

## APRESENTAÇÃO

### 1. Licenciamento ambiental

As atividades humanas que utilizam recursos naturais ou das quais resulte alguma modificação adversa que possa causar prejuízo imediato ao meio ambiente, ou em consequência das quais exista risco de ocorrência futura, estão sujeitas ao controle dos órgãos competentes, conforme disposto nas normas correspondentes.<sup>1</sup>

Como o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito inalienável da coletividade, incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, em atendimento a comando do art. 255 da Constituição Federal.<sup>2</sup>

A falta de definição clara da competência para o licenciamento ambiental que, segundo o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, deveria ser tratada em Lei Complementar, tem levado a conflitos entre os órgãos ambientais e gerado insegurança jurídica aos administrados.<sup>3</sup>

Grande parte desses conflitos de competência acaba sendo dirimida pelo Poder Judiciário que, em alguns casos utiliza o critério da *abrangência do impacto*<sup>4</sup>, noutros a *dominialidade*<sup>5</sup>, a *magnitude do dano*<sup>6</sup> ou mesmo o *interesse*<sup>7</sup> para definir a quem cabe licenciar os empreendimentos. É

<sup>1</sup> BEJAMIN, Antônio Herman, "Direito Constitucional Ambiental Brasileiro". In: *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). São Paulo: Saraiva, 2007, p. 58.

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 121.

<sup>3</sup> "Há – é inegável – disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si mesmo competência legislativa e material. Há, também, uma controvérsia histórica que jamais desaparecerá: o poder central está distante e desconhece os problemas locais; o poder local está mais próximo dos fatos, porém é influenciado e envolvido nos seus próprios interesses" (Vladimir Passos de Freitas. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. 3ª ed. São Paulo: RT, 2005, p. 79).

"Isto porque a experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita. Politicamente, por vezes, uma atividade é interessante. Outras representam um ônus sem retorno." Daniel Roberto Fink, Hamílto Alonso Jr e Marcelo Dawalibi. Aspectos jurídicos de Licenciamento Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 53.

<sup>4</sup> Processo nº 200501000378659 – TRF/1. "Sendo o impacto da obra meramente local, conforme reconhecido pelo próprio Ibama, é razoável que o órgão estadual do meio ambiente conduza o processo de licenciamento"

<sup>5</sup> Processo nº 200101000306075 – TRF/1. "É imprescindível a intervenção do Ibama nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional que afetam terras indígenas ou bem de domínio da União (art. 10, caput e §4º, da Lei nº 6.938/81 c/c art. 4º, I, da Resolução nº 237/97 do Conama)"

<sup>6</sup> Processo nº 200272080031198 – TRF/4. "O fato de o bem afetado pertencer à União não implica a necessidade de o licenciamento ou fiscalização ser realizado pelo órgão federal competente. O que interessa, segundo a Lei, é a magnitude do dano (§4º, do art. 10, da Lei nº 6.938/81)".

<sup>7</sup> Processo nº 199804010096842 – TRF/4. "A Fatma não possuía competência para autorizar construção situada em terreno de marinha, Zona Costeira, esta considerada como patrimônio nacional pela Carta Magna visto trata-se de bem da União, configurando interesse nacional, ultrapassando a competência do órgão estadual"

importante observar que algumas decisões judiciais consideram o Conama *plenamente competente* para dispor sobre a autoridade para o licenciamento <sup>8</sup> enquanto outras consideram *inconstitucionais* alguns de seus preceitos. <sup>9</sup>

No que se refere à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos da Lei nº 6.938/81, o Conama pode emitir normas destinadas a ordenar a atuação dos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a quem cabe o licenciamento ambiental. <sup>10</sup>

Até mesmo naqueles casos em que a legislação estabelece expressamente a competência para a expedição do ato autorizativo, pode ocorrer certa confusão terminológica, pois ora as normas utilizam a expressão *licença*, outras vezes *autorização*, ou, ainda, *anuência*. Para melhor conduzir esta exposição, utilizamos os seguintes critérios:

a) Licença Ambiental – nos casos em que a atividade está sujeita a um processo de licenciamento, com avaliação dos danos ou riscos para o meio ambiente, nos termos do art. 2º da Resolução Conama 237/97;

b) Autorização de Licenciamento – nos casos em que a atividade está sujeita à manifestação de órgão diverso daquele que está expedindo a Licença Ambiental.

c) Autorização Ambiental – nos casos em que não é exigível o licenciamento ambiental nos termos do art. 2º da Resolução Conama 237/97, mas a autorização do órgão ambiental competente.

Algumas normas estabelecem que a competência de *licenciamento* é de determinado órgão, sujeitando-a, no entanto, a uma *autorização* ou *anuência* de outro órgão ambiental. Esta atuação em duplicidade tem causado controvérsia quanto a vinculação dos atos administrativos ou mesmo a exigibilidade de licenciamento ambiental em duas instâncias distintas.

É bastante questionada por diversos doutrinadores a disposição do Conama que estabelece o licenciamento em um único nível de competência<sup>11</sup>, embora o Poder Judiciário já tenha se

<sup>8</sup> Processo nº 200272080031198 – TRF/4. “*Não se vislumbra inconstitucionalidade impingida na Resolução 237 do Conama, tendo-se em vista que foi expedida em harmonia com a Constituição da República e com a legislação federal, sendo, portanto, meio legislativo idôneo para esmiuçar e regulamentar o comando legal que, por sua natureza geral, não se ocupa de questões específicas e particulares.*”

<sup>9</sup> Processo nº 200004011184978 – TRF/4. “*A Resolução Conama 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é eivada de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento.*”

<sup>10</sup> Art 6º – Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

...

II – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

<sup>11</sup> Resolução nº 237/97, Art. 7º – Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único

manifestado pela possibilidade de licenciamento em duas esferas distintas.<sup>12</sup>

## 2. Licenciamento de atividades em Unidades de Conservação

### 2.1. Atividades dentro de Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação são espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos, definidos ao amparo do art. 225, §1º, III, da Constituição Federal. Os critérios para a gestão dessas áreas estão estabelecidos na Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

No que se refere às atividades **dentro** de Unidades de Conservação **do domínio da União** (Parque Nacional, Estação Ecológica, Reserva Biológica, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva de Fauna) A Resolução Conama 237/97 estabeleceu que é de competência do IBAMA o licenciamento ambiental a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938/81<sup>13</sup>.

Assim, embora o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade integre o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama como um dos órgãos executores da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 3º, IV,

do Decreto nº 99.274/90)<sup>14</sup>, com responsabilidade pela *gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação* instituídas pela União bem como pelo exercício do poder de polícia ambiental para a *proteção das unidades de conservação instituídas* pela União, não há previsão legal expressa de competência para que atue no licenciamento ambiental *stricto sensu*, mesmo em Unidades de Conservação sob sua tutela.

No caso das Unidades de Conservação que **não sejam de domínio público** (Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Área de proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Particular do Patrimônio Natural) não há definição clara de competência para o licenciamento ambiental.

Por outro lado, nenhuma licença ambiental para empreendimento que afeta Unidade de Conservação criada ou administrada pela União, independente de sua dominialidade, pode ser expedida

---

nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

<sup>12</sup> 2 Processo nº 200301597545 – STJ, Relator Ministro José Delgado. “1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para o Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento”.

<sup>13</sup> 3 Art. 4º – Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – Localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em **unidades de conservação do domínio da União**.

<sup>14</sup> 4 Art. 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

[...]

IV – Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; (Redação dada pelo Decreto nº 6.792, de 2009).

sem a autorização ou anuência do Instituto Chico Mendes. A Lei nº 6.938/81, ao estabelecer a obrigatoriedade do prévio licenciamento ambiental pelo órgão estadual integrante do Sisnama, não afasta a exigibilidade de outras licenças.<sup>15</sup> Por sua vez, a Lei nº 9.985/00 condiciona a expedição da licença ambiental à autorização do **órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação**.<sup>16</sup>

Compete, portanto, aos órgãos responsáveis pela administração de UC's expedição de autorizações e anuências quando as atividades envolverem Unidades de Conservação, por força do art. 6º da Lei nº 9.985/00.<sup>17</sup>

## 2.2. Atividades no entorno de Unidades de Conservação

A Lei nº 9.985/00 introduziu no cenário jurídico/ambiental a zona de *amortecimento*, assim entendido *o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos sobre a unidade* (art. 2º, XVIII).

Estas zonas de amortecimento, nos termos do art. 25 da mesma lei, são obrigatórias para todas as Unidades de Conservação exceto Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, podendo seus limites e as condições de uso ser estabelecidas no ato de criação da Unidade ou posteriormente.<sup>18</sup>

<sup>1</sup> 5 Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, **sem prejuízo de outras licenças exigíveis**.

<sup>1</sup> 6 Art. 36. Nos casos de **licenciamento ambiental** de empreendimentos de **significativo impacto ambiental**, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

[...]

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

<sup>1</sup> 7 Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com respectivas atribuições:

[...]

III – órgãos executores: o **Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo**, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as **propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação**. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007).

<sup>1</sup> 8 Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o §1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Anteriormente a esta inovação, o Decreto nº 99.274/90 dispunha sobre as *áreas circundantes* das Unidades de Conservação, abrangendo, independentemente de qualquer definição de limites, um raio de 10(dez) quilômetros ao redor das áreas protegidas, sujeitando qualquer atividade às normas editadas pelo Conama.<sup>19</sup> Na esteira deste dispositivo, a Resolução Conama 13/90 estabeleceu que *qualquer atividade* que possa afetar a biota deve ser *licenciada* pelo órgão competente, condicionado o ato à autorização do responsável pela Unidade de Conservação.<sup>20</sup>

Este dispositivo não condiz com o espírito do art. 10 da Lei nº 6.938/81, que exige o *licenciamento* apenas para estabelecimentos e atividades *utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*. Afetar a biota, conforme colocado pela Resolução 13/90, é termo muito vago que permite interpretação subjetiva, fragilizando a eficácia da norma.

Ademais, ao referir-se a unidades de conservação sem nenhuma ressalva, incluiu aí a Área de Proteção Ambiental e a Reserva Particular do Patrimônio Natural, para as quais a Lei nº 9.885/00 não prevê zona de amortecimento.

A Lei do SNUC é mais específica, exigindo a autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação nos casos de licenciamento ambiental de *empreendimentos de significativo impacto ambiental* (art. 36, §3º).

### 3. Conclusão

Considerando as disposições acima analisadas, sugerimos a apresentação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente de proposta de Resolução estabelecendo regras gerais de licenciamento para a *construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental* (art. 10 da Lei nº 6.938/81 e art. 4º da Resolução Conama 237/97) e para *autorização do órgão responsável pela administração* das Unidades de Conservação (art. 6º e 36, §3º, da Lei nº 9.985/00 e art. 5º da Resolução Conama 237/97 c/c art. 1º da Lei nº 11.516/07).

---

<sup>19</sup> Art. 27. Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama.

<sup>20</sup> Art. 2º Nas **áreas circundantes** das Unidades de Conservação, **num raio de dez quilômetros**, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente **licenciada pelo órgão ambiental competente**.

Parágrafo único. O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido **mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação**.