



Resumo 3ª Reunião da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos

Data: 06 de fevereiro de 2025

Local: TEAMS

Presenças

Daniel Otaviano	Presidente	MMA
Julia Martins	Coordenadora	MMA
Leonardo Borges	Titular	Entidades empresariais
Rodrigo Justus Brito	Titular	Entidades empresariais
Adréa Cristina de Oliveira Struchel	Titular	ANAMMA
Andréa Vulcanis	Titular	Governos Estaduais
Damyres Moraes	Suplente	Entidades ambientalistas
Mariana Barbosa Cirne	Titular	Governo Federal
Igor Matos Soares	ICMBio	Governo Federal
Francisco Bueno	Suplente	Entidades Empresariais

1- Abertura e pauta

Daniel Otaviano iniciou a reunião e lembrou sobre a última reunião da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos as considerações sobre a relatoria e a imposição regimental do Art. 39. Propôs revisarem esse entendimento para melhorar o processo em razão das previsões regimentais serem mais voltadas para as câmaras temáticas do que para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, na qual o escopo de análise é a juricidade e a técnica legislativa. Propôs que poderiam estabelecer um relator, mas a sessão poderia ficar aberta para que qualquer membro que tenha interesse possa apresentar seu voto e juntar ao processo. Perguntou o que achavam sobre isso, se preferiam seguir assim ou estabeleceriam um rodízio de relatoria. Após obter a concordância dos participantes iniciou o debate sobre a Proposta de Alteração do Artigo 5º da Resolução 428/2010.

2- Debate sobre a Proposta de Alteração do Artigo 5º da Resolução 428/2010

- **Daniel Otaviano de Melo Ribeiro** – Informou que elaborou um voto escrito e um quadro comparativo do “antes e depois” e que em seguida a palavra seria passada para o Igor Soares (que lida com a temática da resolução no ICMBio) para que fizesse a apresentação.



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Secretaria Executiva

Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSisnama

- **Igor Soares** – Apresentou a Proposta de Alteração do Artigo 5º da Resolução 428/2010.
- **Andrea Vulcanis** – Considerou primeiramente que a Lei 9.985 (que institui o SNUC) estabelece que o processo de autorização do órgão gestor das unidades de conservação é para empreendimentos de significativo impacto e que não tem fundamento legal criar, da forma como está no texto, uma autorização por parte do órgão gestor para empreendimentos que não são de significativo impacto. A segunda consideração é que houve uma dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por considerar a norma de baixo impacto, mas esse não seria o caso, pois milhares de empreendimentos seriam afetados pelo dispositivo ao serem licenciados nos estados e nos municípios. Destacou que a ABEMA não conseguiu ainda articular posicionamentos com todos os estados, mas aqueles com os quais articulou expressaram resistências importantes quando se fala abaixo do significativo impacto. Questionou a dispensa da AIR porque precisaria ter ouvido o Sisnama, incluindo os estados e municípios, e não apenas o ICMBio. O terceiro ponto seria a criação de uma zona de amortecimento pelos instrumentos legais previstos. Considerou que a criação da faixa de 2 km gera consequências impactantes para todos e questionou se teriam que fazer um “buffer” considerando todos os empreendimentos nesses 2 km que não estavam sendo considerados. Por essas razões a ABEMA estava pedindo vistas em relação a essa matéria para trazer um parecer claro por terem divergências importantes com relação ao texto proposto.
- **Rodrigo Justus** – Ressaltou a diferença entre os empreendimentos de significativo impacto ambiental, onde é necessária autorização do órgão gestor, e a ciência do órgão gestor, e que essa proposta de alteração do artigo quinto traz a possibilidade de o órgão gestor da unidade exigir novos estudos. Então não seria mais uma ciência, seria uma autorização. Assim o órgão licenciador teria que se submeter ao órgão gestor e isso representaria modificações profundas. Sobre a dispensa de AIR considerou ser problemática pela grandiosidade do número de empreendimentos que serão atingidos. Ressaltou a importância de ouvir os demais integrantes do Sisnama que são licenciadores (estados e municípios) e acompanhou a posição da ABEMA solicitando vistas conjunta ao processo.
- **Leonardo Borges** – Considerou que o Ministro Lewandowski e o próprio Supremo já decidiram que não existe o licenciamento ambiental por decurso de prazo e que isso estava sendo feito indiretamente no caso em questão que traria impacto gigantesco para o setor industrial, porque abrange qualquer empreendimento, mesmo sem ter EIA/RIMA. Perguntou sobre uma questão de ordem, considerando que após ter sido feito o pedido de vista se faria sentido continuarem a analisar o dispositivo.
- **Daniel Otaviano** – Informou que os pedidos de vista seriam concedidos, mas que faria algumas considerações sobre os comentários da ABEMA e da CNA. Esclareceu que não



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Secretaria Executiva

Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSisnama

se alinhava com a ideia de que o procedimento de ciência estaria sendo transformado em autorização. As hipóteses de ciência já existiam na resolução, com exceção do prazo de 05 anos, elas existem há 14 anos e dizer que é um novo impacto é discutível. Considerou que não vê nada na nova construção que indique, remeta ou transmute para um procedimento autorizativo ou vinculativo e que isso está claro nas exposições. A afirmação de que seria um licenciamento ambiental por decurso de prazo não procederia em razão da premissa de que não se trata de uma autorização, é uma ciência. Considerou que os procedimentos estabelecidos são fruto do que já vem sendo tratado, foi proposto um amadurecimento, e não estavam criando nada novo com a ressalva do raio de 2 km que foi revivido, portanto discordava da perspectiva de que não ter amparo legal quando não se trata de autorização, mas de uma ciência e de um prazo de maturação relacionado ao arcabouço documental a ser analisado. Para evitar a possibilidade de uma interpretação equivocada sobre isso, propôs no voto a inserção de uma palavra no parágrafo 6º “eventuais contribuições técnicas” para evitar que a apresentação de contribuições fosse entendida como uma obrigação que ela não é. Ela é uma possibilidade, e caso não seja apresentada ao órgão licenciador ele segue com os tramites. Então a contribuição não é uma autorização e as divergências seriam sobre as premissas consideradas. Lembrou a Lei 9.605, que trata de infrações administrativas ambientais e estabelece que os órgãos executores do Sisnama são dotados de poder de polícia e legitimados para aplicar autos de infração e que não se pode olhar a averiguação dos impactos sob a perspectiva meramente geográfica. Ela é finalista, é causal, tem uma causa e efeito. Se há um impacto, há a legitimidade e a competência do ICMBio e dos órgãos para agir no poder de polícia na área e isso não deve ser confundido com autorização. Seria uma contribuição do órgão que não precisa ser acatada e não intervém no processo de licenciamento obstando a licença. Isso não traz grande preocupação de amparo da AIR, por ser baixo o impacto. É basicamente o que se faz hoje e está se trazendo uma presunção estabelecida de forma abstrata na norma. A liberdade do órgão licenciador não está sendo retirada. Sobre a AIR, considerou que é um procedimento que está em construção e pode ser dinamizado sem perder a essência por se encontrar em uma curva de aprendizado. E se houver a concordância em relação a ser baixo impacto (a proposta), a pergunta é se caberia na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos excluir essa questão específica que entende ser muito mais de mérito do que jurídica. Se a questão estaria exaurida caberia (a CT de assuntos jurídicos) basicamente analisar se a dispensa foi enquadrada de forma mais objetiva e formal do que meritória. Mas essa seria a posição do MMA e havendo várias pessoas inscritas para expressar sua posição, passou a palavra ao próximo inscrito.

- **Leonardo Borges** – Considerou que o poder de polícia do ICMBio é um direito administrativo sancionador no qual há tipicidade, elemento volitivo, tendo a tipicidade elemento fatalístico com comprovação de dano, e isso é diferente do processo de licenciamento ambiental em que grande parte é preventivo. Isso é outra situação. Expressou concordância parcial com um procedimento de informação, mas não era isso que estava sendo proposto, mas a criação de obrigações específicas. A leitura do parágrafo nono mostra a criação de obrigação ao órgão licenciador, que teria que se debruçar sobre a manifestação do órgão gestor da unidade, ele será obrigado a fazer um



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Secretaria Executiva

Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSisnama

contraponto. Considerou que poderiam adequar o texto para tornar claro que não é uma obrigação, mas da forma como está cria obrigações. Talvez esse tenha sido o principal problema e objeto de questionamento dos estados e dos municípios, do setor agrícola e certamente o setor industrial: a ampliação do rol de pessoas passíveis de se adequarem as considerações dos órgãos gestores de um modo absurdo. E esse rol que é extremamente restrito, ou seja, ao EIA/RIMA, ele ampliaria de um jeito assustador, além das questões dos problemas federativos, mas isso certamente ABEMA deverá tratar.

- **Daniel Otaviano:** Fez uma ponderação sobre poder de polícia que remanesce depois do licenciamento concedido e que o órgão gestor, por ter esse poder de polícia, pode agir se ele entender que houve uma desconsideração sobre o impacto causado na UC. Mas esse o poder de polícia repressivo, não preventivo, e o que se está fazendo é justamente abrir um flanco de interlocução prévio para tentar equalizar essa situação, no entanto, o procedimento não está calcado no poder de polícia.
- **Andréa Struchel** – Considerou importante a proposta de análise qualitativa do órgão gestor da unidade de conservação. O que preocupa são algumas palavras, por exemplo, no parágrafo quarto, quando se coloca a terminologia, pelo menos. O município já tem um rol de estudos ambientais que a atividade ou empreendimento vai oferecer para a análise. Mas se for solicitado ao município ou aquele que procura o licenciamento municipal outra análise de certa forma vai burocratizar o processo de licenciamento ambiental e o órgão gestor vai dividir o licenciamento ambiental com o licenciador. De certa forma isso contraria a Lei Complementar 140, que diz que o licenciamento ambiental é único e está nas mãos do órgão licenciador. Considerou importante a grafia do parágrafo quarto e que o órgão licenciador vai oferecer ao órgão gestor da unidade de conservação os documentos que já fazem parte do licenciamento ambiental. Como diretora de licenciamento ambiental do município de Campinas expressou preocupação com a burocracia no sentido de solicitar documentos adicionais para serem complementados, pois as regras do licenciamento ambiental precisavam estar claras. Lembrou das atividades de baixíssimo impacto que ficam a cargo dos licenciadores municipais e que os prazos relacionados ao baixo impacto precisariam ser revisados ou retirados e dimensionar melhor a escala (dos impactos) no caso dos municípios.
- **Daniel Otaviano** – Considerou que houve parcimônia na proposta por não exigir mais do que já é solicitado no licenciamento, mas isso poderia ser discutido sem problemas.
- **Andrea Vulcanis** – Endossou a fala da Andréa e citou o exemplo a classificação dos impactos ao considerar que o texto generalizava (a classificação). Parecia que a câmara técnica de origem havia desconsiderado boa parte desses argumentos que vão além do jurídico, são argumentos que envolvem questões federativas e técnicas relacionadas ao licenciamento ambiental. Ainda que se possa trazer um parecer do ponto de vista jurídico, o texto precisaria de aperfeiçoamento sobre os empreendimentos, sobre os



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Secretaria Executiva

Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSisnama

entes e considerando a questão além do ponto de vista do ICMBio incluindo também dos estados e municípios. Considerou a possibilidade de devolver para a Câmara de mérito com todas as considerações feitas na reunião ou de remeter para o plenário onde a discussão vai ser muito dificultada em razão da complexidade dessa matéria, então precisariam definir o encaminhamento a ser dado. Considerou que poderia trazer um voto de vista com uma proposta de texto, mas que esse texto poderia esbarrar nas questões que vão muito além do jurídico.

- **Daniel Otaviano** – Considerou que regimentalmente não teriam espaço para devolver para outra câmara sem ter uma proposta de alteração aprovada que justifique o retorno. Concordou que o que está sendo falado é muito de mérito e que poderia haver discordância sobre esse mérito, mas a zona entre mérito e técnica jurídica é muito cinzenta em um direito como o que temos. Considerou que seria interessante para o voto vista que apontasse as repercussões jurídicas dessas posições de mérito para que eventualmente se possa deliberar pela devolução para a câmara técnica competente. Neste momento não vê essa possibilidade porque teria que ter recomendações de modificação jurídica ou rejeição por questões de constitucionalidade ou legalidade, mas não é o caso. Essa possibilidade seria pelos apontamentos do voto de vista e provavelmente na próxima reunião se poderia avaliar o encaminhamento sugerido pela Andrea.
- **Rodrigo Justus** – Citou o exemplo do comentário do Daniel sobre o parágrafo sexto, onde propôs que a palavra poderia ser eventual, e considerou que o jurídico e o mérito estariam “na mesma canoa”. Considerou que deveriam devolver para a Câmara técnica, embora o problema não fosse só ali e que fatalmente haveria uma devolução para a câmara técnica, porque coisas que a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos entenda que devam ser suprimidas estariam atingindo o mérito no sentido da vontade da câmara técnica que mandou esse texto e pela questão dos estados e municípios que passou. Expressou a dúvida se caberia uma reunião conjunta sem terem alinhado o posicionamento jurídico, pois teriam que alinhar nessa câmara o resultado e não poderiam rejeitar por inconstitucionalidade, pois a 428 não é inconstitucional.
- **Daniel Otaviano** – Concordou que não faz sentido a reunião conjunta neste momento. Precisavam ter mais clareza em relação aos pontos jurídicos a serem apontados e no segundo momento verificariam a repercussão disso no mérito para avaliar o retorno ou não para a câmara de origem. Considerou que poderiam ter feito algo mais concertado com a municípios e estados, e que o impacto é menor do que se imagina porque a ciência já existe em 2 das hipóteses e não estão aumentando as hipóteses. O que está inserindo é a questão dos 2 km que já foi realidade durante um bom tempo. De qualquer maneira a perspectiva de municípios e estados é salutar considerando a LC 140 e as competências de licenciamento. Sobre a sugestão de redação que propôs, entende que não altera o mérito e não justificaria retorno à câmara técnica. Mas provavelmente as contribuições



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Secretaria Executiva

Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - DSisnama

nos pareceres de vistas poderiam ensejar um retorno para a Câmara de origem. Propôs esperarem os pareceres e então encaminhar.

- **Andrea Vulcanis** – Considerou que o impacto não seria só a inserção dos 2 km, o principal impacto envolve a discussão se seria ciência ou autorização e os parágrafos oitavo e nono que criam procedimentos que hoje não existem. Considerou que criaria algo extremamente complexo para estados e, certamente para os municípios que não existiam até então.
- **Daniel Otaviano** – Apresentou discordância em relação aos argumentos apresentados pela Andrea, considerando que o parágrafo oitavo encaminha uma coisa que já acontece na prática. Sobre o parágrafo nono considerou que qualquer ofício, que qualquer cidadão apresente em um processo de licenciamento ambiental, ele tem que ser enfrentado e a administração pública não tem a liberdade de ignorar a provocação de um cidadão. Então considerar a necessidade de se debruçar, e se debruçar não é acolher, isso não seria um exagero da proposta. Imaginar que o órgão responsável por tutelar um bem que pode ser atingido por um empreendimento ao solicitar o esclarecimento o órgão licenciador possa desconsiderar essa solicitação, isso não seria um direito ambiental seria um direito administrativo e precisaria ser enfrentado. O silêncio ensejaria outro tipo de postura que se quer enfrentar com a resolução. Sobre o pedido de vistas perguntou se poderia conferir um pedido de vista concomitante a ANAMA, a ABEMA e a CNA, tendo a confirmação sobre isso pelos respectivos. Em seguida consultou sobre o prazo para os pareceres e propôs o dia 27 de fevereiro como prazo. Consultou os presentes sobre a data da próxima reunião e agendou para o dia 14 de março, tendo a concordância dos membros.

3- Encerramento da reunião.