais de abastecimento público), além do ICMBio, ANTT, ANTAQ, ANAC e Ministério da Saúde²⁹, dependendo dos órgãos e temas envolvidos³⁰.

ATENÇÃO!

No Estado do Paraná, o artigo 11 da Resolução CEMA 105/2019 exige a Outorga Prévia e de Direito de Uso dos Recursos Hídricos emitida pelo órgão ambiental estadual ou manifestação da Agência Nacional de Águas (ANA), quando for o caso, nas hipóteses de empreendimentos, atividades ou obras que necessitem de uso de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos.

Como qualquer outro ato administrativo, seja a decisão de concessão ou indeferimento da anuência, seja a manifestação dos referidos órgãos públicos que solicita esclarecimentos ou que fixa condicionantes para a implantação e funcionamento de atividade, obra ou empreendimento, impõe-se a sua devida motivação e fundamentação.

Sob o mesmo raciocínio, o fato da Lei Complementar Federal 140/2011 estabelecer, em seu artigo 13, § 1º, que as manifestações emitidas pelos demais entes federativos não vinculam o órgão público ambiental que preside o licenciamento ambiental, não exime este órgão da obrigação de apresentar decisão fundamentada em caso de não acolhimento às referidas manifestações.

²⁸ Artigo 19, incisos I e II, do Decreto Federal 6.660/2008.

²⁹ Deve ser ouvido se houver indicação no estudo ambiental da incidência da obra ou empreendimento em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

³⁰ A Portaria Interministerial MMA/MJ/Minc/MS nº 60/2015 estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA.

4.6 VISTORIA TÉCNICA NO LOCAL PRETENDIDO PARA OBRA, ATIVIDADE OU EMPREENDIMENTO

A Resolução CONAMA 237/97, em seu artigo 10, inciso II, prevê a incumbência do órgão público ambiental, após o recebimento do requerimento de licença ambiental, acompanhado dos documentos e estudos ambientais pertinentes, em realizar vistorias técnicas, quando necessárias.

As vistorias técnicas a serem realizadas pelos servidores públicos efetivos do órgão público ambiental têm as seguintes funções principais:

a) o conhecimento pelo órgão público ambiental a respeito das características do local abrangido pelo projeto de obra, atividade ou empreendimento e de sua área de influência, pois é a vistoria técnica que terá o condão de confirmar ou não no local, por exemplo, a incidência de Espaço Ambiental Protegido e, por consequência, das suas restrições legais, a situação de Comunidade Tradicional em sua área de influência e a adequação do tipo de solo para determinada tipologia de empreendimento;

b) o conhecimento do local do pretense empreendimento, obra ou atividade sujeita à prévia realização de EIA/RIMA para viabilizar a elaboração do termo de referência das matrizes de impactos ambientais e socioambientais que devem compor os estudos;

c) a confronto *in loco* da veracidade dos documentos e estudos apresentados pelo proponente da obra, atividade ou empreendimento;

d) após a concessão da Licença de Instalação e da Licença de Operação, a fiscalização da observância e do cumprimento das condicionantes fixadas.

LEMBRETE!

O Decreto Federal 6.660/2008 exige a prévia realização de vistoria técnica pelo órgão público ambiental em quaisquer requerimentos de autorização de supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica (artigos 7º, § 2º, 10, § único, 17, § único, 23, § 3º, 24, § 3º, 30, § 4º, 32, § único, 33, § único, 37, § único, e 40, § 1º).

ATENÇÃO!

No Estado do Paraná, a Resolução CEMA/PR 105/2019 prevê a realização de vistoria nos processos de licenciamento ambiental em seus artigos 9º, IV, 18, II, 20, *caput*, e 72.

A decisão de não realização de vistoria *in loco* é excepcional e deve ser devidamente fundamentada. Incumbe ao Ministério Público, assim, verificar se os pareceres técnicos que dão suporte à decisão de concessão de licença ambiental são devidamente baseados em vistoria de campo elaborada por servidor público efetivo e, em sua ausência, adotar providências extrajudiciais ou judiciais para a sua regularização e/ou anulação.

4.7 VISTORIA E PARECER TÉCNICO POR SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS E DECISÃO DE CONCESSÃO OU INDEFERIMENTO DE LICENÇA POR AGENTE PÚBLICO DIVERSO

Segundo já assentado na Nota Técnica 02/2017 exarada pelo CAOPMAHU, e com suporte em decisões emitidas pelo Supremo Tribunal Federal³¹, a proteção do meio ambiente é claramente uma atividade permanente da União, Estados e Municípios e deve ser exercida por servidores efetivos, sob pena de afrontar a Constituição da República e a própria autonomia funcional exigida aos órgãos públicos ambientais. Nesse particular, a realização das vistorias, assim como a emissão de pareceres técnicos e de licenças ambientais são atividades de natureza estritamente técnica e que exigem a estabilidade do cargo.

Permitir a terceirização de funções essenciais privativas de servidores públicos concursados afronta diretamente a regra do concurso público, desvirtua o sistema de licenciamento ambiental e, ainda, conduz a incongruentes situações de prestação ilegítima, defeituosa e viciada deste serviço público essencial.

Em adição a isso, a terceirização das funções de emissão de relatórios e pareceres técnicos e da realização de vistorias *in loco*, ou a sua realização por servidores comissionados, além de se apresentar a nosso aviso ilícita, causa insegurança jurídica a toda a sociedade e inclusive aos setores produtivos, já que os referidos atos não são dotados de presunção de veracidade e legitimidade.

Nessa toada, veja-se o teor do Enunciado nº 60 do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que ilustra o posicionamento do Ministério Público em âmbito nacional sobre o tema e sobre as alternativas para superar o problema da carência de pessoal no exercício das funções de licenciamento e fiscalização ambiental: *“O Ministério Público Estadual adota a posição de desaconselhar a transferência do licenciamento (mesmo que de parcela do procedimento) para empresas terceirizadas, devendo o problema da carência de pessoal ser resolvido através das soluções alcançadas pela própria LC 140/2011, a saber: contratação de pessoal, por concurso público, para formação de órgão técnico capacitado; consórcio público com técnicos próprios; convênio, acordos de coope-*

³¹ STF, ADI 231 O/DF; ADI 1717, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149.

ração técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; ou buscar a atuação subsidiária estadual ou federal, conforme o caso, nos termos do art. 2º, III, c/c art. 16, da LC 140/2011, e, em último caso, deverá haver a atuação supletiva na forma do art. 2º, II, c/c 15, II, da LC nº 140/2011. APROVADO POR UNANIMIDADE”

De outro lado, é proscrito, ainda, ao servidor proferir decisão administrativa de concessão de licenciamento ambiental no mesmo processo administrativo em que tiver apresentado parecer técnico em razão da aplicação do princípio da segregação das funções na Administração Pública³².

4.8 ENGANOSIDADE OU INFORMAÇÃO FALSA, AINDA QUE POR OMISSÃO, EM RELATÓRIO, PARECER OU ESTUDO TÉCNICO

As decisões sobre a concessão ou indeferimento das licenças ambientais são baseadas em um processo administrativo que contém estudos, relatórios, projetos e documentos apresentados pelo proponente da obra, atividade ou empreendimento, bem como relatórios de vistoria e pareceres técnicos emitidos pelos servidores públicos do órgão público ambiental.

Na hipótese desses estudos, projetos, documentos, relatórios de vistoria e pareceres técnicos conterem informações falsas ou enganosas, ou omitirem informações relevantes, tal fato gera a nulidade do processo de licenciamento ambiental e, por consequência, a incumbência do Ministério Público em adotar providências visando à remoção dos ilícitos, conforme abordado no tópico 5, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal dos seus signatários.

4.9 FRACIONAMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Relevante atenção deve ser dispensada pelo membro do Ministério Público se perceber que há indícios da pretensão de fracionamento do licenciamento ambiental, consistente na divisão de uma obra, atividade ou empreendimento em partes e, por consequência, a realização do licenciamento ambiental de cada uma dessas partes de forma isolada. Tal prática gera diversas consequências negativas e inconformidades legais, dentre as quais destacamos: a) a adoção de modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental; b) a exigência de estudos ambientais menos aprofundados e que não abordam todas as necessárias matrizes de impactos ambientais e socioam-

³² Ilustra essa vedação a decisão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no acórdão nº 321/2018.

bientais; c) a omissão da análise dos impactos globais, sinérgicos e cumulativos das partes somadas; d) a fixação de medidas mitigadoras e compensatórias insuficientes; e) e a nulidade dos licenciamentos ambientais isolados.

São exemplos desse fracionamento indevido, o licenciamento ambiental de uma Usina Termoelétrica de modo isolado ao licenciamento ambiental de uma nova estrada que é indispensável para o seu acesso; ou ainda o licenciamento ambiental de quinze loteamentos de modo separado, mas que são justapostos na mesma gleba³³.

4.10 INDISPENSABILIDADE DO CUMPRIMENTO INTEGRAL DAS CONDIÇÕES FIXADAS NA LICENÇA AMBIENTAL ANTERIOR

Conforme explicitado no tópico 1, o licenciamento ambiental ordinário se exterioriza em um processo administrativo trifásico concatenado, no qual a Licença Prévia estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos para a concessão da Licença de Instalação e a Licença de Instalação, por sua vez, fixa condicionantes que devem ser observados para a concessão da Licença de Operação.

Dessa forma, a eventual concessão de Licença de Instalação ou de Licença de Operação sem o integral cumprimento das condições estabelecidas na Licença anterior gera a ilícito e nulidade a ser combatida pelo Ministério Público.

4.11 PUBLICIDADE E LIVRE ACESSO ÀS LICENÇAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS, A SEUS REQUERIMENTOS E AOS CORRESPONDENTES PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

A Lei Federal 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), determina aos órgãos públicos ambientais a publicação e divulgação em Diário Oficial, assim como afixação em local de fácil acesso ao público, dos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão; dos pedidos e licenças para supressão de vegetação; e dos registros de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição (artigo 4º).

A mesma Lei Federal também exige que os órgãos públicos ambientais permitam o acesso público aos processos administrativos de licenciamento ambiental, inclusive

³³ GAIO, Alexandre; ABI-ECAB, Pedro C. Tutela do Meio Ambiente. in: Vitorelli, Edilson (org). **Manual de Direitos Difusos**. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 714.

com direito de vista (artigo 2º, § 4º), assim como que forneçam todas as informações ambientais solicitadas por qualquer cidadão (artigo 2º, § 5º).

A publicidade dessas informações ambientais é indispensável ao controle social da atuação do órgão público ambiental nos processos de licenciamento ambiental, e a sua não observância gera a nulidade do processo de licenciamento ambiental, razão pela qual se impõe a atuação do Ministério Público nesses casos para a remoção do ilícito e garantia da sua higidez.

4.12 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICITAÇÃO DE GRANDES OBRAS PÚBLICAS

Outro aspecto importante a ser observado pelo Ministério Público é e a exigência de realização do EIA/RIMA relativo à pretensa grande obra pública foi postergada para depois da abertura da fase externa ou competitiva do procedimento licitatório, isto é, se houve a transferência da responsabilidade de sua realização e de obtenção das licenças ambientais à empresa concorrente classificada no certame de licitação.

Isso porque se o órgão público ambiental pode decidir, com base nas circunstâncias ambientais e socioambientais do local da obra pretendida, pela necessidade de alteração dos projetos técnicos apresentados pela empresa contratada, ou pela adoção de outra alternativa locacional e/ou tecnológica não contemplada pelo projeto técnico, ou, até mesmo, pela definição de inviabilidade de execução da obra, deixar de exigir antes da abertura do certame licitatório a Licença Ambiental Prévia concedida após a análise do EIA/RIMA implica em lesão aos princípios da Administração Pública, danos ao erário e lesão à higidez do processo licenciamento ambiental³⁴.

ATENÇÃO!

O Tribunal de Contas da União, em seu manual de recomendações básicas de contratação de obras públicas, considera como irregularidade grave “a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º [na verdade, art. 7º], § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97”³⁵

³⁴ Vide GAIO, Alexandre. As licitações das grandes obras públicas e o estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental. In: Alexandre Gaio; Pedro Abi-Eçab. (Org.). Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: 30 anos. 1ªed. Campo Grande: Contemplar, 2012, v., p. 1-238.

³⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União. – 2. ed. Brasília : TCU, SECOB, 2009. p. 16.



TÓPICO 5: ILÍCITOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONSEQUÊNCIAS LEGAIS E INCUMBÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1 IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ATIVIDADE, OBRA OU EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA AMBIENTAL OU EM DESACORDO COM O LICENCIAMENTO EMITIDO

Primeiramente, deve-se lembrar que o licenciamento ambiental é indispensável para a concepção, implantação e funcionamento de obra, atividade ou empreendimento potencialmente poluidor ou degradador do meio ambiente e que a sua ausência configura a prática, em tese, de crime e infração administrativa ambiental, previstos respectivamente no artigo 60 da Lei Federal 9.605/98 e no artigo 66 do Decreto Federal 6.514/2008:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

ATENÇÃO!

O crime e a infração administrativa em questão também se aplicam mesmo quando existe a licença ambiental, mas as condições nela fixadas são desrespeitadas pelo responsável da atividade, obra ou empreendimento.

Importante verificar se o desrespeito às condições fixadas no licenciamento ambiental geraram danos ambientais e a prática de outros crimes e infrações administrativas, como por exemplo o lançamento de efluentes líquidos sem tratamento em corpo hídrico ou a disposição de resíduos sólidos em Área de Preservação Permanente.

De qualquer forma, incumbe ao órgão público ambiental a fiscalização e a lavratura de auto de infração em face dos responsáveis pela obra, atividade ou empreendimento sem a devida licença, ou em desconformidade com a licença concedida, sem prejuízo da necessária adoção de providências administrativas para cessar o ilícito, o que ocorre normalmente por meio da emissão de termo de embargo ou de interdição.

LEMBRETE!

A Resolução CONAMA 237/97 prevê que:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Nas referidas hipóteses de implantação e funcionamento de atividade, obra ou empreendimento sem licença ambiental ou em desacordo com o licenciamento emitido, o Ministério Público deve:

a) verificar se órgão público ambiental cumpriu as suas obrigações legais e adotou as providências necessárias à responsabilização administrativa dos infratores e à cessação dos ilícitos;

b) a adoção de providências para a remoção de ilícito na esfera extrajudicial (Termo de Ajustamento de Conduta) ou judicial (Ação Civil Pública), sem prejuízo da busca pela reparação integral dos danos ambientais (se houver), salvo se essas medidas já tenham sido tomadas pelo órgão público ambiental de modo satisfatório;

c) adotar providências para apuração de responsabilidade criminal dos infratores (pessoas jurídicas e/ou físicas) pela prática do crime previsto no artigo 60 da Lei Federal 9.605/98, sem prejuízo da eventual ocorrência de outros crimes;

d) no caso de omissão do órgão público ambiental quanto ao dever de adoção de providências administrativas em face do infrator, a adoção de providências para a remoção dos ilícitos na esfera extrajudicial (Termo de Ajustamento de Conduta) ou judicial (Ação Civil Pública), sem prejuízo da apuração de responsabilidade dos agentes públicos pela prática de crime contra a administração ambiental e de ato improbidade administrativa.

5.2 HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO OU DE REGULARIZAÇÃO

Conforme exposto no tópico 1, o licenciamento ambiental corretivo ou de regularização é uma modalidade de licenciamento ambiental aplicável, em regra, aos empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente sem licença ambiental e já em funcionamento e, portanto, clandestinos e irregulares.

Nas referidas hipóteses, incumbe ao Ministério Público:

a) verificar se o órgão público ambiental cumpriu as suas obrigações legais e adotou as providências necessárias à responsabilização administrativa dos infratores e à cessação dos ilícitos, independentemente de requerimento de licenciamento ambiental corretivo formulado pelo responsável pela atividade ou empreendimento;

b) verificar se o órgão público ambiental realizou, com base no requerimento de licenciamento ambiental corretivo: b1) a análise de conformidade do funcionamento da atividade ou empreendimento com a concepção tecnológica, ambiental e locacional existentes e com a legislação atual; b2) a análise de constatação de eventuais danos e passivos ambientais e a previsão de medidas para a sua resolução e compensação; b3) a fixação de condicionantes para a sua adequação e funcionamento;

LEMBRETE!

No Estado do Paraná, o órgão público ambiental deve observar a exigência prevista no artigo 54, III, da Resolução CEMA/PR 105/2019, para que o responsável pela atividade ou empreendimento apresente o “Estudo de Conformidade Ambiental-ECA”.

c) adotar providências para apuração de responsabilidade criminal dos infratores (pessoas jurídicas e/ou físicas) pela prática do crime previsto no artigo 60 da Lei Federal 9.605/98, sem prejuízo da eventual ocorrência de outros crimes;

d) no caso de omissão do órgão público ambiental quanto ao dever de adoção de providências administrativas em face do infrator, ou de inconformidade no processo de licenciamento ambiental corretivo ou de regularização, a adoção de providências para a remoção dos ilícitos na esfera extrajudicial (Termo de Ajustamento de Conduta) ou judicial (Ação Civil Pública), sem prejuízo da apuração de responsabilidade dos agentes públicos pela prática de crime contra a administração ambiental e de ato improbidade administrativa.

5.3 FISCALIZAÇÃO DA HIGIDEZ DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO AMBIENTAL EM SUA CONDUÇÃO

Já na seara de fiscalização da higidez do processo de licenciamento ambiental e da atuação do órgão público ambiental em sua condução, o Ministério Público deve verificar a sua conformidade legal, em especial quanto aos aspectos abordados nos Tópicos anteriores, e:

a) no caso de eventual constatação de inconformidade, seja em questões formais, como de competência e de modalidade de procedimento de licenciamento ambiental, seja em questões de mérito, tais como a existência de óbice locacional ou de enganiosidade de estudo ambiental, adotar providências extrajudiciais (Recomendação Administrativa ou Termo de Ajustamento de Conduta) ou judiciais (Ação Civil Pública) para: **a1)** a cessação e remoção dos ilícitos, o que eventualmente poderá viabilizar a retomada do curso regular do processo de licenciamento ambiental; **a2)** a eventual declaração de nulidade de atos administrativos³⁶; **a3)** a determinação de medidas para impedir a implantação e/ou funcionamento da atividade, obra ou empreendimento, ao menos enquanto não sanados todos os passivos e afastados todos os ilícitos; **a4)** a reparação integral dos danos socioambientais (se houver);

LEMBRETE!

Uma vez verificados os ilícitos e/ou danos ambientais, não há que se aventar fato consumado, impondo-se a necessidade de desfazimento das obras ou empreendimentos, nos termos da Súmula 613 do STJ: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.”³⁷

³⁶ Lembrar que, conforme a Súmula 473 do STF, “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

³⁷ Súmula 613, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018.

b) nos casos mencionados no item anterior, a apuração de eventual responsabilidade de servidores do órgão público ambiental e de particulares que participam ou se beneficiam do licenciamento ambiental pela prática, em tese, de crime contra a administração ambiental e de ato de improbidade administrativa.

Nesse particular, veja-se que a Lei Federal 9.605/98 instituiu, em sua seção V, os crimes contra a administração ambiental nos artigos 66 a 69-A, dos quais se destacam a afirmação falsa ou sonegação de informações pelo funcionário público, a concessão de licença ambiental em desacordo com as normas ambientais e a apresentação de estudo ou relatório ambiental falso ou enganoso, total ou parcialmente, ainda que por omissão, no processo de licenciamento ambiental.

Já a Lei Federal 8.429/92 previu em seu artigo 11, além dos casos de enriquecimento ilícito e de dano ao erário, ser ato de improbidade administrativa “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” e a prática de ato em confronto com a legislação ou a omissão quanto a ato de ofício.

ATENÇÃO!

Na hipótese de necessidade de responsabilização de servidores públicos e particulares beneficiados por ato de improbidade administrativa, recomenda-se que a judicialização dessa questão ocorra de modo separado e paralelo à ação civil pública de remoção dos ilícitos e reparação integral dos danos socioambientais, seja pela diferença do rito processual, seja pelas particularidades do sistema de responsabilização civil por danos ambientais baseado nos princípios da responsabilidade objetiva, solidariedade, imprescritibilidade e inversão do ônus da prova .

ATENÇÃO!

Conforme já assentado na Nota Técnica Conjunta 01/2018 CAOPMAHU e CAOPCRIM (MPPR), “a renúncia ao sistema de responsabilidade civil por danos ambientais, ainda que sob a alegação de ser provisória (até a emissão de sentença no processo criminal), e a tentativa de traslado do mandado constitucional de reparação integral dos danos ambientais a um mero pedido genérico de reparação dos danos em um processo criminal e a uma sentença de condenação incerta, e na melhor das hipóteses com conteúdo insuficiente, apresenta-se patentemente indevida”.

TÓPICO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Ministério Público na fiscalização dos licenciamentos ambientais, preferencialmente de modo preventivo, cumpre os comandos previstos nos artigos 127, *caput*, e 129, II e VI, da Constituição da República, que definem a incumbência do *Parquet* para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuindo-lhe como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O dever de fiscalização da higidez do licenciamento ambiental também decorre do disposto no artigo 129, II, da Constituição da República, que determina ser função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

De fato, as fiscalizações dos licenciamentos ambientais no Brasil têm sido historicamente realizadas pelo Ministério Público. Apesar disso, é notória a necessidade de ampliação dessa atuação Ministerial em virtude do sucateamento dos órgãos públicos ambientais, das pressões econômicas e políticas sobre análises de cunho técnico no licenciamento, do avanço de atividades econômicas sobre espaços dotados de fragilidade ambiental, conflitos com comunidades tradicionais ou vulneráveis, ausência de ampla participação social no processo de análise, da continuidade de utilização em empreendimentos de tecnologias ultrapassadas e que negligenciam graves riscos ambientais e sociais, dentre outros.

Basicamente o que se busca na atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental é o respeito e o cumprimento das normas pertinentes, seja pelo empreendedor, seja pelos órgãos públicos ambientais, visando prevenir, mitigar e reduzir danos, assegurando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentre as principais questões a serem avaliadas pelo membro do Ministério Público na análise da correção e higidez de um processo de licenciamento ambiental, podemos citar exemplificativamente:

a) a competência do órgão público ambiental (federal, estadual ou municipal) para conduzir o procedimento de licenciamento ambiental;

b) a modalidade de procedimento de licenciamento ambiental adotado pelo órgão público ambiental;



c) a exigência pelo órgão público ambiental ao proponente da atividade ou empreendimento de realização dos estudos ambientais adequados e necessários, bem como a observância das regras procedimentais de eventual realização de audiências públicas;

d) hipóteses de óbices ou restrições legais ambientais e/ou urbanísticas quanto ao aspecto locacional, devendo avaliar inclusive a inviabilidade de realização do empreendimento, assim como análise de alternativas tecnológicas e o princípio da Melhor Tecnologia Disponível (MTD);

e) existência e observância de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e Avaliação Ambiental Estratégica (AAE);

f) respeito à necessidade de anuência e manifestação de outros órgãos públicos ou colegiados;

g) cumprimento integral das condições fixadas na licença ambiental anterior.

Nessa perspectiva, além da análise de todas essas questões, buscou-se abordar no presente trabalho, de modo resumido e objetivo, as incumbências do Ministério Público em face da constatação de ilícitos no licenciamento ambiental, sejam aqueles decorrentes da implantação e funcionamento de atividade, obra ou empreendimento sem licença ambiental ou em desacordo com o licenciamento emitido, ou das hipóteses de licenciamento ambiental corretivo ou de regularização, sejam aqueles decorrentes da ausência de higidez na condução do processo de licenciamento ambiental pelo órgão público ambiental.

Logicamente que o presente manual não possui como propósito esgotar o tema da fiscalização do licenciamento ambiental, mas entendemos que essas linhas gerais podem contribuir para a internalização do tema em nossas atribuições e cotidiano de trabalho, sem prejuízo de sua ampliação e revisão a partir do constante diálogo sobre as diferentes circunstâncias e nuances que os casos concretos apresentam.



*MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná*



Fempar
Fundação Especial do
Ministério Público do Estado do Paraná