



Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu*
Especialização em Gestão Ambiental
Campus Nilópolis

Alessandro Conceição Machado

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE:

Licenciamento Ambiental – Aspectos econômicos e sua efetividade em detrimento da conservação ambiental.

Nilópolis - RJ
2015

Alessandro Conceição Machado

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE:

Licenciamento Ambiental – Aspectos econômicos e sua efetividade em detrimento da conservação ambiental.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de especialista em gestão ambiental.

Orientador: Marco Aurélio Passos Louzada

Nilópolis - RJ
2015

M149i Machado, Alessandro Conceição.

Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente : licenciamento ambiental, aspectos econômicos e sua efetividade em detrimento da conservação ambiental / Alessandro Conceição Machado ; orientador: Marco Aurélio Passos Louzada -- Nilópolis, RJ: IFRJ, 2015.
95, [100] f. : Il. ; 30 cm

Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação) - Instituto Federal Rio de Janeiro - IFRJ, Programa de Pós – Graduação em Gestão Ambiental, 2015.

1. Plano Nacional do Meio Ambiente (Brasil). 2. Gestão ambiental. 3. Conservação ambiental. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Licenciamento ambiental. I. Louzada, Marco Aurélio Passos, **orient.** II. IFRJ. III. Título.

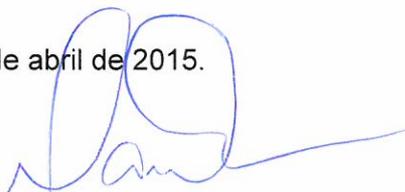
CDU 502.14

Alessandro Conceição Machado

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE:
Licenciamento Ambiental – Aspectos econômicos e sua efetividade em detrimento da
conservação ambiental.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de especialista em gestão ambiental.

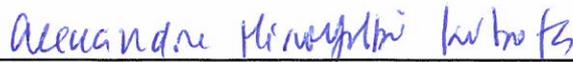
Data de aprovação: 15 de abril de 2015.



Prof. Dr. Marco Aurélio Passos Louzada (orientador)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ)



Profa. Dra. Ana Paula da Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ)



Prof. Me. Alexandre Hiroiyuki Kubota
Instituto Brasileiro da Qualidade Nuclear (IBQN)

AGRADECIMENTOS

A caminhada não foi fácil, pelo contrário, muitos foram os momentos de turbulência que precisei enfrentar para chegar ao fim. Mas com determinação e fé, consigo dar mais um importante passo em minha vida pessoal e profissional. Desta maneira, não posso deixar de agradecer a todos os meus familiares que me ajudaram e apoiaram em todos os momentos em que precisei. Também não poderia deixar de agradecer aos amigos que me deram apoio e suporte, provavelmente sem eles não teria chegado até este momento, concluindo esta jornada. Não posso deixar de agradecer, ainda, a todos os envolvidos no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, professores, colaboradores da Instituição e demais alunos colegas de curso, que demonstraram carinho, paciência e, acima de tudo, profissionalismo. Da mesma forma, é necessário um especial agradecimento a própria Instituição, que tornou tudo isso possível. Finalizando deixo um agradecimento mais que especial ao meu orientador, Marco Aurélio Passos Louzada, pela contribuição, compreensão e palavras de incentivo.

RESUMO

O presente trabalho possui como objeto o Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81), para controle da poluição e fundamental ao desenvolvimento sustentável. Sua aplicação (legalmente instituída artigo 10º da Lei nº 6.938/81) visa o equilíbrio entre o desenvolvimento das atividades econômicas e o meio ambiente em que se inserem, observando a sua capacidade natural e de regeneração. O instrumento possibilita o controle das atividades e empreendimentos que, por utilizarem recursos naturais, podem causar significativa degradação ambiental. Através dele é possível a avaliação dos impactos ambientais provenientes de uma atividade econômica e, desta forma, atestar a viabilidade ambiental do empreendimento/atividade, estando sua qualidade vinculada à produção de informações dos estudos ambientais a ele associados (estudos que possuem amparo no artigo 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal brasileira), e foi regulamentado, em esfera federal, pela Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que serve de padrão aos demais entes federativos. O modelo trifásico contempla as etapas de planejamento, instalação e operação do empreendimento/atividade, embora o licenciamento ambiental também seja adotado em qualquer modificação, reforma ou complementação de projeto originalmente licenciado. Com o trabalho, pretende-se um aprofundamento teórico sobre o assunto e a demonstração da sua importância para a Gestão Ambiental, vislumbrando os aspectos mais importantes do licenciamento ambiental, passando por suas características gerais, como, por exemplo, conceitos, estruturação, prazos, sanções por sua inobservância. Todavia, apesar de sua importância o instrumento tem sido visto como um entrave ao desenvolvimento socioeconômico, sendo alvo de constantes ataques, inclusive do Poder Público, que sede as investidas do setor econômico, fato que se tentará evidenciar através de estudo de caso, aqui denominado de “*Hole-in-one*” – uma tacada de mestre”, referente ao processo de licenciamento ambiental, conduzido pelo Município do Rio de Janeiro, de um empreendimento para prática esportiva de golfe.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Licenças ambientais. Gestão ambiental. Desenvolvimento sustentável. Controle da poluição.

ABSTRACT

This work has as its object the Environmental Licensing, instrument of the National Environmental Policy - PNMA (article 9º, item IV, of Law nº 6.938/81), for pollution control and key to sustainable development. Its application (legally established in article 10 of Law nº 6.938/81) aims to the balance between the development of economic activities and the environment in which they operate, observing his natural holder and regeneration. The instrument enables control of activities and projects that, by using natural resources, can cause significant environmental degradation. Through it is possible to assess the environmental impacts from economic activity and, thus, demonstrate the environmental feasibility of the project/activity, and its quality is linked to production information of the environmental studies associated with it (studies that have support in Article 225, §1º, item IV of the Brazilian Federal Constitution), and was regulated at the federal level, by Resolution nº 237/97 of the National Environmental Council (CONAMA), serving of standard to other federal entities. The three-phase model adopted by legislation includes the steps of planning, installation and operation of the project/activity, although the environmental licensing is also adopted in any change, reform or project completion originally licensed. With this work, it is intended a theoretical study on the subject and the demonstration of its importance for Environmental Management, glimpsing the most important aspects of environmental licensing, through its general characteristics, for example, concepts, structure, deadlines, penalties for failure to comply. However, despite its importance the instrument has been seen as an obstacle to socioeconomic development, being target of constant attacks, including the Government, that the headquarters invested economic sector, a fact that will attempt to show through case study, here called “*Hole-in-one*’ – one stroke of genius”, concerning the environmental licensing process, conducted by the city of Rio de Janeiro, of a venture for sports golf practice.

Keywords: Environmental licensing. Environmental licenses. Environmental management. Sustainable development. Pollution control.

LISTA DE ABREVIATURAS

AA	Autorização Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ACP	Ação Civil Pública
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental (designação conforme ACP)
API	Área de Proteção Integral (designação conforme ACP)
APP	Área de Proteção Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CA	Certidão Ambiental
CCL	Certificado de Credenciamento de Laboratório
COI	Comitê Olímpico Internacional
CREV	Certificado de Registro para Medição de Emissão Veicular
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
http	hypertext transfer protocol
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IC	Inquérito Civil
IFRJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
LAR	Licença Ambiental de Recuperação
LAS	Licença Ambiental Simplificada
LI	Licença de Instalação
LIO	Licença de Instalação e de Operação
LMD	Licença Municipal de Desativação
LMI	Licença Municipal de Instalação
LMO	Licença Municipal de Operação
LMP	Licença Municipal Prévia
LMS	Licença Municipal Simplificada

LP	Licença Prévia
LPI	Licença Prévia e de Instalação
LO	Licença de Operação
LOR	Licença de Operação e Recuperação
MAB	Programa Homem e a Biosfera
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
OUT	Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos
PAL	Projeto Aprovado de Loteamento
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMM	Parque Natural Municipal de Marapendi
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RJ	Rio de Janeiro
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLAM	Sistema de Licenciamento Ambiental
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Unidades de Conservação
TCU	Tribunal de Contas da União
TE	Termo de Encerramento
TJ	Tribunal de Justiça
TRGA	Termo de Responsabilidade Técnica pela Gestão Ambiental
UC	Unidade de Conservação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
www	world wide web
ZCVS	Zona de Conservação de Vida Silvestre
ZPVS	Zona de Proteção de Vida Silvestre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	15
2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	17
2.2 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O MEIO AMBIENTE.....	18
2.3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, SEUS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	23
2.4 A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS E OS ESTUDOS AMBIENTAIS	27
2.4.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	30
2.4.2 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	32
2.4.3 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	33
2.5 A RESPONSABILIDADE JURÍDICO-AMBIENTAL EM DANOS AMBIENTAIS	34
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	37
3.1 O CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	38
3.2 NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	39
3.3 TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS	40
3.3.1 Licença Prévia (LP)	41
3.3.2 Licença de Instalação (LI)	42
3.3.3 Licença de Operação (LO)	44
3.4 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS QUE NECESSITAM DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	45
3.5 PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL.....	47
3.5.1 Primeira etapa – Identificação do órgão ambiental competente	48
3.5.2 Segunda etapa – licença prévia (LP)	51
3.5.3 Terceira etapa – elaboração do projeto base	53
3.5.4 Quarta etapa – licença de instalação (LI)	54
3.5.5 Quinta etapa – licença de operação (LO)	55
3.6 A REGULARIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTO NÃO LICENCIADO	56
3.7 CUSTOS DO LICENCIAMENTO	57
3.7.1 A compensação ambiental	58
3.8 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DA AUSÊNCIA OU FALHA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	62
3.9 O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	64

4 ESTUDO DE CASO: “HOLE-IN-ONE” - UMA TACADA DE MESTRE	69
4.1 O OBJETO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	69
4.2 A JUSTIFICATIVA PARA O EMPREENDIMENTO	70
4.3 DO QUADRO EM ANÁLISE E DO CONFLITO	70
4.4 DOS FATOS LEVANTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	72
4.5 DOS FUNDAMENTOS APRESENTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	73
4.6 DAS DECISÕES JUDICIAIS ATÉ O MOMENTO	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS	91
ANEXOS	96

1 INTRODUÇÃO

As atividades do homem e o seu comportamento diante do meio ambiente há muito tempo já apontam uma prática pouco sustentável. A velocidade na troca de bens de consumo e a adoção do modelo de crescimento econômico adotados pela nossa sociedade refletem diretamente no meio ambiente, trazendo sérias consequências na qualidade do mesmo, diante da sua capacidade de regeneração. Tal relação, homem-conservação ambiental, foi levantada já na década de 70, momento em que se questionou o mito da abundância do capital natural em contraste ao modelo de crescimento econômico que vinha sendo adotado, que agravou a deterioração ambiental diante do aumento da poluição, cogitando-se a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais.¹

Diante desta nova realidade, sociedade de consumo, é importante inflamar uma geral reflexão sobre o conceito de desenvolvimento e bem estar social, almejando meios para alcançar a efetividade dos direitos fundamentais, essenciais ao homem, para sua própria subsistência. A própria Constituição da República do Brasil tratou de definir meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, com fundamento nos direitos da solidariedade, incluído no rol dos direitos humanos de terceira geração.²

Assim, a proteção ambiental deixa de ser uma responsabilidade exclusiva do poder público, e passa a ser compartilhada com todos os setores sociedade em um desafio na buscar novos mecanismos e modelos alternativos de forma a harmonizar o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, compatibilizando, desta forma, as atividades do homem e a manutenção do meio ambiente dentro das suas condições ideais.³

O Licenciamento Ambiental, que se constitui como procedimento administrativo que viabiliza a empreendimentos ou atividades se beneficiar de recursos naturais e que tenham alta probabilidade de causar a degradação do meio ambiente, têm função precípua como instrumento que visa o equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social. Por meio desse, o poder público, por meio de órgão competente, verifica a adequação de um projeto de atividade ou empreendimento, permite a localização, instalação e operação, ou seja, licenciando-os em diferentes etapas a sua implantação e mesmo em posteriores reformas ou complementações que sejam divergentes do originalmente

¹ DIAS, 2011, p.4-17.

² GUERRA; LIMMER, 2006, p.653.

³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Manual de Impactos Ambientais: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/manual_bnb.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2015. p.1.

licenciado, após a verificação de uma série de requisitos e da realização de medidas providenciais.⁴

Apesar da permissão para desenvolvimento da atividade ou instalação de um empreendimento, o empreendedor, como medida de compensação ambiental, ainda estará obrigado a custos sociais e ambientais, em razão da degradação do ambiente e exploração de recursos naturais, conforme disposições do artigo 4º, inciso VII da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e do artigo 36 da Lei nº 9.985/200, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Isto posto, nas situações de licenciamento ambiental em que esteja intrínseco o significativo impacto ambiental, incidirá a compensação ambiental. Essa, constitui-se em um montante de recursos que o empreendedor deverá repassar ao poder público para apoio na implementação ou na manutenção de unidades de conservação.⁵

Diante da situação peculiar e sua complexidade, compatibilizar direitos que, em muitos casos, transitam em vias opostas, demanda um período de tempo considerável. Outrossim, o licenciamento ambiental recebe, constantemente, críticas pela sua morosidade e ataques que visam a sua mudança procedimental para minimização da demanda do tempo ou para a simplificação de seus mecanismos para certificação da viabilidade da atividade. Nesta esteira, o principal responsável pelos ataques, o setor econômico, pressiona o poder executivo e legislativo, como efeito cascata, a fim de alcançar seus objetivos de maximização de lucros, mesmo que em detrimento do meio ambiente.⁶

Contudo, o setor econômico não é o único a criticar o processo de licenciamento, o próprio poder público, para compensar a sua falta de planejamento para gerir políticas públicas, tenta a todo instante prover mudanças para facilitar a implementação de seus programas de governo. A Ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva declarou publicamente em reação a postura do Governo Federal para a rápida liberação de obras para instalação linhas de transmissão de energia, sob a alegação de ameaça ao fornecimento de energia em todo país, tentando alterar a classificação da atividade de “grande impacto” para “médio impacto”, e assim, simplificar o processo de licenciamento: *“Decidir por decreto se uma obra tem ou não alto impacto não é o melhor caminho”*.⁷

A Ex-Ministra ainda prosseguiu questionando sobre a falta de planejamento do poder público:

⁴ MOTTA, 2013, p.12.

⁵ TRENNEPOHL, 2013, p.277.

⁶ SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2009, p.7-9.

⁷ Marina critica simplificação de licenciamento ambiental. *Exame*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/marina-critica-simplificacao-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

"Vejam os exemplos das linhas de transmissão dos empreendimentos do Rio Madeira. Foram licitadas em 2008, mas o pedido para abertura do processo de licenciamento foi feito apenas em julho de 2009. Ou seja, o Ministério de Minas e Energia fez a licitação para só depois pensar que era necessário licenciar a obra. Não há como elaborar os estudos de impacto ambiental de um empreendimento que tem 2.375 quilômetros, analisar todas as informações técnicas, realizar as audiências públicas em inúmeros municípios e emitir a licença prévia em apenas um ano", disse a ex-senadora, lembrando da sua atuação como ministra do Meio Ambiente no governo Lula. "Iniciamos o processo de licenciamento das usinas hidrelétricas (do Rio Madeira) em 2005. Até 2008, quando foi licitada a linha de transmissão, ninguém pensou que seria necessário fazer o licenciamento da linha de transmissão? Porque a licença da linha de transmissão só foi solicitada quatro anos depois de iniciado o licenciamento das usinas? questionou".⁸

Episódio semelhante aconteceu no Rio de Janeiro, onde o Governador do Estado, objetivando dar agilidade aos processos de licenciamento de projetos de extração mineral, de areias e de usinas de geração de eletricidade, propôs "mudanças relâmpagos" na legislação ambiental do Estado (projeto de lei nº 1.860/2012), dispensando a necessidade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) para alguns empreendimentos com alto potencial poluidor, substituindo-os por Relatórios Ambientais Simplificados (RAS), dispensando, ainda, a necessidade de realização de audiências públicas.⁹

O procedimento sugerido pelo Governador do Estado, sem a necessidade da realização de estudos ambientais mais aprofundados, vislumbra a adoção de um procedimento, como denominado por Marcos Pedlowski¹⁰, do tipo "licenciamento *fast food*", um perfeito exemplo de violação ao princípio da proibição ao retrocesso ambiental.¹¹

O então Secretário Estadual do Ambiente, Carlos Minc, na tentativa de amenizar a reação da opinião pública, negando a tentativa de flexibilização no rigor ambiental, declarou:

"Temos hoje processos de licenciamento de areais, barreiros (onde se extrai barro), de exploração de brita totalmente parados. O Rio é o único estado do Brasil que não pode aplicar a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que dispensa o EIA-RIMA para essas atividades.

⁸ Marina critica simplificação de licenciamento ambiental. *Exame*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/marina-critica-simplificacao-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

⁹ ALENCAR, Emanuel. Cabral quer flexibilizar licenciamento ambiental. *O Globo*, Rio de Janeiro, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cabral-quer-flexibilizar-licenciamento-ambiental-7022881>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

¹⁰ Manifesto denuncia "licenciamento Fast Food" de minerodutos em MG. *Viu! online*. Minas Gerais, Publicado em 16/09/2014. Disponível em: <<http://www.viuonline.com.br/marcos-pedlowski/manifesto-denuncia-licenciamento-fast-food-de-minerodutos-em-mg>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

¹¹ SENADO FEDERAL. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*: trabalho de conclusão de curso, dissertação e tese. Brasília, DF.

Enquanto isso, projetos como o Minha Casa, Minha Vida e empreendimentos para a Copa e as Olimpíadas sofrem com falta de matéria-prima. Estamos em contato para ver como resolver os impasses sem que haja qualquer retrocesso na legislação ambiental”.¹²

Pelas palavras do Secretário ficam claras as intenções das mudanças propostas. Os empresários poderiam negociar diretamente seus projetos de empreendimentos com o órgão ambiental sem a intervenção da opinião pública. Após as sérias críticas, e, provavelmente, preocupado com a dimensão que a oposição daria a situação, o Governo do Estado recuou, mesmo que momentaneamente em suas intenções, e solicitou a retirada do projeto de lei junto a Assembléia Legislativa fluminense.¹³

Desta forma, o trabalho será iniciado com uma breve inserção a conceitos básicos que ajudarão na compreensão da temática estudada, como o conceito meio ambiente com contexto legal, a evolução do aspecto ambiental na formação do estado brasileiro, a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, que originou o instrumento sob análise, assim como os aspectos da avaliação ambiental e a importância dos estudos ambientais, além das formas de responsabilização jurídico-ambiental por danos ao meio ambiente.

Depois, será firmado base no objeto sob análise, destacando-se o seu conceito, sua natureza jurídica, a sua morfologia, as modalidades de licenças ambientais, os custos envolvidos, as características dos empreendimentos que necessitam do licenciamento para exercer o seu direito a livre iniciativa, as consequências pela falha ou inobservância do procedimento de licenciamento ambiental, entre outros aspectos importantes.

Firmado conhecimento mais aprofundado sobre os elementos que cercam o objeto deste trabalho, parte-se, então, a uma análise de caso, baseado no processo de licenciamento ambiental conduzido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro para um empreendimento destinado a prática esportiva de golfe, caso aqui denominado de “*Hole-in-one*’ – uma tacada de mestre”, numa tentativa de se evidenciar que aspectos econômicos estão se sobrepondo a questões importantes vinculadas a conservação ambiental, o que prejudica a sua visão como instrumento primordial para a Gestão Ambiental ao alcance do desenvolvimento sustentável, compatibilizando o meio ambiente ao desenvolvimento socioeconômico.

Isto posto, o trabalho passa as suas considerações finais, na esperança que o mesmo traga contribuição, ainda que de forma modesta, para o entendimento do

¹² ALENCAR, Emanuel. Cabral quer flexibilizar licenciamento ambiental. O Globo, Rio de Janeiro, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cabral-quer-flexibilizar-licenciamento-ambiental-7022881>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

¹³ ALENCAR, Emanuel. Cabral quer flexibilizar licenciamento ambiental. O Globo, Rio de Janeiro, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cabral-quer-flexibilizar-licenciamento-ambiental-7022881>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

procedimento de licenciamento ambiental pelos iniciantes em carreira de gestores ambientais e para os debates relacionados ao tema.

OBJETIVO GERAL:

Como Objetivo geral o presente estudo visa apresentar e debater um problema há muito tempo identificado. Trata-se do licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como da efetividade das medidas de compensação ambiental, segundo aspecto econômico, em detrimento da conservação ambiental.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Como objetivos específicos deste trabalho, pretende-se, com base em estudo de caso: avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento destinado à prática esportiva de golfe, que será utilizado como instalação para os jogos olímpicos a ser sediado pela cidade do Rio de Janeiro, e licenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente; avaliar o critério privilegiado no procedimento de Licenciamento Ambiental realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro para um empreendimento destinado a prática esportiva de golfe, diante da legislação vigente que regula o processo de licenciamento; e, avaliar o conflito identificado no Licenciamento Ambiental do empreendimento destinado a prática esportiva de golfe levando em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais, em detrimento da conservação ambiental.

Passa-se, então, ao estudo das noções introdutórias ao licenciamento ambiental.

2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A modificação e a contaminação do meio ambiente natural, que se acelerou a partir do processo de revolução industrial, entre séculos XIX e XX, onde o homem demonstrou uma estupenda capacidade de controle sobre os elementos naturais e a sua transformação em bens necessários a sua sobrevivência, aponta para uma perspectiva nada otimista em relação à sobrevivência do mesmo.¹

Acontece que, apesar dos benefícios sociais oriundos do desenvolvimento econômico, como a geração de riquezas e melhor perspectiva na qualidade de vida, a visão de que os recursos naturais eram bens ilimitados nos levou ao consumo inadequado destes recursos, fato que afetou significativamente o equilíbrio do meio ambiente natural, situação que só passou a ser questionada a partir da década de 70.²

Conforme nos relata DIAS (2011):

Sem dúvida, os novos mecanismos e formas de produção, acrescidos da exploração intensiva e sistemática dos recursos naturais trazidos pela Revolução Industrial, generalizaram-se e se espalharam de forma descontrolada, sem prever as consequências para o meio ambiente. Os processos de industrialização aumentaram de forma espetacular, mas foram concebidos de forma irracional, tendo como resultado o grave problema ambiental que afeta todo o planeta nos dias de hoje. O desmatamento intensivo para criar novas áreas agrícolas e produzir o carvão vegetal provocou o desaparecimento da maior parte da cobertura florestal da Europa no século XIX e início do século XX.³

Apesar do quadro global alarmante, apenas na segunda metade do século XX iniciou-se uma movimentação social para alertar sobre as questões ambientais. No ano de 1962 a relação homem-ambiente natural foi abordada por Rachel Carson no livro *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*, onde a autora questionou o uso de pesticidas químicos, mais precisamente o perigo de utilização agrícola do inseticida DDT, tendo grande repercussão pública. Seis anos depois, em 1968, ocorreram três encontros importantes envolvendo as questões ambientais e que viabilizaram traçar uma estratégia de contenda aos problemas do meio ambiente. Em abril deste ano, representantes setoriais de dez países se reuniram em Roma, Itália, no que ficou denominado Clube de Roma, com a finalidade de promoção do entendimento da interdependência dos componentes econômicos, políticos, naturais e sociais, formadores do sistema global, visando promover iniciativas e planos de ação. Como

¹ DIAS, 2011, p.4-6.

² Ibid., p.6-7.

³ Ibid., p.7.

resultado dos esforços, foi publicado em 1972 o relatório *Limites do Crescimento*, prevendo tendenciosa escassez dos recursos naturais e perigosos níveis de contaminação num prazo de 100 anos, ou seja, até o ano de 2010, com a conseqüente diminuição da população por pobreza, falta de alimentos e excesso de poluição. Também em 1968 a Assembleia das Nações Unidas resolve realizar, em 1972 a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, tendo como resultado a Declaração e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, com 109 recomendações ao todo, da mesma forma em que lançou bases para uma abordagem dos problemas ambientais sob ótica global de desenvolvimento. Ainda em 1968, em Paris, França, a UNESCO promove a Conferência, com participação e representantes de vários países e também organismos internacionais, sobre a conservação e o uso racional dos recursos da biosfera que estabelece as bases para o lançamento do Programa Homem e a Biosfera (MAB), em 1971, reconhecendo a necessidade do estabelecimento de cooperação científica internacional para concepção e aperfeiçoamento de um plano de utilização racional e conservação dos recursos naturais da biosfera. Deste programa, criou-se pelo mundo uma rede mundial de áreas protegidas, as Reservas da Biosfera, tendo o Brasil, seis delas: a Mata Atlântica, o cinturão verde de São Paulo, o Cerrado, o Pantanal, a Caatinga e a Amazônia Central.⁴

Já em 1983, objetivando o exame das relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, presidida pela primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, propondo-se a “agenda global para mudança” e a concretizando-se o informe denominado “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987, um dos mais importantes documentos sobre desenvolvimento e meio ambiente. O informe Brundtland foi base para os debates da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, em janeiro de 1992, momento em que se deu popularidade ao conceito de desenvolvimento sustentável, tornando indissolúveis o meio ambiente e o desenvolvimento.⁵

Em 2002, a Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, organizou a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, África do Sul, também conhecida como Rio+10, para avaliar a situação do meio ambiente global a partir das considerações e medidas estabelecidas na conferência de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, tendo como resultado a Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Compromisso de Johannesburgo para um desenvolvimento sustentável, reiterando a proteção do meio ambiente continuava

⁴ DIAS, 2011, p.15-20.

⁵ Ibid., p.21-22.

dependente dos três pilares básicos para o desenvolvimento sustentável, quais sejam, o desenvolvimento social, econômico e a proteção ao meio ambiente.⁶

Por fim, é importante destacar que todos esses eventos vieram contribuir para o estabelecimento do atual conjunto normativo ambiental, instituído tanto no âmbito institucional, como por exemplo, as diretrizes da ONU, como também nos Estados-nações, inclusive com a criação de Ministérios, agências e outras organizações governamentais, sem esquecer, ainda, das regras de concessão de crédito adotadas pelas organizações financeiras multilaterais de fomento, como, por exemplo, BID e BIRD.⁷

Neste sentido temos a importante contribuição de Dias (2011):

Essa mudança no eixo pelo qual se articulam os interesses no sistema mundial provoca na década de 90, particularmente após a ECO-92, um aumento da assinatura de tratados e acordos multilaterais internacionais, ao mesmo tempo em que aumentam as medidas normatizadoras tomadas pelos organismos financeiros internacionais que contribuem para desenhar um quadro que se configura a construção de uma **nova ordem ambiental mundial**. A construção de um arcabouço normativo-institucional ambiental nos Estados-nações é direcionada, em grande medida, pelo significativo número de acordos multilaterais relacionados com o meio ambiente que constituem o aspecto mais visível dessa nova ordem.⁸

Vale ressaltar, ainda, que tais fatos são de grande relevância para o estabelecimento e o desenvolvimento deste trabalho

2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

Com o intuito de dar aplicabilidade do conceito de meio ambiente a gestão ambiental a abordagem deste tópico irá restringir-se ao contexto legal, em detrimento da vertente ecológica do conceito de meio ambiente.

Segundo a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, artigo 3º, inciso I, meio ambiente é “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”.⁹

Segundo Paulo Leme Machado¹⁰ a definição de meio ambiente na legislação federal é ampla, já que atinge tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e que a rege. Da mesma

⁶ DIAS, 2011, p.23-24.

⁷ Ibid., p.20.

⁸ Ibid., p.26. (grifo meu).

⁹ BRASIL. *Lei nº 6.938*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

¹⁰ MACHADO, 2013, p.63.

forma, Edis Milaré¹¹ nos relata que “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”.

Contudo, a vida prática exige precisar mais um pouco o conceito de meio ambiente, em termos de aplicabilidade das normas jurídicas. Sendo assim, tal conceito deve ser olhado em uma perspectiva estrita e outra mais ampla. Em sentido estrito o conceito de meio ambiente exclui tudo aquilo que não diz respeito aos recursos naturais, restringindo-se ao patrimônio natural e as interações deste com os seres vivos, considerando-se, ainda, a reciprocidade de relações (meios bióticos e abióticos). Já em sentido amplo, extrapola os limites da ecologia tradicional, e, assim, representado por elementos naturais, artificiais e culturais, que caucionam o desenvolvimento, em equilíbrio, de todas as formas de vida.¹²

Logo, o conceito de meio ambiente deve ser subdividido em três aspectos de meio ambiente: o “meio ambiente natural”, também denominado de físico, contemplando-se a flora, a água, o solo, o ar atmosférico, onde se dão as interações dos seres vivos com esses meios, assim como a interação recíproca de tais meios físicos com as espécies que as ocupam; o “meio ambiente artificial”, representado pelo conjunto de edificações e equipamentos públicos, como áreas verdes, espaços livres, ruas, praças, etc.; e, o “meio ambiente cultural”, representado pelo patrimônio paisagístico, arqueológico, histórico, artístico e turístico.¹³

2.2 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O MEIO AMBIENTE

Conforme caracterizado por Montesquieu, o poder despótico deu lugar ao Estado contemporâneo (governo de leis e não de homens, denominado Estado de Direito) no fim do século XVIII, com o propósito de evitar o arbítrio dos governantes, que atuavam sem regras ou leis. Como reflexo, surge a Constituição, leis das leis, meio pelo qual se busca a instituição de um governo organizado em normas e não arbitrário, limitado pelo respeito aos direitos do Homem. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, França, 1789, em seu artigo 16, já expressava que uma sociedade sem seguridade a garantia dos direitos (fundamentais), nem estabelecida à separação dos poderes, não tem Constituição. Assim, denomina-se o Estado Constitucional de Direito.¹⁴

A primeira geração dos direitos fundamentais, denominada de “liberdades públicas”, surge com a Declaração de 1789, final do século XVII, sendo complementada pela segunda geração, denominada “direitos sociais”, surgida após a primeira Guerra Mundial. Já

¹¹ MILARÉ, 2007, p.109.

¹² Ibid., p.110-111.

¹³ TOCCHETTO, 2012, p.4-5.

¹⁴ FERREIRA FILHO, 2005, p.1-3.

a terceira geração dos direitos fundamentais, denominada de “direitos de solidariedade” parece ainda não plenamente reconhecida.¹⁵

Aqui, cabe frisar que o interesse deste estudo está nos direitos fundamentais de terceira geração.

Segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, os direitos fundamentais de terceira geração surgem da consciência da necessidade de proteção de outros valores que vão além da proteção à vida e das liberdades. Assim, também devem ser resguardadas a qualidade de vida e a solidariedade entre os seres humanos de todos os povos, completando o lema da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.¹⁶

Os direitos fundamentais de terceira geração se emergem no plano internacional, a partir de reuniões promovidas pela ONU e UNESCO e se consolidam nas Cartas internacionais oriundas de tais encontros. Entre os novos valores estão o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente, o direito à paz, o direito ao patrimônio comum da humanidade, e há aqueles que ainda incluem o direito a autodeterminação dos povos (direito dos povos a dispor deles próprios) e o direito à comunicação.¹⁷ Para o desenvolvimento deste trabalho tem relevância os dois primeiros direitos mencionados, ou seja, o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente.

O Direito ao desenvolvimento foi consagrado no artigo 1^a, inciso I, da “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, editada em 1986 pela ONU, constando que

o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.¹⁸

O Direito ao meio ambiente tem marco na “Declaração de Estocolmo”, de 1972, de onde vemos que

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiental de tal qualidade que lhe permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras...¹⁹

¹⁵ FERREIRA FILHO, 2005, p.6.

¹⁶ Ibid., p.57.

¹⁷ Ibid., p.58.

¹⁸ Ibid., p.60.

¹⁹ Ibid., p.62.

Consoante ao exposto, resta fazer um breve relato sobre a evolução histórica do direito ao meio ambiente no Brasil.

Por aqui, os primeiros traços de defesa ao meio ambiente surgem ainda na fase colonial, momento em que o Brasil era regido pelas mesmas leis de Portugal, ou seja, as leis reais. Durante a vigência das Ordenações Manuelinas, que perdurou até o ano de 1548, era proibida a caça de perdizes, lebres e coelhos e tipificava como crime o corte de árvores frutíferas. Aprovada as Ordenações Filipinas, em 1603, fruto do domínio espanhol sob Portugal, a matéria ambiental passou a ser disciplinada em vários livros deste compilado, sendo aplicadas penas mais severas àqueles que cometiam crimes relacionados a matéria ambiental, como o açoite e o degredo para a África. Já durante o Regimento do Pau-Brasil, 1605, surge a primeira lei de proteção florestal, em que se exigia autorização real para o corte do pau-brasil. Daí em diante, novas determinações foram surgindo, tais como: a “Carta Régia”, de 1797, que se preocupou com a devesa da fauna, água e solo; o “Regimento de Cortes de Madeiras”, de 1799, onde se estabeleciam rigorosas regras para derrubada de árvores; surgiram, por determinação de José Bonifácio, as primeiras instruções para o reflorestamento da costa brasileira; a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1802, como primeira unidade de conservação para preservação de espécies e estudos científicos; a “Ordem de 9 de abril de 1809”, dada por D. João VI, prometendo liberdade aos escravos denunciadores de contrabando de pau-brasil; e, o “Decreto de 3 de agosto de 1817, que desautorizava o corte de árvores nas áreas circundantes do Rio Carioca, no Rio de Janeiro; assim como a Lei nº 601, de 1850, primeira Lei de Terras do Brasil, que estabelecia pena de prisão para crime de derrubada de matos ou o ateamento de fogo, além de consolidar a responsabilidade por dano ambiental fora do âmbito da legislação civil.²⁰

Em 1895, já na fase republicana, o Brasil se subscreve ao convênio das Egretes, Paris, França, visando a preservação de garças que povoavam rios e lagos da região da Amazônia. A primeira reserva florestal brasileira é criada em 1911, pelo Decreto nº 8.843, no antigo território do acre. O Serviço Florestal do Brasil, atualmente com a denominação de Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Dentre inúmeras referências normativas em matéria ambiental, não se pode esquecer do Código Florestal, de 1934, que impôs o limite ao exercício do direito de propriedade, das elaborações dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, em especial, o de 1979, plano III, criador do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e da Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional para o Meio Ambiente, em que se estabeleceu a exigência de estudo de impacto

²⁰ MOREIRA, José de Castro. *Origem do Direito Ambiental*. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. Vol. 19. nº 1. jan/jun. 2008.

ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) para a obtenção de licença para desenvolvimento de qualquer atividade modificadora do meio ambiente.²¹

Em termos constitucionais, a Carta Magna de 1988 “é a *primeira Constituição brasileira em que a expressão ‘meio ambiente’ é mencionada*”.²² As Constituições precedentes jamais se preocuparam especificamente com a proteção do meio ambiente. Apenas uma proibição a industriais contrárias à saúde do cidadão foi mencionada pela Constituição de 1824. Em 1891 o Texto Republicano apenas atribuía competência da União para legislar sobre matéria relativa a minas e terras. Já a Constituição de 1934 atribuiu a União a competência para legislar em matérias de mineração e riquezas do subsolo, águas, caça, pesca e sua exploração, assim como florestas, dispensando, ainda, proteção as belezas naturais e aos patrimônios histórico, artístico e cultural. A Carta de 1937 seguiu a mesma linha da anterior, com incremento a proteção das plantas e rebanho contra moléstias e agentes nocivos. As Constituições de 1946 e 1967 também se preocuparam com a proteção do patrimônio paisagístico, histórico e cultural nacional. A de 1946 manteve a escrita sobre competência legislativa e a de 1967 atribuiu competência para a União legislar sobre florestas, águas, caça, pesca, florestas, jazidas e normais gerais de defesa da saúde. Por fim, a Carta de 1969, emenda Militar a Carta de 1967, manteve as disposições desta última, introduzindo o termo “ecológico” em disposição referente a prévio levantamento ecológico para o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades e sobre função social da propriedade.²³

Contudo, é na Constituição Federal de 1988 que o tema meio ambiente ganha de vez o destaque merecido. Assim, passa a ser tratado especificamente no Capítulo VI do Título VIII (Da ordem social), artigo 225, com seus parágrafos e incisos.

De acordo com José Afonso da Silva, A Constituição de 1988

“toma consciência de que a ‘qualidade do meio ambiente se transformara um bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tronaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento’. As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito e propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente,

²¹ MOREIRA, José de Castro. *Origem do Direito Ambiental*. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. Vol. 19. nº 1. jan/jun. 2008.

²² MACHADO, 2013, p.150.

²³ MILARÉ, 2007, p.145-147.

que é instrumento no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade de vida humana”.²⁴

Preceitua o artigo 225, *caput*, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, é bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁵

De forma resumida, segundo José Afonso da Silva, o Artigo 225 é composto por três conjuntos normativos: no primeiro deles, relativo ao *caput*, está inserida a norma-matriz, que indica a todos o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; no segundo, composto pelo parágrafo primeiro e incisos, estão os instrumentos de garantia e efetividade do direito enunciado no *caput*; já no terceiro, compreendido pelos parágrafos segundo a sexto, tratam de determinações particulares relativas a objetos e setores, com suas áreas e situações de elevado conteúdo ecológico, que merecem pronta proteção constitucional.²⁶

Apesar do comando específico do artigo 225, e diga-se, considerado o mais avançado do planeta para a questão ambiental, o seu conteúdo tem dimensão

²⁴ SILVA, 2007, p.847-848.

²⁵ BRASIL, CRFB, 1988, artigo 225, *caput*: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

²⁶ SILVA, 2007, p.150.

transcendente e multidisciplinar e passa a permear por diversos outros dispositivos constitucionais, devendo balizar a interpretação desses dispositivos, principalmente os relativos à “ordem social” (desenvolvimento e bem-estar da sociedade) e “ordem econômica” (valorização do trabalho e livre iniciativa).²⁷

Segundo Edis Milaré, a Constituição brasileira ergueu o meio ambiente a uma categoria de valores ideais da ordem social, institucionalizando o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo. Além disso, a sua proteção segue como pressuposto à própria vida, outro valor fundamental.²⁸

Nesta esteira, são importantes as palavras de Paulo Afonso Leme Machado ao concluir sobre a também incorporação dos direitos fundamentais de terceira geração (solidariedade) pela atual Constituição brasileira, reflexo dos ainda ideais sociais que se iniciaram na França, por volta de 1789: “a universalização dos direitos individuais, sociais e difusos é uma das características da Constituição de 1988”.²⁹

2.3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, SEUS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

A Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi responsável por uma nova dinâmica na realidade ambiental, com caráter inovador alcançou também objetivos sociais e de solidariedade, se configurando como um valioso instrumento legal para o País. Nela foram definidos os objetivos e os princípios que devem ser tomados pelo Estado Nacional na defesa do meio ambiente.³⁰ Assim, ficou instituído que a PNMA “(...) tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)”³¹.

Tal comando legal é denominado como objetivo geral da PNMA, e para seu alcance foram instituídos diversos princípios que devem ser observados para sua efetiva concretização. São eles: (i) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; (ii) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; (iii) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; (iv) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; (v) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (vi) incentivos ao estudo e

²⁷ MILARÉ, 2007, p.147-150.

²⁸ Ibid., p.142-143.

²⁹ MACHADO, 2013, p.153.

³⁰ MILARÉ, 2007, p.303.

³¹ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 2º, *caput*.

à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; (vii) acompanhamento do estado da qualidade ambiental; (viii) recuperação de áreas degradadas; (ix) proteção de áreas ameaçadas de degradação; e, (x) educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.³²

Os princípios norteadores da PNMA mencionados destacam a posição do Poder Público como “fiel depositário” (zelador) da tutela ambiental de forma a mantê-lo em sua integridade. Como se trata de um direito difuso, o uso de todos os seus recursos deve ser pautado sobre os interesses coletivos, de forma racional, regulamentada e controlada, visando à manutenção da ordem social e econômica, além do próprio equilíbrio físico e das funções vitais dos ecossistemas, criando e assegurando áreas representativas dos mais variados ambientes naturais nacionais, delimitando os espaços de ocupação de solo para desenvolvimento de atividades com potencial poluidor, recompondo aquelas áreas já em processo de degradação, e protegendo as de sob ameaça, estabelecendo parâmetros para a manutenção da boa qualidade ambiental. Deve-se, ainda, adotar o incentivo a estudos, pesquisas e desenvolvimento de tecnologias apropriadas para o uso sustentável dos recursos ambientais, investindo na educação ambiental para a transmissão de conhecimentos e experiências sobre o controle da poluição.³³

A PNMA também traz em seu corpo alguns objetivos específicos, de forma a compensar a abrangência do objetivo geral, e alcançá-lo de forma concreta. Esses estão detalhados nos incisos do artigo quarto³⁴, como segue: (i) à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (ii) à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (iii) o estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; (iv) o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; (v) à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (vi) à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico

³² BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 2º, incisos I a X.

³³ MILARÉ, 2007, p.310-315.

³⁴ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 4º, *caput*: A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...).

propício à vida; e, (vii) à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.³⁵

Quanto aos objetivos específicos pode-se perceber que no desenvolvimento socioeconômico, nas demandas produtivas, deve ser observado a amplitude de oferta que o patrimônio ambiental é capaz de oferecer sem prejuízo da sua qualidade ambiental ou equilíbrio ecológico, prezando-se pela racionalização dos recursos e pela preservação do meio natural. Desta maneira, o Poder Público deve promover a cultura de responsabilidade no trato ambiental, instituindo sanções disciplinares e compensatórias aqueles que agem de forma nociva ao meio ambiente. Deve, ainda, promover ações governamentais, ou seja, governança para o meio ambiente, com a criação de planos, programas e projetos, com o estabelecimento de estrutura organizacional e operacional, assim como e a criação, baseada em critérios técnico-científicos, de padrões de controle ambiental confiáveis, sendo que para isso também se torna necessário o domínio de tecnologias e processos apropriados relacionados ao controle e gestão (“manejo”) ambiental, que devem ser alvo de incentivo.³⁶

Assim, como forma de garantir a compatibilização do desenvolvimento econômico-social e a preservação ambiental, assim como garantir os objetivos gerais e específicos concebidos, a Lei 6.938/1981 instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)³⁷,

³⁵ MILARÉ, 2007. p.317.

³⁶ Ibid., p.317-321.

³⁷ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, 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: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; 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; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; 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, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. § 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das

composto por órgãos e entidades de todas as esferas governamentais, bem como pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, com, dentre outros órgãos, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)³⁸, órgão consultivo e deliberativo, responsável, entre outras competências, por editar normas e definir padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Da mesma forma, a Lei 6.938/1981 elegeu, para lograr seus objetivos, os seguintes instrumentos: (i) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (ii) o zoneamento ambiental; (iii) a avaliação de impactos ambientais; (iv) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (v) os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; (vi) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (vii) o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; (viii) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; (ix) as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. (x) a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (xi) a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (xii) o Cadastro Técnico Federal de atividades

análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. § 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

³⁸ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 8º: Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009); IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (VETADO); V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama.

potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; e, (xiii) instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.³⁹

Dos treze instrumentos elencados nem todos ainda contam com base legal detalhada, e outros se apresentam com elevado grau de complexidade em sua formulação ou aplicação. Além disso, vale observar, sob a ótica da gestão ambiental, e independentemente de uma questão hierárquica entre os instrumentos, o valor específico de cada a sua importância na implantação e condução da política nacional.⁴⁰ Contudo, cada um deles encontra base constitucional, principalmente, nos dispositivos do artigo 225 da Constituição brasileira, assim como no § 1º e incisos deste mesmo comando.⁴¹

Todavia, seria inviável, em um único trabalho, esmiuçar cada um dos instrumentos da PNMA, optando-se, então, por concentrar os estudos no licenciamento ambiental, que será objeto deste trabalho, cientes de que este possui ligação com praticamente todos os outros de instrumentos, dependendo destes para a sua efetivação plena.

2.4 A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS E OS ESTUDOS AMBIENTAIS

Cientes de que este não é o foco deste estudo, apesar de se configurar de suma importância para a execução do objeto deste trabalho, será feito um levantamento dos aspectos mais relevantes para a compreensão da sequência do trabalho.

É certo que a PNMA elencou em seu rol de instrumentos a avaliação de impactos ambientais. A AIA e o licenciamento foram eleitos como ação preventiva para instalação de empreendimentos potencialmente poluidores. Tais empreendimentos, de uma forma geral, em termos de atividades ou obras, carecem de uma análise prévia, de modo a antever riscos e impactos ambientais, os quais devem ser corrigidos, mitigados e/ou compensados no momento de sua instalação, operação ou até mesmo no seu encerramento.⁴² Contudo, apenas com a edição da Resolução CONAMA nº 01/86⁴³ é que se vinculou efetivamente a AIA ao licenciamento de atividades poluidoras.⁴⁴

³⁹ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 4º, *caput*: São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...).

⁴⁰ MILARÉ, 2007, p.317-321.

⁴¹ ANTUNES, 2013, p.137.

⁴² MILARÉ, 2007, p.354.

⁴³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 2º: Dependará de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, (...).

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.31.

Isto posto, a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) configura-se como um conjunto de procedimentos convenientes a assegurar uma investigação sistêmica dos impactos ambientais provenientes de uma ação proposta, assim como das alternativas cabíveis, com adoção de metodologias que garantam a adoção de medidas de proteção ambiental, e de modo que seus resultados sejam apresentados de forma apropriada e satisfatória ao seu público alvo. E assim, deverá se levar em conta o fator ambiental nas decisões e ações quem possam causar efeito negativo ao meio ambiente.⁴⁵

O CONAMA é o órgão responsável por regulamentar o processo de licenciamentos por meio de AIA, fixando critérios básicos para exigência dos estudos de impactos ambientais, assim como estabelecendo tipos de estudos suficientes a aferição adequada das interferências negativas no meio ambiente, que irão depender das características e peculiaridades de cada caso.⁴⁶ A Resolução nº 01/86 deste órgão consagrou o Estudo e Impacto Ambiental (EIA) como o principal documento de avaliação de impactos para empreendimentos submetidos ao licenciamento.⁴⁷

Mais tarde, a Constituição Federal Brasileira⁴⁸ (1988) reforçou a necessidade de EIA para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. No entanto, possibilitou a dispensa da realização do EIA pra aqueles empreendimentos que não se enquadram em tal especificidade. Todavia, embora tenha dispensado o EIA, a Constituição não dispensa o órgão ambiental licenciador da exigência da AIA, por meio de outros estudos ambientais, para o empreendimento a ser licenciado. Ou seja, quando o impacto ambiental de uma determinada atividade não for considerado significativo o órgão licenciador, como subsídio ao processo decisório, poderá demandar outras espécies de estudos ambientais do gênero AIA, tais como o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e a análise preliminar de risco. Tais estudos foram relacionados⁴⁹ na Resolução CONAMA nº

⁴⁵ MILARÉ, 2007, p.354.

⁴⁶ Ibid., p.356.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.31.

⁴⁸ BRASIL, CRFB, 1988, artigo 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 1º: Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de

237/97, apesar de que a Resolução⁵⁰ também deixou claro que o EIA é a mais importante espécie no trato de licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental.⁵¹

Vale destacar aqui, que conceituar significativa degradação não é tarefa simples, visto que sempre haverá alguma alteração adversa nas características do meio ambiente em decorrência da implantação de um empreendimento.⁵² Diante da solicitação de uma licença, ainda na fase de planejamento, o órgão ambiental precisará especificar os estudos ambientais que necessitam ser apresentados, condicionando-o a expedição da licença, que será exigido por determinação legal ou por critérios próprios, lembrando que a Resolução CONAMA nº 01/86⁵³ apresenta uma relação exemplificativa de empreendimentos (atividades

controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 3º: A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.31-32.

⁵² MILARÉ, 2007, p.369.

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 2º: Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e in caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia. Artigo 3º: Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

e obras) considerados de significativo impacto ambiental, assim como a exigência de EIA nos procedimentos de licenciamento conduzidos pelo órgão ambiental da esfera federal.⁵⁴

2.4.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Como já citado neste trabalho, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é o principal documento de avaliação de impactos para empreendimentos submetidos ao licenciamento. Também este é considerado, dentro das modalidades de AIA, como o mais notável dos instrumentos de compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade ambiental.⁵⁵ A sua exigência caberá ao órgão ambiental licenciador, caso identificado que a atividade seja causadora de impacto significativo. Desta forma, em linhas gerais, dentre outras especificações, o EIA deve ser elaborado por profissionais legalmente habilitados⁵⁶, devendo ainda, segundo a Resolução CONAMA nº 01/86⁵⁷: (i) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; (ii) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; (iii) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetados pelos impactos, denominados área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; (iv) considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.32.

⁵⁵ MILARÉ, 2007, p.362.

⁵⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 11: Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 5º: O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais: I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade. Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Também, ainda segundo a Resolução CONAMA nº 01/86⁵⁸, o EIA deverá compor-se obrigatoriamente por quatro seções: (i) diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento, descrevendo e analisando as potencialidades dos meios físico, biológico e socioeconômico da área de influência do empreendimento, inferindo sobre a situação desses elementos antes e depois da implantação do projeto; (ii) análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, contemplando a previsão da magnitude e a interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes do empreendimento, discriminando, ainda, os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, assim como o grau de reversibilidade desses impactos, as suas propriedades cumulativas e sinérgicas, e a distribuição dos ônus e benefícios sociais; (iii) medidas mitigadoras dos impactos negativos, com avaliação da sua eficiência a partir da implementação dos programas ambientais previstos para serem implementados durante a vigência da LI; e, (iv) programa de acompanhamento e monitoramento, abrangendo os impactos positivos e negativos, indicando os padrões de qualidade a serem adotados como parâmetros.⁵⁹

Aqui vale ressaltar a uma pequena diferenciação entre as medidas mitigadoras, as medidas compensatórias e a compensação ambiental, que não devem ser confundidas. Medidas mitigadoras são aquelas ações preventivas ou corretivas, que tem por finalidade

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 6º: O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, 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. III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.33-34.

diminuir os impactos ambientais negativos identificados, definindo-se seus objetivos, o momento de sua aplicação e a responsabilização pela mesma. Por outro lado, as medidas compensatórias tratam de uma apresentação dos impactos ambientais negativos, contudo, que não podem ser evitados, e, desta forma, propõe-se medidas para compensar tais danos de forma alternativa, através de ações ou investimentos. Já a compensação ambiental é aplicada diante da impossibilidade de mitigação de alguns impactos ambientais, obrigatória para empreendimentos caracterizados como causadores de significativo impacto ambiental, e se configura em um montante de recursos definido pelo órgão ambiental que deve ser repassado pelo empreendedor e que é destinado à implantação e manutenção de Unidades de Conservação.⁶⁰

2.4.2 Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

Por se tratar de um estudo extenso, complexo e detalhado, e redigido em linguagem técnica, a compreensão do EIA não atende as demandas das mais variadas realidades sociais. Assim, com fito de torná-lo mais atrativo e acessível, definiu-se a necessidade a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), com informações a respeito do empreendimento e seus impactos, lembrando que este não pode, e nem deve, ser um mero resumo do EIA. O EIA possui caráter de diagnóstico e proposições aos aspectos negativos levantados, dentro de um documento técnico, enquanto o RIMA é constituído de informações essenciais acerca das vantagens e desvantagens, e das consequências ambientais derivadas de um empreendimento, voltado para a população em geral, na forma de um relatório gerencial.⁶¹

Segundo a Resolução CONAMA nº 01/86⁶², o RIMA deverá conter, in verbis: (i) os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; (ii) a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; (iii) a síntese dos resultados dos estudos de

⁶⁰ TRENNEPOHL, 2013, p.52 e 277.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.34.

⁶² BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 9º: O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: (...).

diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; (iv) a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; (v) a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; (vi) a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; (vii) o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e, (viii) recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Finalizando, cabe acentuar que o RIMA, por ser destinado à população em geral, deve ser apresentado de forma objetiva, adotando-se o uso de linguagem adequada, ilustrações, mapas, gráficos, etc., de forma a facilitar a compreensão do “leigo”.⁶³

2.4.3 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

De forma objetiva, a diferença entre a AIA e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) reside no fato de que a AIA é empregada na avaliação ambiental de empreendimentos (projetos, atividade ou obra), limitando-se ao aspecto individual e pontual, enquanto a AAE, embora também empregada como forma de aviação ambiental, é direcionada a políticas, planos e programas, em seus níveis governamentais, possibilitando uma visão mais ampla e integrada e maior capacidade de avaliação de impactos, mediante análise dos efeitos cumulativos de impactos individuais, ou seja, uma trata-se de uma visão holística na avaliação dos impactos ambientais. Assim, a AAE simplifica e fortalece a AAI, pois permite a antecipação da identificação de impactos potenciais através dos planos, programas e políticas governamentais, reduzindo tempo e recursos das avaliações individuais.⁶⁴

Vale destacar as palavras de Édis Milaré⁶⁵ em relação ao assunto, onde destacou a importância das avaliações prévias para a gestão ambiental: “(...) essa *avaliação prévia*

⁶³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986, artigo 9º, Parágrafo único: O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.33.

⁶⁵ MILARÉ, 2007, p.400.

fundamenta-se nos princípios da precaução ou da prevenção. Precaver-se e prevenir não constituem medidas gratuitas e aleatórias, porém são jurídica e tecnicamente necessárias, indispensáveis, quando se trata do meio ambiente”.

Ainda segundo mesmo autor, a AAE envolve ações, preconizadas por políticas, planos e programas, assim como agentes para executá-las, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que devem se mobilizar segundo o que lhe foi proposto ou imposto. Por ser estratégica, o preparo, obviamente, deve anteceder a ação, indicando os melhores caminhos para se alcançar os objetivos, avaliando o efeito cumulativo e sinérgico das interações decorrentes de obras sucessivas, sob pena do trágico desequilíbrio ecológico e danos ambientais graves. A AAE reforça a importância da criação dos Sistemas de Meio Ambiente, já que a preservação ambiental não é concentrada em uma única esfera de governo, ou seja, em um único órgão central, exigindo a participação dos órgãos setoriais de meio ambiente.⁶⁶ Encerrando, deixam-se as palavras MILARÉ⁶⁷, sobre a importância do comprometimento governamental para o alcance da AAE:

É desejável – diríamos, imprescindível – que os governos assumam a decisão, política e ambientalmente correta, de estabelecer núcleos de pensamento ambiental crítico e proativo em todos aqueles órgãos ou repartições da Administração Pública que têm ou poderão ter interfaces com a qualidade do meio ambiente.

2.5 A RESPONSABILIDADE JURÍDICO-AMBIENTAL EM DANOS AMBIENTAIS

Para a continuidade deste trabalho acredita-se ser necessária uma breve introdução ao estudo dos aspectos básicos que envolvem a responsabilidade jurídico-ambiental.

A caracterização do descumprimento de um dever jurídico é capaz de suscitar variantes de responsabilidades, inclusive de forma cumulativa, porém independentes, que estão vinculadas a natureza jurídica da sanção prevista pelo ordenamento jurídico, podendo apresentar-se nas modalidades administrativa, civil e criminal.⁶⁸

A responsabilidade administrativa é resultante a inobservância de normas da Administração que foram estabelecidas em Lei ou contrato, impondo ônus ao infringente, de naturezas diversas (multa, advertência, apreensão, suspensão, etc.). Configura a responsabilidade administrativa ambiental a ação ou omissão, que transgrida regras jurídicas quanto ao uso, gozo, promoção ou recuperação do meio ambiente, apuradas

⁶⁶ MILARÉ, 2007, p.401-403.

⁶⁷ Ibid., p.403.

⁶⁸ TOCCHETTO, 2012, p.12.

mediante processo administrativo, em que se resguarda o direito ao contraditório e ampla defesa, ou seja, “ouvindo-se também a outra parte” (*audiatur et altera pars*).⁶⁹

Em relação a responsabilidade civil, muitas são as definições dadas ao gênero. Aqui vale a idéia de que tal modalidade de responsabilidade obriga o infringente de norma de cunho civil ou penal, e ainda obrigação assumida (contratos), que por meio de prática de ato ilícito (comissivo ou omissivo) fica obrigado a recompor o lesado, mediante indenização pelos danos causados. Dentro das espécies que lhe cabem, cumpre salientar aquelas em razão de seu fundamento, ou seja, a responsabilidade subjetiva e a responsabilidade objetiva. A subjetiva presume a análise da culpa ou dolo na conduta lesiva do agente. Já na objetiva, tal conduta é irrelevante, prevalecendo a mera existência de nexo de causalidade (vínculo entre conduta e o seu resultado) entre a ação do agente e o dano, como resultado da mesma.⁷⁰

Já a responsabilidade criminal implica em lesão aos deveres de cidadão para com a ordem social, ou seja, bens jurídicos fundamentais para a sobrevivência da sociedade de forma harmoniosa, que requer uma análise da culpabilidade ou da postura antissocial do agente, sendo-lhe impostas as sanções previstas na lei penal para condutas previamente tipificadas. Além da pena prevista o agente ainda tem o dever de reparar a lesão, que pode se dar mediante restituição, ressarcimento, reparação e indenização.⁷¹

Assim, as condutas lesivas ao meio ambiente devem ser não apenas reprimidas, mas evitadas, tornando ilícita a mera manifestação de conduta, independentemente da produção de resultado danoso ao meio ambiente, configurado pelo crime de perigo. Sendo o meio ambiente um bem comum a todos e de fruição coletiva, estando seus bens sob domínio público ou privado, as condutas lesivas a recursos naturais ou artificiais (culturais) são suscetíveis de ressarcimento, por ato lícito ou ilícito e de forma independente ao elemento culpa, ou seja, incide a responsabilidade objetiva. Nesta estreita, de forma simples, considera-se como dano ambiental a lesão direta ao meio ambiente com repercussão sobre pessoas ou bens, tendo valor econômico determinado por estimação de seu valor monetário comparado com outros bens e serviços disponíveis na economia. Mesmo assim, a avaliação do dano é uma difícil tarefa, já que alguns danos até podem ter alguma repercussão imediata, e em outros casos só podem ter a cessação de seus efeitos evidenciados após vários anos, quando já atingiram, inclusive, a outras gerações. Uma forma geralmente utilizada na apuração do dano ambiental é a aplicação da teoria da diferença, em que se calculam as despesas necessárias para o retorno do bem ao seu *status quo ante*, avaliando os custos e as medidas inescusáveis a remediação das degradações ambientais. Então, de

⁶⁹ TOCCHETTO, 2012, p.12.

⁷⁰ *Ibid.*, p.13-16.

⁷¹ *Ibid.*, p.16-18.

forma mais sucinta, a avaliação do meio ambiente é baseada em análise de custo/benéfico, enquanto a avaliação dos danos ao meio ambiente preocupa-se em atingir um estado preexistente.⁷²

Cabe ressaltar, ainda, que a prevenção ao dano ambiental tem abrigo na Carta Magna, que adotou a metodologia das medidas liminares. Tal critério indica a adoção do *periculum in mora* (perigo da demora), o que exige uma antecipação da ação administrativa do Poder Público e que o obriga a prevenção dos riscos de dano ao meio ambiente.⁷³

⁷² TOCCHETTO, 2012, p.19-28 e 220-221.

⁷³ MACHADO, 2013, p.165.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O meio ambiente, como um direito fundamental previsto na Constituição Federal brasileira, deve ser protegido, cabendo também ao Estado delimitar a atuação das forças de mercado, para manter o equilíbrio natural dos ecossistemas. O licenciamento ambiental resulta em um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e, apesar de trabalhoso, implica em benefícios para o próprio empreendedor.¹

Segundo palavras do Ministro Walton Alencar Rodrigues, então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU),

“o licenciamento ambiental é instrumento fundamental na busca do desenvolvimento sustentável. Sua contribuição é direta e visa a encontrar o convívio equilibrado entre ação econômica do homem e o meio ambiente onde se insere. Busca-se a compatibilidade do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa com o meio ambiente, dentro de sua capacidade de regeneração e permanência”.²

Sábias palavras foram proferidas pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, quanto à identificação de meios mais eficientes e eficazes na gestão pública, referindo-se a atuação do TCU junto ao processo de licenciamento ambiental:

“O Licenciamento Ambiental, de utilização compartilhada entre a União e os Estados da federação, o Distrito Federal e os Municípios, em conformidade com as respectivas competências, tem o objetivo de regular as atividades e os empreendimentos que utilizam os recursos naturais e podem causar degradação ambiental. Por meio dele, os órgãos ambientais adquirem a estatura legal para avaliar os eventuais impactos ao meio ambiente de uma determinada atividade. Trata-se de um importante mecanismo de nossa sociedade e proporciona ganhos de qualidade ao meio ambiente e à vida das comunidades numa melhor perspectiva de desenvolvimento. A qualidade do licenciamento ambiental depende, em grande parte, da disponibilidade e da produção de informação básica acerca dos recursos naturais (solo, minerais, fauna, floresta, ecossistemas etc) de uma determinada região. (...) Depende, também, do conhecimento pela maioria dos interessados quanto aos procedimentos e trâmites requeridos para a sua concessão”.³

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.2-7.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.3.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.4.

Como instrumento da PNMA, o licenciamento tem o objetivo de agir preventivamente na proteção do meio ambiente, compatibilizando sua preservação com o desenvolvimento econômico-social, fatores igualmente importantes e essenciais à sociedade, além de direitos fundamentais constitucionais, de forma que o exercício de um deles não comprometa o outro.⁴

Previsto no artigo 10, *caput*, da Lei 6.938/81, fica estabelecido quanto ao licenciamento, após alteração do texto original pela Lei Complementar nº 140, de 2011:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”.⁵

Concluindo a temática, vale ressaltar o comentário de Edis Milaré⁶, momento em que salientou a importância do Licenciamento como instrumento de gestão do ambiente no controle das atividades humanas que interferem nas condições ambientais, compatibilizando o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, além da sua qualificação como instrumento da PNMA, e, assim, devendo ser afastada a sua perspectiva de entrave ao desenvolvimento.

3.1 O CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Apesar de sua previsão na PNMA, o conceito de Licenciamento Ambiental só foi concretizado pela Resolução CONAMA nº 237/97, mediante artigo 1º, inciso I, como segue:

“Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.⁷

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.9.

⁵ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

⁶ MILARÉ, 2007, p.406.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997.

Mais tarde, a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, em seu artigo 2º, inciso I, também trouxe sua contribuição para o conceito de licenciamento ambiental de forma mais simplificada, sendo:

“o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.⁸

Desta forma, percebe-se que o licenciamento ambiental trata-se de um procedimento formal administrativo, conduzido no âmbito do Poder Executivo, mediante seus órgãos ambientais, em suas diversas esferas, e que advém do regular exercício do poder de polícia administrativa de tais órgãos. Ou seja, trata-se de um encadeamento de atos que visam à concessão da licença ambiental.⁹

3.2 NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De forma técnica, o vocábulo empregado para definir o ato administrativo aqui em questão, ou seja, “licenciamento ambiental”, parece não refletir a natureza da expressão jurídica “licença”. A própria Constituição Federal, no título referente à ordem econômica e financeira¹⁰, já adotara, de forma mais precisa, a expressão “autorização” para assegurar o livre exercício de atividades econômicas. Razoável, então, concluir que o sistema de licenciamento ambiental é feito pelo sistema de autorizações conforme a texto constitucional.¹¹

Sem maiores delongas, de certo que a licença trata-se de um ato administrativo vinculado e definitivo, cabendo ao Poder Público a obrigação de atender a requisição da parte interessada, no caso desta atender a todos os requisitos legais para tal. Assim, comprovando-se o cumprimento dos requisitos legais pertinentes ao exercício regular de um direito subjetivo, o Poder Público não pode fazer juízo discricionário sobre o mesmo, deixando de atendê-lo. O Poder Público só poderá invalidar o ato em situações muito

⁸ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.10.

¹⁰ BRASIL, CRFB, 1988, artigo 170, parágrafo único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

¹¹ MACHADO, 2013, p.322.

específicas, como no caso de ilegalidade na expedição do alvará, descumprimento na execução da atividade por parte do titular ou por interesse público superveniente, situação em que se impõe o dever de indenizar a parte prejudicada. Resumindo, a licença é um ato declaratório de um direito preexistente. Ao contrário, a autorização se reveste de discricionariedade e precariedade, sendo facultado ao Poder Público, mediante análise dos critérios de conveniência e oportunidade, negar a pretensão do interessado ao exercício de uma determinada atividade. De forma resumida, a autorização trata-se de um ato constitutivo de direito.¹²

Reforçando o entendimento em relação a sua natureza, soma-se o fato de que a “licença ambiental”, ou melhor, de forma mais técnica, a “autorização ambiental”, apesar de representar o exercício do direito à livre iniciativa, no caso de atendimento exigências legais (precauções requeridas), também resguardando o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal autorização deve ser renovada em determinado período de tempo. Neste caso, o Poder Público reavalia e intervém periodicamente a atividade avaliada em função do controle de sua qualidade ambiental, podendo, inclusive, cassá-la. Entretanto, no entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, apesar da terminologia, a expressão “licenciamento ambiental” tem força de lei, visto ter sido utilizado nas Leis 6.938/81 e na Lei Complementar 140, possuindo, assim, vida própria, independentemente dos conceitos de “licença” e “autorização” utilizados pelo Direito administrativo.¹³

3.3 TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS

Obedecendo aos preceitos legais e normas administrativas, o licenciamento ambiental, está relacionado à premissa de empreendimentos que possam causar alterações significativas no meio ambiente, repercutindo em sua qualidade ambiental.¹⁴

Contudo, antes de se esmiuçar a temática, é necessário conceituar o próprio termo “licença ambiental”. Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97, artigo 1º, inciso II, temos que a licença ambiental é:

“ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos

¹² MILARÉ, 2007, p.404-405.

¹³ MACHADO, 2013, p.322-323.

¹⁴ MILARÉ, 2007, p.405.

recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.¹⁵

Com base no conceito extraído da norma supracitada, pode-se perceber que para cada fase do processo de licenciamento ambiental caberá uma licença específica. Assim, ainda na fase de planejamento, caberá a licença prévia (LP); caberá licença de instalação (LI), para a fase de construção ou ampliação do empreendimento; e, para o funcionamento do ou operação do empreendimento, caberá a licença de operação (LO).¹⁶ Tais licenças serão detalhadas a seguir:

3.3.1 Licença Prévia (LP)

A licença prévia¹⁷ (LP) é aquela solicitada ainda na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, em que se definem as condições de compatibilidade entre o projeto apresentado e a preservação do meio ambiente afetado, atestando, assim, a sua viabilidade ambiental. Através dela será aprovada a localização, a concepção, serão estabelecidos requisitos e condicionantes para as próximas fases do licenciamento, serão definidas as medidas mitigadoras e as medidas compensatórias dos impactos negativos oriundos do projeto. Em último instante, representa o compromisso assumido pelo empreendedor em seguir o projeto conforme aprovado pelo órgão ambiental licenciador.¹⁸

A concessão da LP para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental estará sujeita a apresentação, por parte do requerente, e aprovação, por parte da Administração Pública, de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e do seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), comumente chamado de EIA/RIMA.¹⁹ Segundo MACHADO²⁰, o EPIA pode coincidir com a fase de LP, mas ressalta que normalmente o EPIA deve anteceder a LP, já que como se

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.17.

¹⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 8º, *caput* : O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.17.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.17.

²⁰ MACHADO, 2013, p.311.

trata de uma fase em que o Poder Público mostra ao requerente suas pretensões, qualquer decisão tomada de forma precipitada sujeitar-se-á o processo a nulidade. Nesta esteira, a LP, por se tratar de uma fase de estudos, ainda que tenha sido dispendiosa ao empreendedor, não gerará direitos ao requerente.

A LP está conectada ao princípio constitucional da prevenção e a viabilidade do empreendimento passará pela análise de vertentes dentro desse contexto (reparabilidade de um dano ambiental). Desta maneira, é nesta fase que: (i) serão levantados os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento; (ii) serão avaliadas a magnitude e a abrangência de tais impactos; (iii) serão formuladas medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos do empreendimento; (iv) serão ouvidos os órgãos ambientais das esferas competentes; (v) serão ouvidos os órgãos e as entidades setoriais, com área de atuação situada concomitantemente a do empreendimento; (vi) serão discutidos com a comunidade os impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, mediante realização de audiência pública, quando necessário; (vii) será tomada a decisão quanto a viabilidade ambiental do empreendimento, sempre levando em conta a sua localização e os seus prováveis impactos, confrontando-os as medidas mitigadoras dos impactos ao meio ambiente e aos impactos sociais.²¹

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97 o prazo de validade LP deverá ser, no mínimo, igualmente ao estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, ou seja, o tempo necessário para a concretização do planejamento apresentado ao Poder Público, mas não podendo ser superior a cinco anos. Caso se torne necessário a mesma poderá vir a ser prorrogada, desde que não ultrapasse ao seu tempo de tolerância máxima.²²

3.3.2 Licença de Instalação (LI)

Obtida a licença prévia, dá-se início ao detalhamento do projeto de construção do empreendimento, inclusive, das medidas de controle ambiental que foram determinadas. Contudo, antes do efetivo início das obras deverá ser requerida, junto ao órgão licenciador,

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.17-18.

²² BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 18, *caput*: O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

a licença de instalação²³ (LI), que servirá para a verificação de compatibilidade do projeto com o meio ambiente afetado, validando, assim, a estratégia proposta para tratamento das questões ambientais na fase de construção.²⁴

Assim, concedia a licença de instalação o órgão licenciador terá: (i) autorizado o empreendedor a dar início às obras necessárias; (ii) concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e cronogramas de implementação; (iii) verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia; (iv) estabelecido medidas de controle ambiental, de forma a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedeça aos padrões de qualidade ambiental estipulados em lei e regulamentos; (v) fixado, de acordo com as características de cada empreendimento, as condicionantes da licença de instalação, ou seja, as medidas mitigadoras e compensatórias dos danos ambientais levantados, que serão monitoradas pelo próprio órgão licenciador ao longo do processo de instalação do empreendimento.²⁵

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97 o prazo de validade da LI deverá ser, no mínimo, igualmente ao estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, mas não podendo ser superior a seis anos. Caso se torne necessário a mesma poderá vir a ser prorrogada, desde que não ultrapasse ao seu tempo de tolerância máxima.²⁶

²³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 8º, *caput*: O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.18.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.18.

²⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 18, *caput*: O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. § 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

3.3.3 Licença de Operação (LO)

A licença de operação²⁷ (LO) tem a premissa de aprovação da proposta de convivência entre o meio ambiente a atividade ou empreendimento, autorizando-se, assim, o início efetivo do seu funcionamento, desde que respeitadas às condicionantes estabelecidas para a sua continuidade. Logo, a LO possui três características básicas: (i) concedida pelo órgão licenciador depois de verificado o efetivo cumprimento das condicionantes em todas as licenças anteriores, ou seja, nas LP e LI; (ii) abrange as medidas de controle ambiental (padrões ambientais), que estipularam limites para o funcionamento da atividade ou do empreendimento; (iii) especifica as condicionantes compulsórias determinadas para a operação, sob pena de suspensão ou cancelamento da operação.²⁸

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97 o prazo de validade LO deverá ser de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos.²⁹

Por conseguinte, a LO não possui caráter definitivo, possuindo tempo finito de vigência. Sua validade será determinada por cada ente federativo e deverá considerar os planos de controle ambiental estabelecidos, respeitando-se os prazos legais. Assim, sendo finita, a LO sujeita-se a procedimento de renovação, sob condicionantes supervenientes, cujo mérito é verificado após avaliação dos resultados dos programas de controle ambiental e do desempenho ambiental na vigência anterior. Apesar disso, órgão licenciador poderá estabelecer prazos de validade da licença inferiores, pela natureza peculiar de certas

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 8º, *caput*: O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.19.

²⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 18, *caput*: O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

atividades ou empreendimentos, que estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazo inferior a quatro anos. Já a renovação da LO deve ser requerida com cento e vinte dias de antecedência a data da sua expiração, momento que requer a também publicação da solicitação em jornal oficial e em periódico regional ou local de grande circulação, e estará automaticamente prorrogada até a manifestação do órgão licenciador, sendo facultado a este, mediante justificativa, o aumento ou redução do prazo da validade para a próxima vigência.³⁰

Importante frisar que, sendo um compromisso assumido pelo empreendedor junto ao órgão ambiental competente, qualquer modificação posterior no projeto aprovado, como a ampliação da área de influência, o rearranjo de processo produtivo, etc., deverá ser levado novamente a crivo do órgão licenciador.³¹

3.4 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS QUE NECESSITAM DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Não é a qualquer tipo de empreendimento ou atividade que se exige o licenciamento ambiental. A Lei 6.938/81 estabelece a necessidade do licenciamento ambiental para atividades ou estabelecimentos que utilizam recursos ambientais, aquelas também consideradas como efetiva e potencialmente poluidoras, bem como aquelas capazes de causar degradação ambiental.³² Redação muito similar é trazida pela Resolução CONAMA nº 237/97.³³

Aqui torna-se necessário levantar alguns conceitos importantes, trazidos na própria Lei 6.938/81. O primeiro deles é “recursos ambientais”; que pela redação da Lei (inciso V)

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.19.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.19.

³² BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, artigo 10, *caput*: A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

³³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 2º, *caput*: A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

trata-se da fauna, da flora, da atmosfera, das águas interiores, das águas superficiais, das águas subterrâneas, dos estuários, do mar territorial, do solo, do subsolo e dos elementos da biosfera. O segundo conceito importante é o de “poluição”, que, segundo redação da Lei (inciso III), de forma sintética, trata-se da degradação ambiental resultante de atividades antrópicas. Já o terceiro conceito, que também está ligado ao segundo, refere-se a “degradação ambiental”, aqui sintetizado nas alterações adversas nas características ambientais (inciso II).³⁴

Nesta esteira, considerando que não há como esgotar todas as atividades humanas capazes de utilizar recursos ambientais, poluir ou causar a degradação ambiental, cabe aos órgãos ambientais, em suas esferas, analisar isoladamente cada situação apresentada e determinar se a atividade ou o empreendimento necessitará do licenciamento ambiental. Contudo, algumas atividades já estão crivadas pela necessidade do licenciamento. Assim, de forma exemplificativa, a Lei 6.938/81, em seu anexo VIII e a Resolução CONAMA nº 237/97, em seu anexo I, trazem um rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Não obstante, aquelas atividades compatíveis, de impactos com magnitude semelhantes provavelmente necessitarão do licenciamento, e tal necessidade será elucidada pelo órgão ambiental.³⁵

Salienta-se que os anexos citados neste tópico estão disponíveis também como anexos nesse trabalho.

Cabe ressaltar, ainda, que, conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 237/97³⁶, dependendo da natureza da atividade ou do empreendimento a ser licenciado, assim como dos recursos ambientais envolvidos, o empreendedor necessitará de outros tipos de licenças ou autorizações ambientais específicas, que serão obtidas junto aos órgãos competentes, conforme legislação pertinente. Como exemplos, podem ser citados: (i) licença de instalação para atividades que incluam desmatamento, depende de autorização

³⁴ BRASIL. Lei nº 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, artigo 3º, *caput*: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.13.

³⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 9º, *caput*: O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

específica do órgão ambiental (Código Florestal, Lei 4.771/65, art. 19 e Resolução CONAMA a 378/06); (ii) autorização para supressão de área de preservação permanente para a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (Código Florestal, Lei 4.771/65, art. 3º, § 1º e art. 4º); (iii) licença para transportar e comercializar produtos florestais (Lei 4.771/65, art. 26, alíneas “h” e “i”, Portaria MMA 253/06 e Instrução Normativa Ibama 112/06, que dispõem sobre o Documento de Origem Florestal - DOF); (iv) licença para construção e autorização para operação de instalações nucleares e transferência da propriedade ou da posse de instalações nucleares e comércio de materiais nucleares (Lei 6.189/74, art. 7º a 11); (v) autorização para queimada controlada em práticas agropastoris e florestais (Lei 4.771/65, art. 27 e Decreto 2.661/98); (vi) concessões das agências reguladoras, como por exemplo autorização para exploração de centrais hidrelétricas até 30MW (Resolução ANEEL 395/98) e autorização para implantação, ampliação ou repotenciação de centrais geradoras termelétricas, eólicas e de outras fontes alternativas de energia (Resolução ANEEL 112/99); (vii) outorga para utilização de recursos hídricos (Lei 9.433/97, Política Nacional de Recursos Hídricos).³⁷

3.5 PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

O procedimento para obtenção da licença ambiental será conduzido mediante rito estabelecido pela Resolução CONAMA nº 237/97³⁸, e contará com pelo menos oito etapas, quais sejam: (i) definição pelo órgão ambiental competente (órgão licenciador) dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.10-11.

³⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 10, *caput*: O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

licenciamento correspondente à licença a ser requerida; (ii) requerimento da licença ambiental, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, e seu respectivo anúncio público; (iii) análise pelo órgão licenciador, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando couber; (iv) solicitação, pelo órgão ambiental competente, de esclarecimentos e complementações dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, caso julgue-se necessário; (v) audiência pública, quando couber; (vi) solicitação, pelo órgão licenciador, de esclarecimentos e complementações, em decorrência de audiências públicas; (vii) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; (viii) deferimento ou não do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. Tendo parecer confirmativo, o licenciamento ambiental se desdobrará em licença prévia, para a fase de planejamento; licença de instalação, para a fase de construção; e, licença de operação, para o funcionamento do empreendimento.³⁹

3.5.1 Primeira etapa – Identificação do órgão ambiental competente

Os critérios para identificação do órgão ambiental competente para o licenciamento, até a chegada da Lei Complementar 140/2011, sempre foram motivos de controvérsias, uma vez que a Constituição Federal brasileira⁴⁰ definiu a matéria ambiental como sendo de competência comum entre a união, os estados, o distrito federal, e os municípios. Assim, todos os entes federativos poderiam editar normas no que tange a proteção do meio ambiente, e a competência para o licenciamento ambiental era traduzido pela observação da *prevalência do interesse*: o interesse nacional se sobrepondo ao interesse de cada Estado, e estes últimos se sobrepondo aos Municípios. Esse critério simplifica os demais critérios trazidos pela Resolução CONAMA nº 237/97: critério geográfico; critério da abrangência dos impactos; critério da dominialidade; e, critério da especificidade ou da segurança nacional. Com a edição da Lei Complementar 140/2011, salvo as exceções, passou-se a adotar unicamente o critério da localização da atividade ou empreendimento para definir a competência do órgão licenciador.⁴¹

Nesta estreita, tem-se como competência exclusiva, ou originária, da união licenciar as atividades ou empreendimentos: (i) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil

³⁹ MILARÉ, 2007, p.406.

⁴⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988, artigo 23, *caput*: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...)VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...).

⁴¹ TRENNEPOHL, 2013, p.37-39.

e em país limítrofe; (ii) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; (iii) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; (iv) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (v) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; (vi) de caráter militar, exceto aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97/1999; (vii) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); (viii) 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. Aos Estados, Municípios e Distrito federal, coube, de forma residual, o licenciamento do que não ficou sob responsabilidade de algum outro entre federativo, nem da própria união, de acordo com os artigos 8º, 9º e 10 da Lei Complementar 140/2011.⁴²

⁴² BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 7º, *caput*: São ações administrativas da União: XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) 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; Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em 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.

Art. 8º São ações administrativas dos Estados: XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou

É importante frisar que a Lei Complementar 140/2011⁴³ tornou evidente a unicidade do licenciamento ambiental, ou seja, uma atividade ou empreendimento só precisará ser licenciado por um único ente federativo, mediante seu órgão ambiental, respeitando-se a regras já mencionadas. Através desse sistema evita-se a sobreposição de atuação dos entes federativos e a instauração de conflitos de interesses. Apesar disso, também foi assegurado o direito dos demais entes federativos, desde que interessados e forma não vinculante (não obriga o órgão licenciador a obedecê-la), de se manifestarem, como forma de ação de cooperação, ao órgão administrativo responsável pelo procedimento de licenciamento, respeitando-se os prazos do procedimento, embora possam recorrer diretamente ao Poder Judiciário caso entendam ser o ente competente ao licenciamento.⁴⁴

A Lei Complementar 140/2011⁴⁵ também trouxe outros dois tipos de situações em que o licenciamento sairá de uma esfera e passará para a esfera imediatamente superior, de forma supletiva⁴⁶. São elas: (i) quando inexistir órgão administrativo capacitado ou

empreendimentos: a) 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 b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

⁴³ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 13, *caput*: Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

⁴⁴ MACHADO, 2013, p.324-326.

⁴⁵ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 15, *caput*: Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e, III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

⁴⁶ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 2º, *caput*: Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: II - atuação supletiva: ação do ente da

conselho de meio ambiente no ente federativo com competência originária para o licenciamento; (ii) quando o órgão administrativo competente deixa de emitir a licença no prazo estabelecido para a tramitação do procedimento. As hipóteses legais ilustradas na Lei Complementar 140/2011 tratam de ações supletivas vinculadas, não se podendo esquecer que a Lei mencionada também se preocupou com a definição de “órgão ambiental capacitado”⁴⁷, mensurado sob três aspectos: (i) possuir técnicos em seu quadro próprio ou em consórcio; (ii) possuir técnicos devidamente habilitados; e, (iii) possuir quantitativo técnico compatível com a demanda.⁴⁸

3.5.2 Segunda etapa – licença prévia (LP)

Após definido o ente federativo competente ao licenciamento, o empreendedor, ainda em fase preliminar do projeto, deverá dirigir-se ao órgão administrativo ambiental para definição conjunta dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao procedimento de licenciamento. Logo após, o empreendedor deverá providenciar os estudos ambientais requeridos, com todas as exigências do órgão licenciador. Em seguida, o empreendedor deverá requerer formalmente a licença prévia, que, inclusive, deve ser levado a publicação⁴⁹ em jornal oficial do ente correspondente e em periódico regional ou local de grande circulação, apresentando o estudo e documentos previamente definidos. O empreendedor deverá, também, apresentar certidão da Prefeitura Municipal, com declaração de conformidade do tipo de empreendimento e local de estabelecimento, conforme a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo⁵⁰, além das demais autorizações

Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar.

⁴⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 5º, *caput*: Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

⁴⁸ MACHADO, 2013, p.326-327.

⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 6.938*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, art. 10, § 1º: Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 10, § 1º: No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar,

pertinentes, conforme mencionado no item 3.4 deste trabalho⁵¹. Em posse da documentação, o órgão licitante fará a análise do processo⁵², que deverá atender o prazo máximo de seis meses (salvo quando presente EIA/RIMA e/ou audiência pública, cujo prazo será de 12 meses), realizará vistoria técnica, caso julgue necessário, e solicitará, uma única vez, a complementação⁵³ de informações ou esclarecimentos, que deverão ser atendidos dentro do prazo máximo de quatro meses, apesar de cabível uma reiteração do pedido, quanto os apresentados foram insatisfatórios. Vale lembrar caso os prazos não sejam observados, caberá⁵⁴ o licenciamento pela via supletiva, para o caso do órgão licenciador, ou o arquivamento do procedimento, para o empreendedor.⁵⁵

obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

⁵¹ BRASIL. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011, artigo 12, *caput*: Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o *caput*, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

⁵² BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 14: O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. § 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor. § 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 15: O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação. Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 16: O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.23-24.

Em algumas situações será necessária a realização de audiência pública⁵⁶, onde abre-se debate entre o órgão ambiental, o empreendedor e a sociedade em geral, sendo expostos os conteúdos do Estudo de Impacto ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), momento em que são esclarecidas as dúvidas e recolhem-se críticas e sugestões a respeito. A definição da necessidade da audiência pública é feita; (i) a critério do órgão ambiental licenciador; (ii) por solicitação de alguma entidade civil; (iii) por requisição do Ministério Público; ou, (iv) pelo solicitação de ao menos 50 cidadãos, mediante abaixo-assinado. Ocorrendo-se a audiência, e em decorrência dos debates, novos prazos são abertos para complementações ou esclarecimentos. De qualquer forma, obrigatoriamente, o órgão ambiental licenciador deverá abrir prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir do recebimento do RIMA, para a realização da audiência pública. Havendo a solicitação na forma regimental de audiência pública, e esta não sendo observada, a licença emitida de forma superveniente será considerada nula.⁵⁷

Por fim, finalizado o processo de análise será emitido, pelo órgão ambiental licenciador, parecer técnico conclusivo e, quando couber, também parecer jurídico, deferindo ou não a solicitação da licença, dando-se, ainda, publicidade desta. Com a expedição da licença prévia, o órgão ambiental estabelecerá as medidas mitigadoras que devem ser observadas no projeto de implantação, sendo seu cumprimento condição necessária para a requisição da licença de instalação (LI). Após realizar o pagamento da LP e efetuar a sua retirada o empreendedor deverá providenciar comunicado informativo, com a publicação da licença em diário oficial da esfera de governo em que tal licença foi concedida, assim como em periódico de grande circulação local.⁵⁸

3.5.3 Terceira etapa – elaboração do projeto base

Sendo deferida a solicitação da LP o empreendedor deverá elaborar o projeto básico⁵⁹ do empreendimento, ou seja, projeto de engenharia com elementos necessários e

⁵⁶ As audiências públicas são disciplinadas pela Resolução CONAMA nº 09, de 03 de dezembro de 1987.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.23-24.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.23-24.

⁵⁹ A Lei 8.666/93 traz uma definição de projeto básico que serve como norteamento ao assunto, principalmente quando envolvidos projetos da Administração Pública: BRASIL. *Lei nº 8.666*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de junho de 1993, artigo 6º: Para os fins desta Lei, considera-se: IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos

suficientes para caracterização da obra e/ou serviço, do complexo de obras e/ou serviços. Este projeto deve ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, resguardando a viabilidade técnica e o adequado tratamento dos impactos ambientais do empreendimento, ou seja, na sua elaboração, deve utilizar a localização e a solução técnica aprovadas na LP, incluindo as medidas mitigadoras e compensatórias definidas como condicionantes. Tal projeto carece de uma avaliação de custos e definição dos métodos e prazos de execução, sendo recomendado que só seja elaborado após a concessão da LP, quer dizer, quando efetivamente atestada a viabilidade ambiental acerca da concepção e localização do empreendimento, evitando desperdício financeiro, já que a solicitação da LP pode não ser outorgada ou o projeto poderá sofrer modificações quanto a sua localização ou soluções técnicas.⁶⁰

3.5.4 Quarta etapa – licença de instalação (LI)

O empreendedor deve dirigir a solicitação de licença de instalação ao mesmo órgão ambiental que emitiu a licença prévia, e ainda deve: (i) comprovar o cumprimento das condicionantes estabelecidas na licença prévia; (ii) apresentar os planos, programas e projetos ambientais detalhados e os respectivos cronogramas de implementação; e, (iii) apresentar o detalhamento das partes dos projetos de engenharia que tenham relação com questões ambientais.⁶¹

O órgão ambiental fará a análise técnica dos planos, programas e projetos detalhados apresentados, levando em consideração, se for o caso, manifestações de órgãos ambientais de outras esferas de governo, emitindo, então, parecer técnico em que se posicionará a favor ou não da concessão da LI. Com a conclusão da análise o empreendedor deverá efetuar o pagamento do valor cobrado pela LI, providenciando, também, comunicado informativo da concessão da licença, com a publicação desta em

métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.26.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.26.

diário oficial da esfera de governo em que foi concedida, assim como em periódico de grande circulação local. Restará ao empreendedor observar, durante a vigência da LI, a implementação das condicionantes determinadas, com propósito na prevenção ou remediação dos impactos sociais e ambientais que possam sobrevir durante a fase de construção da obra, através de medidas que devem ser tomadas antes do início da operação do empreendimento, fato que será indispensável para a solicitação e obtenção da próxima licença, a LO.⁶²

3.5.5 Quinta etapa – licença de operação (LO)

A licença de operação, assim como a LI, também deve ser solicitada junto ao mesmo órgão ambiental que concedeu a LP. Neste momento o empreendedor deverá comprovar: (i) a implantação dos programas ambientais que deveriam ser executados durante a vigência da LI; (ii) a execução do cronograma físico-financeiro do projeto de compensação ambiental; e, (iii) o cumprimento das condicionantes estabelecidas na concessão da LI, e, no caso de pendência de alguma condicionante da LP, a comprovação desta também nessa oportunidade.⁶³

Assim como na LI, o órgão ambiental elaborará parecer técnico favorável ou não a concessão da LO, após verificação da documentação, projetos, estudos solicitados, pareceres dos demais órgãos ambientais, que por ventura tenham se manifestado, e vistoria técnica ao local do empreendimento. Sendo favorável o parecer, o interessado deverá efetuar o pagamento do valor cobrado pela LO, providenciando, também, comunicado informativo da concessão da licença, com a publicação desta em diário oficial da esfera de governo em que foi concedida, assim como em periódico de grande circulação local.⁶⁴

Vale ressaltar que, excepcionalmente, testes pré-operacionais poderão ser efetuados após a solicitação da licença de operação, mesmo antes de sua efetiva concessão pelo órgão ambiental, desde que aprovados pelo órgão licenciador. Diante de uma parecer favorável, restará ao empreendedor observar a implementação das medidas de controle ambiental e demais condicionantes estabelecidas, condicionantes essas que visam a correta implementação dos programas de monitoramento e acompanhamento ambiental, assim como a prevenção de riscos à saúde e ao meio ambiente.⁶⁵

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.26-27.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.27-28.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.27-28.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.27-28.

3.6 A REGULARIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTO NÃO LICENCIADO

O empreendedor que instale ou inicie uma atividade sem o devido licenciamento ambiental estará sujeito a sanções administrativas e penais. Tais consequências serão aludidas em tópico oportuno neste trabalho. Contudo, o legislador permitiu, independentemente de sanções fáticas, a regularização do empreendimento, mediante Termo de Compromisso⁶⁶. Esse instrumento tem a finalidade de propiciar a oportunidade do empreendedor, sendo pessoa física ou jurídica, promover a correção das irregularidades e a legalização de sua atividade ou empreendimento, desde que atenda as exigências impostas pelo órgão ambiental competente. Neste caso, o Termo de Compromisso trouxe o benefício da suspensão das sanções administrativas em decorrência da ausência do licenciamento, que tiverem como causas fatos contemplados no acordo, apenas para aquelas empresas em situações irregulares até a data citada (30 março de 1998) na Medida Provisória nº

⁶⁶ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 79-A: Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. § 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no *caput* possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre: I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais; II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período; III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas; V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto; VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes. § 2º No tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso deverá ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento. § 3º Da data da protocolização do requerimento previsto no § 2º e enquanto perdurar a vigência do correspondente termo de compromisso, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado. § 4º A celebração do termo de compromisso de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento. § 5º Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior. § 6º O termo de compromisso deverá ser firmado em até noventa dias, contados da protocolização do requerimento. § 7º O requerimento de celebração do termo de compromisso deverá conter as informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano. § 8º Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato.

2.163-41/2001, que deu nova redação ao artigo 79-A da Lei de crimes ambientais. Assim, tendo sido iniciadas as obras, e de acordo com o caso em concreto, o órgão ambiental competente poderá, excepcionalmente, com base nos estudos de impactos ambientais, nos programas de controle ambientais e cronogramas das obras, celebrar o Termo com o empreendedor, com vigência mínima de noventa dias e máxima de três anos (podendo ser prorrogada por igual período), emitindo a LI ou LO, sem a necessidade da LP.⁶⁷

3.7 CUSTOS DO LICENCIAMENTO

O procedimento de licenciamento trata-se de um processo dispendioso, onde envolve uma série de despesas que devem ser arcadas pelo empreendedor. Entre elas estão: (i) contratação da elaboração dos estudos ambientais; (ii) contratação de consultores para interação com o órgão ambiental, caso necessário, já que o próprio empreendedor pode acompanhar o andamento dos requerimentos; (iii) despesas com realização de reuniões e/ou audiências públicas, quando necessário; (iv) despesas com publicações dos atos relacionados ao processo na imprensa, seja ela imprensa oficial ou periódicos regionais; (v) pagamento da compensação ambiental; (vi) pagamento das taxas de emissão de licenças e de análise de estudos e projetos, cobradas pelo órgão licenciador; e, (vii) despesas da implementação dos programas ambientais, mediante suas medidas mitigadoras.⁶⁸

Sobre o assunto vale destacar que os valores de cada uma das vertentes levantadas são bem variados e calculados de acordo com os fatores envolvidos para sua concretização. Por exemplo, em relação aos estudos ambientais e a contratação de consultores os valores dispendidos são bem variados, sendo estes baseados no tamanho e localização do empreendimento, e na magnitude de seus impactos. Já o pagamento das taxas de emissão das licenças está relacionado com o valor da licença cobrada pelo Poder Público e o custo da análise dos estudos ambientais, por parte do órgão ambiental, para fundamentação do seu parecer quanto à emissão da licença. Neste caso, o valor será cobrado individualmente para cada uma delas (LP, LI e LO), assim como nas suas respectivas renovações. Para a LP o valor é devido a sua emissão e a análise dos estudos que norteiam a sua outorga, ou seja, análise de EIA/RIMA e outros estudos exigidos pelo órgão licenciador. Já na LI o valor refere-se a sua emissão e a análise dos planos e programas ambientais detalhados, assim como outros documentos porventura exigidos, enquanto para a LO o montante é devido pela

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.28-29.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.41.

sua emissão e pela análise do relatório de implementação dos programas ambientais e outros documentos requeridos pelo órgão licenciador quando da solicitação da mesma.⁶⁹

De acordo com a Resolução CONAMA nº 237/97⁷⁰, o custo de análise para obtenção da licença ambiental visa o ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ambiental durante o processo em questão. Assim, além da análise propriamente dita, que é calculada considerando os salários e os encargos da equipe do órgão responsável durante o período de análise, estão também incluídas nas despesas os gastos com viagens para fins de vistoria do empreendimento (passagens e diárias). Ainda em relação às licenças, cabe lembrar que o valor de cada uma dependerá do porte do empreendimento e do seu potencial poluidor. Cada uma delas (LP, LI e LO) tem valor fixo em função de prévia classificação pelo órgão ambiental, quanto à categoria em que se enquadra o empreendimento (pequeno, médio ou grande porte).⁷¹ Como exemplo ilustrativo, os valores praticados pelo IBAMA para cada uma das licenças ambientais citadas, assim como a fórmula para cálculo da avaliação e análise estão disponíveis nos anexos (Anexo C).

Cabe ressaltar que, devido à vedação da multiplicidade de licenciamento⁷², mesmo que porventura outros órgãos ambientais queiram se pronunciar no procedimento de licenciamento, mediante cooperação entre esferas de governo (como já visto neste trabalho), tal fato não irá gerar custos excedentes ao empreendedor.

Outro custo incidente ao licenciamento refere-se ao pagamento da compensação ambiental, que será visto em tópico apartado.

3.7.1 A compensação ambiental

Diante da impossibilidade de mitigação de alguns impactos ambientais, como a perda da biodiversidade e de áreas representativas do patrimônio cultural, histórico e arqueológico, foi criado o instituto da compensação ambiental, obrigatória para empreendimentos caracterizados como causadores de significativo impacto ambiental. Assim, ela é empregada de forma a compensar o produto daqueles impactos que não são

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.41.

⁷⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 13: O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente. Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.42.

⁷² BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 7º: Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

mitigáveis durante a implantação do empreendimento e que são identificados no procedimento de licenciamento, sendo os recursos destinados às Unidades de Conservação do grupo de proteção integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre), selecionados pelo órgão licenciador, considerando propostas apresentadas no EIA/RIMA e do próprio empreendedor, sendo facultada a criação de novas unidades de conservação.⁷³

A compensação ambiental foi imposta pela Lei 9.985/2000⁷⁴, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A redação original do artigo 36 desta Lei, que estabelecia um percentual que deveria ser fixado pelo órgão ambiental, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, desde que não inferior a 0,5% dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, foi levado a crivo de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Através da Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷⁵ (ADI nº 3.378) foi declarada apenas a inconstitucionalidade do

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.42.

⁷⁴ BRASIL. *Lei nº 9.985*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de julho de 2000, artigo 36, *caput*: 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. § 1º - O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008). § 2º - Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 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.

⁷⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.378-6, de 2008. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1 - O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2 - Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3 - O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4 - Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5 - Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos

referido percentual, mantendo-se a fixação de montante, a ser definido pelo órgão ambiental sem limite mínimo ou máximo, dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).⁷⁶

A Lei mencionada apenas exige que caso uma unidade de conservação seja afetada pelo empreendimento sob licenciamento, esta deve ser uma das beneficiadas por pelo menos parte do montante oriundo da compensação, ou seja, não obrigatoriamente a única beneficiada em cem por cento do montante pago referente a compensação ambiental.⁷⁷

Mais tarde o Decreto nº 4.340/2002⁷⁸, veio regulamentar artigos da Lei nº 9.985, conferindo um capítulo (capítulo VIII) para esclarecimentos e padronização dos aspectos da compensação ambiental, como a forma de calcular o valor da compensação e ordem de prioridade para uso dos recursos, que mais tarde também foi alteado e complementado pelo Decreto nº 6.848/2009⁷⁹ (Anexo C deste trabalho). Desta maneira na fixação da compensação ambiental, em nível federal, o IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir do EIA/RIMA, ocasião em que se considerarão, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

Ainda pelo decreto exige-se a criação das câmaras de compensação ambiental, com o objetivo de estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; avaliar e auditar a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; propor diretrizes para tornar mais ágil a regularização fundiária das unidades de conservação; e, estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

Deve ainda, segundo mesmo decreto, ser obedecidas às ações prioritárias para aplicação dos recursos de compensação ambiental, quais sejam: a regularização fundiária e demarcação das terras; a elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; a aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; o desenvolvimento de estudos

para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6 - Ação parcialmente procedente.

⁷⁶ TRENNEPOHL, 2013, p.277.

⁷⁷ Ibid., p.278.

⁷⁸ BRASIL. *Decreto nº 4.340*. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 22 de agosto de 2002.

⁷⁹ BRASIL. *Decreto nº 6.848*. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Brasília, DF, 14 de maio de 2009.

necessários à criação de nova unidade de conservação; e, o desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

O CONAMA também editou resolução com algumas diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle dos gastos dos recursos da compensação ambiental. Diga-se de passagem, que após a edição do Decreto nº 6.848, de 22 de maio de 2009, tal resolução, que é do ano de 2006, necessita de atualização, visto que alguns dispositivos contradizem o Decreto. De qualquer forma, alguns pontos levantados pela Resolução CONAMA nº 371/2006⁸⁰ merecem ser destacados⁸¹: (i) os empreendedores públicos e privados se submetem às mesmas exigências no que se refere à compensação ambiental; (ii) para estabelecimento do grau de impacto ambiental, serão considerados somente os impactos ambientais causados aos recursos ambientais, excluindo riscos da operação do empreendimento, não podendo haver redundância de critérios; (iii) para o cálculo da compensação ambiental, serão considerados os custos totais previstos para implantação do empreendimento e a metodologia de gradação de impacto ambiental definida pelo órgão ambiental competente; (iv) os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, exigidos pela legislação ambiental, integrarão os seus custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental; (v) os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental não integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental; (vi) os custos referidos no item anterior deverão ser apresentados e justificados pelo empreendedor e aprovados pelo órgão ambiental licenciador; (vii) para efeito do cálculo da compensação ambiental, os empreendedores deverão apresentar a previsão do custo total de implantação do empreendimento antes da emissão da licença de instalação, garantidas as formas de sigilo previstas na legislação vigente; (viii) o percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da licença prévia, ou quando esta não for exigível, da licença de instalação; (ix) não será exigido o desembolso da compensação ambiental antes da emissão da licença de instalação; (x) a fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo de compromisso correspondente deverão ocorrer no momento da emissão da licença de instalação;

⁸⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 371*. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 de abril de 2006.

⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.42-43.

3.8 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DA AUSÊNCIA OU FALHA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Apesar de se mostrar um procedimento complexo e demorado, com o decurso da obtenção de três licenças ambientais, o licenciamento ambiental confere ao empreendedor a segurança necessária para gerenciar o planejamento da sua atividade ou empreendimento de forma a atender às demandas de sua atividade econômica, sem as possíveis implicações de paralisações e embargos, e garantindo uma atuação compatível com o meio ambiente. Da mesma forma, o licenciamento ambiental é uma das condições necessárias para a obtenção⁸² de financiamentos juntos a entidades e órgãos, assim como incentivos governamentais.⁸³

Assim, é indispensável ao correto andamento do procedimento de licenciamento a identificação de cada aspecto levantado em cada uma das suas fases, para que não ocorram conseqüentes interrupções do processo, aumento de custos ou incidência de prejuízos, atrasos nos cronogramas, entre outras situações. Não adianta indiferença ou inobservância, a falta das licenças ambientais ou a falha no procedimento de licenciamento ambiental configuram irregularidade grave, constituem crime e incidem conseqüências administrativas, que podem recair sobre o empreendimento, sobre o empreendedor, assim como para a figura do administrador, entre outros. São conseqüências:⁸⁴

- I. pena de detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente – ao empreendedor, na hipótese de 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.⁸⁵

⁸² BRASIL. *Lei nº 6.938*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, artigo 12: As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA. Parágrafo único: As entidades e órgãos referidos no " *caput* " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.37.

⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. p.37-38.

⁸⁵ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 60.

- II. Incidirá o agravamento da pena nas situações de abuso do direito obtido mediante o licenciamento ambiental (Lei 9.605/98, art. 15, II, “o” e art. 29, § 4º, IV);⁸⁶
- III. pena de detenção de um a três anos e multa, quando aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa;⁸⁷
- IV. pena de reclusão de três a seis anos e multa para aquele que elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão. Se o crime é culposo, pena de detenção, de um a três anos. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa;⁸⁸
- V. sanções administrativas: suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra e suspensão parcial ou total de atividades;⁸⁹
- VI. suspensão ou cancelamento da licença ambiental pelo órgão ambiental, nas hipóteses de:⁹⁰
- violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
 - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;
 - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde;
- VII. denúncia do empreendimento pelo Ministério Público, atuando na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,

⁸⁶ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 15: São circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime: II - ter o agente cometido a infração: o) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental; e, artigo 29: Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa. § 4º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado: IV - com abuso de licença.

⁸⁷ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 68.

⁸⁸ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 69-A.

⁸⁹ BRASIL. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998, artigo 72, § 7º.

⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237/1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo 19.

nos casos de verificação de ilegalidade no procedimento de licenciamento ou na implementação de condicionantes;⁹¹

- VIII. sanções administrativas e perda de benefícios: multa simples ou diária; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e, suspensão de sua atividade; para as hipóteses do não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental.

Caberá, ainda, ao poluidor, independente da existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Incorre também no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir essas práticas.⁹²

3.9 O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No estado do Rio de Janeiro o responsável pelo processo de licenciamento ambiental é o Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Por aqui, foi instituído, mediante Decreto Estadual nº 42.159/2009⁹³, depois revogado pelo Decreto Estadual nº 44.820/2014⁹⁴, o Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM), definindo os empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento ambiental, bem como os tipos de documentos que são emitidos em cada caso.

No estado está presente o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), o qual editou Resolução (Resolução CONEMA nº 42/2012⁹⁵) dispoendo sobre atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local e fixou normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsão da Lei Complementar nº 140/2011. Ainda segundo esta Resolução, o Portal do Licenciamento, mantido pelo INEA

⁹¹ BRASIL, CRFB, 1988, artigo 127, *caput*.

⁹² BRASIL. *Lei nº 6.938*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, artigo 14.

⁹³ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 42.159*. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental -SLAM e dá outras providências. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2009.

⁹⁴ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 44.820*. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental -SLAM e dá outras providências. Rio de Janeiro, 02 de junho de 2014.

⁹⁵ RIO DE JANEIRO. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Resolução CONEMA nº 42*. Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Diário Oficial Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2012.

em sua página na web (rede), criado para facilitar e tornar mais ágil a relação entre empreendedores e o órgão ambiental, ficou definido como instrumento integrante do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente, com o objetivo de acesso à informação sobre as estruturas municipais de governança ambiental e de direcionamento ao órgão ambiental originariamente competente para as ações administrativas do licenciamento ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

A Resolução CONAMA nº 237/97⁹⁶ possibilitou a criação de procedimentos simplificados para licenciar atividades e empreendimentos que causem impacto ambiental de baixa significância. Assim no Estado do Rio de Janeiro, tanto em nível estadual como municipal, foram criadas novas nomenclaturas para diferentes tipos de licenças ambientais.

Através do Decreto Estadual nº 44.820/2014 foram instituídos diversos instrumentos para o licenciamento ambiental, com características e finalidades diferenciadas. Assim, conforme informações do próprio site⁹⁷ do órgão ambiental, e além das já estudadas **LP, LI e LO**, temos as seguintes licenças:

- I. **Licença Ambiental Simplificada (LAS)**: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização e autoriza a implantação e/ou a operação de empreendimentos ou atividades enquadrados na Classe 2, definida de acordo com a Tabela 1, constante do Capítulo III deste Decreto, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas.
- II. **Licença Prévia e de Instalação (LPI)**: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental e aprova a implantação de empreendimentos ou atividades, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas nos casos especificados no Art. 12 deste Decreto.

⁹⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997, artigo, 12, *caput*: O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. § 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. § 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. § 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

⁹⁷ Rio de Janeiro. Instituto Estadual do Meio Ambiente. Portal do Licenciamento. Disponível em: <<http://200.20.53.7/Ineaportal/Conteudo.aspx?ID=04D67426-5787-4FBE-B7BA-ACAFB12E75AF>> Acesso em: 15 mar. 2015.

- III. **Licença de Instalação e de Operação (LIO)**: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental aprova, concomitantemente, a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que devem ser observadas na sua implantação e funcionamento, nos casos especificados no Art. 13 deste Decreto.
- IV. **Licença Ambiental de Recuperação (LAR)**: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental aprova a remediação, recuperação, descontaminação ou eliminação de passivo ambiental existente, na medida do possível e de acordo com os padrões técnicos exigíveis, em especial aqueles em empreendimentos ou atividades fechados, desativados ou abandonados.
- V. **Licença de Operação e Recuperação (LOR)**: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza a operação da atividade ou empreendimento concomitante à recuperação ambiental de passivo existente em sua área, caso não haja risco à saúde da população e dos trabalhadores.

Foi criado também a **Autorização Ambiental (AA)**, que se constitui em ato administrativo que estabelece as condições para implantação ou realização de empreendimentos, atividades, pesquisas, serviços e obras emergenciais, tais como: perfuração de poços tubulares em aquíferos; tamponamento (encerramento) de poços tubulares em aquíferos; supressão de vegetação, nos casos previstos em lei, estabelecendo condicionantes e medidas mitigadoras e/ou compensatórias; execução de atividades ou empreendimentos que interfiram de alguma forma em Área de Preservação Permanente (APP), desde que enquadrados nos casos excepcionais previstos na legislação; licenciamento de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental que afete Unidade de Conservação estadual ou sua zona de amortecimento; recebimento de resíduos industriais provenientes de outros Estados da Federação em unidades de reprocessamento, armazenamento, tratamento ou disposição final localizadas no Estado do Rio de Janeiro; e, execução de obras emergenciais.

Criou-se a **Certidão Ambiental (CA)**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental certifica a sua anuência, concordância ou aprovação quanto a procedimentos específicos, tais como: inexigibilidade de licenciamento ambiental; uso insignificante de recurso hídrico; corte de vegetação exótica; área de Reserva Legal, localizada em propriedade ou posse rural, ou naquelas que deixaram de ser rurais depois de 20/07/1989, para fins de averbação no Registro Geral de Imóveis; reserva hídrica para futuros empreendimentos ou atividades; cumprimento de condicionantes de licenças ou autorizações ambientais; conformidade do licenciamento ambiental em procedimento em outros órgãos públicos; baixa de Responsabilidade Técnica pela gestão ambiental de

atividade ou empreendimento; e, inexistência, nos últimos cinco anos, de dívidas financeiras referentes às infrações ambientais.

Criou-se, ainda: o **Certificado de Credenciamento de Laboratório (CCL)**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a capacitação de empresas para a realização de análises laboratoriais, de acordo com os parâmetros que especifica; o **Certificado de Registro para Medição de Emissão Veicular (CREV)**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a capacitação de pessoa física ou jurídica para executar medições de emissões veiculares, para atendimento ao Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel e outros programas similares que venham a ser instituídos; a **Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos (OUT)**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza o uso de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, por prazo determinado, nos termos e condições que especifica; o **Termo de Encerramento (TE)**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a inexistência de passivo ambiental que represente risco ao ambiente ou à saúde da população, quando do encerramento de determinada ou após a conclusão do procedimento de recuperação mediante LAR, estabelecendo as restrições de uso da área; o **Termo de Responsabilidade Técnica pela Gestão Ambiental (TRGA)**, declaração apresentada ao órgão ambiental, pelo profissional que assumirá a responsabilidade pela gestão ambiental de atividade ou empreendimento objeto de licenciamento de médio ou grande porte; e, o **Documento de Averbação**, ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental altera dados constantes de Licença ou Autorização Ambiental, tais como titularidade, CNPJ, objeto, condicionantes e prazo de validade, nos casos previstos no Decreto Estadual nº 44.820/14.

Já com relação ao Município do Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental de planos, programas, projetos e obras, localização, construção, instalação, modificação, a operação e a ampliação de atividades e empreendimentos, bem como o uso e a exploração de recursos ambientais de qualquer natureza é responsabilidade⁹⁸ da Secretaria de Meio Ambiente (SMAC), após convênio firmado com o Governo do Estado, em 10/01/2001. Aqui não são considerados de impacto local aqueles empreendimentos e aquelas atividades que dependam de EIA/RIMA, incluindo aqueles listados na Lei Estadual n.º 1.356/88, e, ainda, aqueles localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural

⁹⁸ RIO DE JANEIRO. *Decreto Municipal nº 28.329*. Regulamenta critérios e procedimentos destinados ao Licenciamento Ambiental, à Avaliação de Impactos Ambientais e ao Cadastro Ambiental de atividades e empreendimentos que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 17 de agosto de 2007.

de preservação permanente. Nestas situações o licenciamento ambiental continua a cargo do órgão estadual.⁹⁹

Fazem parte do sistema municipal as seguintes licenças, além da **LP, LI e LO** (siglas modificadas para LMP, LMI e LMO, respectivamente):

- I. **Licença Municipal Simplificada** (LMS) - destinada à atividades de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, listadas no Anexo II do Decreto nº 30.568/2009.
- II. **Licença Municipal de Desativação** (LMD) – deve ser requerida por ocasião do encerramento de atividades sujeitas à Licença Municipal de Operação, de modo a garantir que potenciais passivos ambientais seja devidamente identificados e tratados em conformidade com a legislação vigente.

Por fim, com a análise do tema e o aprofundamento dos estudos, percebeu-se que não há como esgotar todo o conteúdo sobre o licenciamento ambiental neste único trabalho. Evidenciou-se que há uma série de casos específicos que são regulados por normas próprias. Assim, optou-se por esmiuçar o procedimento, em nível federal, que deu origem a todos os demais, em suas respectivas esferas governamentais, assim como norteia todos os demais procedimentos específicos.

⁹⁹ Rio de Janeiro. Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria de Meio Ambiente - SMAC. Licenciamento Ambiental Municipal Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/licenciamento-ambiental-municipal>> Acesso em: 15 mar. 2015.

4 ESTUDO DE CASO: “HOLE-IN-ONE” - UMA TACADA DE MESTRE

O objetivo deste estudo de caso é evidenciar a predominância dos aspectos econômicos em detrimento de fatores relevantes a conservação ambiental nos procedimentos de licenciamentos ambiental, apesar deste instrumento possuir como característica a compatibilização das atividades econômica com o meio ambiente, e, assim, o alcance do almejado desenvolvimento sustentável.

O caso relatado baseia-se em informações disponibilizadas na própria ação judicial que tramita perante a Justiça Comum Estadual, processo nº 0273069-88.2014.8.19.0001, movida pelo Ministério Público (MP) do Estado do Rio de Janeiro, assim como em material jornalístico disponibilizado na rede mundial de computadores (internet). Como a ação ainda encontra-se em julgamento, nos fatos aqui narrados procurar-se-á preservar a neutralidade, o resguardo da privacidade das partes envolvidas, limitando-se aquelas informações que foram amplamente divulgadas, ou que não irão comprometer a integridade dos envolvidos.

Ressalta-se que o nome escolhido para o caso em tela referencia uma clássica jogada da modalidade esportiva golfe, em que o jogador consegue acertar a bola no buraco correspondente com apenas uma tacada, tida como uma proeza, uma jogada genial. Os fatos, a seguir aduzidos, dirão se os mesmos fazem jus ao nome escolhido.

4.1 O OBJETO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O objeto em caso trata-se de um empreendimento situado na Avenida das Américas, Gleba 2, quadras 3 e 4, lote 2 do Projeto Aprovado de Loteamento¹ (PAL) nº 31.421, Barra da Tijuca. O empreendimento situa-se em unidade de conservação municipal de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental de Marapendi) e em trecho do Parque Natural Municipal de Marapendi (PNMM), Área de Proteção Integral (API).

A área utilizada para construção do empreendimento sob licenciamento ambiental pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro está demarcada na figura a seguir:

¹ Instrumento administrativo para delimitar espaços públicos e privados da área objeto de regulamentação.



Figura 4.1 Demarcação da área utilizada para construção do empreendimento sob licenciamento.

4.2 A JUSTIFICATIVA PARA O EMPREENDIMENTO

O Comitê Olímpico Internacional (COI) escolheu o projeto olímpico da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Universais de 2016, fato que exige a mobilização dos setores público e privado necessária ao evento, notadamente na implementação de estruturas, infraestruturas e serviços, de forma que o este deixe um legado para a sociedade da cidade sede.

Como novidade para os jogos de 2016 o COI confirmou a escolha do golfe como uma modalidade olímpica, após mais de um século de ausência do esporte nos jogos universais. As únicas participações da modalidade haviam sido nos jogos de 1900 (Paris) e 1904 (St. Louis).²

Desta forma, eminente a necessidade de uma estrutura adequada para a prática da modalidade, segundo recomendações e exigências estabelecidas pelo próprio COI.

4.3 DO QUADRO EM ANÁLISE E DO CONFLITO

Segundo informações obtidas junto ao site³ mantido pelo Município do Rio de Janeiro, intitulado por Cidade Olímpica, as construções do campo de golfe iniciaram-se em fevereiro

² <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/modalidades/golfe>

³ <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/golfe-olimpico/>

de 2013, após criterioso processo de licenciamento ambiental, que estabeleceu fases para a obra, condicionando cada uma delas a estudos ambientais aprofundados. A Prefeitura da cidade solicitou alteração do desenho original do campo para permitir a redução da área de vegetação nativa a ser transplantada (de 69 mil m² para 14 mil m²), e as espécies retiradas estão sendo transplantadas em outros pontos do terreno, além de estar efetuando o plantio de outras 650 mil mudas para composição do campo. O projeto escolhido foi elaborado de forma a dar destaque à restauração ambiental do terreno, regatando a formação natural de dunas e a manutenção dos contornos do terreno, seguindo estratégias de sustentabilidade gerais dos jogos Rio 2016. Como legado, a área construída servirá como primeiro campo de golfe público da cidade, estimulando a prática do esporte, incentivar o turismo direcionado a prática do esporte, o estímulo ao sedimento de competições internacionais. O projeto é considerado como um dos maiores já realizados no manejo e recuperação ambiental de vegetação de restinga em área e biodiversidade.

Segundo últimas informações do site⁴ Jogos Olímpicos 2016 (em 14/08/2014) as obras já estão em 59% concluídas, com gramado instalado em alguns buracos do circuito e mais de dois terços do sistema de irrigação do campo (400 mil m²) também instalado, restando a finalização das obras do prédio de manutenção e a construção da sede social.

Diante dos fatos, e pós o recebimento de denúncia, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das Leis de defesa do patrimônio público e dos interesses sociais e individuais, instaurou Inquérito Civil (IC nº 3355) par apuração dos fatos e, depois de concluída as investigações, propôs demanda perante a Justiça do Estado, requerendo, inclusive, antecipação dos efeitos da tutela (tutela antecipada – modalidade de tutela de urgência), com fito na proteção e recuperação do meio ambiente, dado a entendida prática de atos comissivos e omissivos realizados pelos demandados em seu desfavor.

As causas de pedir da ação consistem: (i) nos vícios de legalidade/constitucionalidade da Lei Complementar, que viabilizou a alocação do empreendimento em unidade de conservação; (ii) na incompatibilidade da alocação do empreendimento à luz do zoneamento de APA; (iii) na execução irregular das obras e serviço do projeto em APP; (iv) na supressão de vegetação de Mata Atlântica em desacordo com a legislação; (v) incompatibilidade do empreendimento frente ao zoneamento costeiro; e, (vi) na existência de vícios no licenciamento ambiental que resultou na emissão das licenças ambientais em favor do empreendimento. Como medidas de urgência, ou seja, deferimento de forma imediata de pedido, o demandante requereu: (i) a suspensão da licença municipal ambiental concedida para instalação; (ii) a abstenção de realização de

⁴ <http://www.jogosolimpicos2016.org/noticias/noticias/construcao-do-campo-olimpico-de-golfe-ja-esta-59-concluida>

obras relativas ao projeto do empreendimento; (iii) a recuperação específica do meio ambiente degradado, sem prejuízo das obrigações decorrentes dos danos já causados (indenização e compensação); e, (iv) a declaração de nulidade das licenças ambientais concedidas.

4.4 DOS FATOS LEVANTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Através do Inquérito Civil (IC) MA 3355, o MP firmou convicção sobre: (i) existência de processo administrativo nº 14/001947/2005, em trâmite na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), que culminou na expedição da LMP nº 000146/2008, expedida em 30/07/2008, com validade de 12 meses, em favor de empreendedor imobiliário “XPTO” para implantação de um campo de golfe **privado**, que atenderia exclusivamente ao condomínio “XYZ”; (ii) a LMP foi concedida pela SMAC mesmo diante de diversas manifestações técnicas (Parecer Técnico da SMAC nº 0406/2008) que atestavam a incompatibilidade do projeto com o zoneamento da APA; (iii) contexto da expedição da LMP coincidente com a busca, por parte do Município do Rio de Janeiro, de local para alocação do campo de golfe que suprisse as exigências do COI, após confirmação (em 2009) da escolha da Cidade do Rio de Janeiro como sede dos jogos (processo de candidatura de 2007-2008); (iii) acordo celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e o empreendedor “XPTO”, sócio da empresa “ABC”, transferindo-lhe a obrigação pela implantação do campo de golfe, mesmo com a previsão de que o empreendimento se tornaria **público** após o evento, recebendo, em troca, área às margens da Avenida das Américas para instalar empreendimentos imobiliários; (iv) Determinação, pelo COI, do retorno ao golfe aos jogos universais; (v) expedição de nova LMP, em 2012, em favor da empresa “ABC”, tendo em vista a expiração de prazo da anterior e das modificações do projeto do campo de golfe, momento em que foi **apresentado um memorial descritivo**⁵ do novo projeto de instalação do campo de golfe olímpico; (vi) novo projeto também incompatível com o zoneamento da APA em que se locaria; (vii) doação de área de recuo, pelo Município do Rio de Janeiro, localizada em área que deixou de integrar o PNMM (área de proteção integral) pelo PAL nº 31.421; (viii) locação do empreendimento em zona costeira, em que se abrigam espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção, inclusive, vegetação de mata atlântica; (ix) área serviu como objeto de exploração de atividade minerária irregular, apesar de apresentar sinais de recuperação, mesmo sem exigência de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (que deu lugar a implantação de atividade empresária no local); (x) Edição de Lei Complementar nº 125, de

⁵ O memorial descritivo do novo projeto, de forma resumida, prevê: a área de implantação de aproximadamente 971 m²; remodelagem das curvas de nível necessárias para as diversas áreas de jogo; implantação de três lagos artificiais, construção de seis estruturas prediais auxiliares; e, estacionamento para 250 carros e três ônibus.

14 de janeiro de 2013, desprovida de estudos técnicos prévios, que alterou as redações das também Leis Complementares nº 74, de 4 de janeiro de 2005, e nº 101, de 23 de novembro de 2009, estabelecendo a desafetação de aproximadamente 58.000 m² do PNMM, que passariam a fazer parte da APA Marapendi, e em decorrência, também do terreno do campo de golfe, assim como a alteração do zoneamento da área, realocando-a como Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS), ao invés de Zona de Proteção de Vida Silvestre (ZPVS), como originalmente concebida, e, desta forma, viabilizando⁶ a implantação do projeto; (xi) trâmite acelerado do processo de licenciamento ambiental, com emissão⁷, em 19 de abril de 2013, da LMI nº 000956/2013 em nome da empresa “ABC” para a construção do campo, expedida seis meses após o requerimento da LMP, e a quinze dias do requerimento da própria LMI; e, (xii) medidas condicionantes da LMI expedida (já com autorização para obras e serviços, ou seja, com admissão de intervenção na área) características de uma LMP (ex.: inventários detalhados de fauna e flora local, mapeamento e delimitações de APP, estudo de manejo), fato prejudicial aos levantamentos e estudos.

4.5 DOS FUNDAMENTOS APRESENTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para embasar as suas considerações o MP/RJ apresentou fundamentação jurídica com fulcro na própria Constituição Federal Brasileira de 1988 (artigo 225, *caput* e parágrafos), que exige a proteção do meio ambiente também pelo Poder Público, tutelando espaços ambientalmente relevantes, por meio de definição de espaços protegidos, cuja alteração ou proteção somente é permitida por meio de Lei. Citou, também, a importância da PNMA por meio de seus objetivos (artigo 2º e incisos, da Lei 6.938/1981) e instrumentos (artigo 9º da mesma Lei), em especial a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, tais como uma APA. Referenciou, ainda, a criação do SNUC (Lei 9.985/2000), onde se estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de espaços

⁶ O Poder Executivo do Município da cidade do Rio de Janeiro apresentou justificativa, através da mensagem nº 219 de 05 de novembro de 2012, para o Projeto de Lei nº 2012020113, que originou a Lei Complementar nº 125/2013, dispondo: “outro equipamento de grande importância para a realização destes eventos será o Campo de Golfe Olímpico, que acolherá esta atividade esportiva recém incluída nos Jogos, e que se caracteriza por se uma ampla área verde com baixíssimas taxas construtivas. Neste contexto, para possibilitar sua instalação, faz-se necessário através deste Projeto de Lei Complementar incluir esta atividade dentre aquelas permitidas na Área de Proteção Ambiental de Marapendi, adequando o Zoneamento Ambiental à realidade da área, bastante alteada por atividades antrópicas anteriores, assim como deve-se alterar os limites do Parque Natural Municipal de Marapendi”. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.8)

⁷ Conforme apontado na Inicial, a empresa “ABC” não requereu LMI, mas sim uma nova LMP. O requerimento da LMI, requerida a quinze dias da emissão da mesma, surgiu no processo de licenciamento de forma inusitada, ou seja, de forma questionável. Em fundamentação apresentada para a concessão da LMI ao invés da LMP, o Poder Público pautou-se no fato de que já havia sido emitida uma LMP anterior, embora, como ressaltado pelo MP, a mesma estivesse fora do prazo de validade, em nome de outro responsável (empreendedor “XPTO”) e projeto divergente (campo de golfe particular, com outra configuração). (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.9)

territoriais especialmente protegidos, lembrando que segundo esta Lei é possível, de acordo com os objetivos específicos de cada uma delas (artigo 7º desta Lei), dividir o grupo de unidades de conservação (UC) em de proteção integral e de uso sustentável, destacando, além disso, que neste processo não há caracterização vínculo discricionário, mas sim critérios e parâmetros de juridicidade, observando a importância dos estudos técnicos ambientais na escolha da categoria e limites adequados a UC, que devem ser efetuados previamente à deliberação e aprovação do projeto de lei específico, sobretudo para fins de alteração prejudicial (menos protetiva – como é o caso da desafetação) ou extinção da UC (vide artigo 22 e parágrafos da Lei 9.985/2000).

Desta maneira, para o MP, a Lei Complementar 125/2013 possui vício de ilegalidade, diante da supressão de parte da área do Parque Municipal de Marapendi sem estudos técnicos prévios, fato causador de prejuízos ambientais, estando em via oposta aos preceitos de quando idealizado, em que fora instituído como área de proteção integral, ou seja, visando assegurar a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, fato que fere o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Da mesma forma, segundo análise do MP, os fundamentos supramencionados são igualmente aplicáveis a alteração do zoneamento da APA Marapendi. A alteração da (ZPVS) para (ZCVS), desprovida de estudo ambiental embasador, traduz-se em ilegítima/ilegal redução do grau de proteção até então assegurado.

Segundo a Lei do SNUC uma APA integra o grupo das unidades de conservação de uso sustentável e visa a proteção da biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Assim, não está vedado o exercício das atividades econômicas, mas este deve ser compatível com os objetivos e finalidade da Lei que a instituiu. Contudo, a criação da Área de Proteção Ambiental do Parque Zoobotânico de Marapendi, pelo Decreto Municipal nº 10.368, de 15 de agosto de 1991, salientou a relevância das características ambientais da área, fato que demanda proteção especial. Outrossim, o Decreto Municipal nº 11.990, de 24 de março de 1993, que regulamentou outro de nº 10.368/91, delimitou o zoneamento da área em questão, estabelecendo a Zona de vida Silvestre (ZVS), compreendida pela ZPVS e ZCVS. A ZPVS constitui-se área destinada a assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies, ou comunidades, da flora local, bem como da fauna residente ou migratória, sendo vedada qualquer atividade que provoque alteração antrópica da biota e impeçam ou dificultem a regeneração natural da vegetação nativa (art. 8º do Decreto Municipal 11.990/93). Já a ZCVS são áreas em que será permitido o uso moderado e autossustentável da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais, sendo vedado impedir ou dificultar a regeneração natural da vegetação nativa (artigo 10, inciso I, do Decreto Municipal 11.990/93). Em complemento, foi editado o também Decreto Municipal

nº 20.716, de 06 de novembro de 2001, que instituiu o Plano de Gestão Ambiental da ZCVS da APA do Parque Municipal Ecológico de Marapendi, destacou a relevância ambiental da área e a necessidade de sua proteção, inclusive com a necessidade de restrição à ocupação e ao uso da ZCVS para a sua efetiva preservação e seu funcionamento como zona de amortecimento às áreas de uso restrito, fato que deixa iminente a inadequação do projeto do campo de golfe ao local. Ademais, a ZCVS admite apenas atividades de caráter científico, de manejo e controle ambiental, educativas e de recreação e lazer, assim como a construção de equipamentos de apoio a tais atividades, desde que destinadas ao atendimento dos objetivos da APA do Parque Municipal Ecológico de Marapendi.

Apesar de todo aparato legal, em 2008, fora expedida LMP pela SMAC para desenvolvimento de projeto de campo de golfe particular, que ocuparia a ZPVS e a ZCVS do PNMM, contrariando a legislação. Nem mesmo poderia se cogitar enquadrar o projeto dentro da exceção “equipamentos de lazer e recreação” (artigo 6º do Decreto Municipal nº 20.716/2001), pois contraria o dispositivo que determina a manutenção da permeabilidade do terreno, o substrato arenoso e sem colocação de aterro, dentro da menor interferência possível na vegetação existente. Além disso, a área, com o projeto, perderia a seu atributo de corredor ecológico, que permite a conectividade entre áreas do parque.

Não obstante, visando possibilitar a implantação do projeto, foi promulgada a Lei Complementar nº 125, de 14 de janeiro de 2013, alterando-se o zoneamento da APA Marapendi, incluindo-se toda a área relativa ao projeto na ZCVS (artigo 3º, §1º, desta Lei), excluindo-se o caráter de ilicitude do projeto. Assim, fora expedida, em 19 de abril de 2013, LMI para a instalação do campo de golfe olímpico, de forma a ocupar grande parte da área inclusive, com a criação de lagos artificiais, fato que descaracteriza a área e impede a regeneração do ambiente. Frisa-se ainda que, apesar da exigência legal de elaboração de plano de manejo, para definição de normas adicionais para presidir o uso da área de UC, tal plano sequer foi elaborado.

Além das UC têm-se as denominadas Áreas de Preservação Permanentes (APP), áreas protegidas, com ou sem cobertura vegetal nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (artigo 3º, inciso II da Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal). Estas são consideradas de forma existencial, com autoaplicabilidade, ou seja, sem a necessidade de emissão de ato por parte do Poder Público (artigo 4º da lei mencionada) para regulamentar sua existência. Com base na narrativa, restaram evidenciado, na área escolhida para o projeto, a existência de faixa marginal de proteção, restingas e manguezais, como formas de APP, assim como espécies ameaçadas de extinção, raras, vulneráveis e ameaçadas no levantamento do inventário florístico e faunístico, constituindo-se, ainda, como local de

reprodução de espécies. Coube salientar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro também restou resguardar tais áreas de APP (artigo 268, incisos I, II e III desta Lei), incluindo (no inciso IV) a proteção das áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de repouso, alimentação ou reprodução (comando que corresponde ao artigo 70, inciso I da Lei Federal 12.651/2012). Corroborando com tais estatutos legais, têm-se a própria Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 463, inciso IX, e a Lei Complementar nº 111/2011 (artigo 116, *caput* e parágrafos), que dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Consoante ao fato, foram realizadas intervenções no local, mesmo sem a indispensável caracterização e delimitação das APP de forma prévia, inclusive, com supressão de vegetação nativa de restinga. Nesta esteira, o MP ainda vislumbrou três condutas gravosas: (i) supressão de área de APP não passível de supressão; (ii) ainda que fosse possível, realizada sem autorização formal administrativa do órgão ambiental; e, (iii) efetivada antes mesmo da obtenção da LMI e da autorização da supressão de vegetação pelo órgão estadual competente. E, desta forma, deveria haver a recuperação específica e integral da área, conforme preceito do artigo 7º, *caput*, e § 3º da Lei Federal 12.651/2012.

Nem mesmo as intervenções negativas realizadas no imóvel, conforme alegações durante as investigações (área teria sido objeto de extração de areia em épocas anteriores), em que se caracterizaram danos ambientais na fauna e flora, merecem consideração de forma a desqualificar os atributos da área, para classificá-la como área degradada. Tal alegação nem mesmo é capaz de flexibilizar o dever de recuperação/restauração da área, já que o espaço é amplamente tutelado, nas formas de UC, APP e por possuir vegetação de Mata Atlântica em estágios protegidos. Ao invés de exigir a pronta recuperação da área, exigindo um Projeto de Recuperação de Área Degradada, o Poder Público optou pela implantação de atividade empresarial (campo de golfe), ou seja, o dever jurídico-legal de recuperação da área cedeu lugar para o direito de construir/empreender.

Como forma de harmonização de interesses e compatibilização de atividade econômica e preservação do meio ambiente deveria, após questionamentos, ter sido adotada conduta para resguardo de premissas, tais como: a recuperação das áreas degradadas, a preservação das áreas a serem preservadas, e abstenção a “convalidação legal” de forma a alterar o zoneamento da APP e a classificação do Parque, mascarando vícios de ilegalidade. Da mesma forma, poderia-se admitir o projeto dentro de uma Zona de Ocupação Controlada (ZOC), área que apresenta certo nível de degradação ambiental com menos possibilidades de preservação, desde que não impactasse as áreas de APP, a área pretendida fosse caracterizada tecnicamente como degradada, o projeto contemplasse e garantisse a recuperação das áreas degradadas, e, a atividade do empreendimento fosse

compatível com o zoneamento a APA. Todavia, parece ter se optado pela convalidação legal por Lei Complementar, pelo transplântio da vegetação preservada das áreas de APP (opções mais simples e menos dispendiosas do ponto de vista ambiental).

Foi destacada também pelo MP a incidência do bioma Mata Atlântica na área do projeto, que de tamanha importância, possui sistema legislativo especial (Lei Federal nº 11.428/2006), cuja conservação foi considerada vital para o desenvolvimento sustentável do território brasileiro. O próprio memorial descritivo do projeto anexado ao requerimento da licença ambiental identifica a presença de vegetação deste bioma, ou seja, a área está localizada em região de Mata Atlântica, inferindo, assim, área ambiental protegida (artigo 2º da Lei referida), sendo somente possível intervenção em que se respeite a regulamentação que define a vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração (artigo 4º, § 1º desta Lei), de forma que se infere a definição do estágio sucessional em conformidade com a Resolução nº 417/2009 do CONAMA antes da intervenção, fato não observado no requerimento da LP pela empresa “ABC”, já que não a fez no inventário florístico acostado ao requerimento. Apesar da deficiência do estudo florístico, os Técnicos da SMAC e os peritos do MP foram unânimes em apontar que a vegetação secundária, presente na área, encontra-se em estágio sucessional avançado, e a sua supressão vai contra a disposição do artigo 11 da Lei Federal nº 11.428/2006. Ainda neste sentido, a instalação do empreendimento no local encontra óbice também nos incisos I, alíneas “a” e “d”, bem como no inciso II do também artigo 11 da Lei anteriormente citada, já que no inventário florístico e faunístico apresentado pela empresa “ABC” registra que a vegetação existente na área abriga espécies de flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção. Se não bastasse, a totalidade da área sob intervenção está inserida no interior da APA Marapendi, e parte do maior fragmento de Mata de Restinga com previsão de remoção é continua ao fragmento inserido no PNMM, fato vedado pelo artigo 11, inciso II, alínea “d” da Lei Federal nº 11.428/2006. Além disso, ainda resta evidenciado a violação aos artigos 30 e 31 da referida Lei, visto que, diante de tais comandos, a supressão de vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração, nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, depende de prévia autorização do órgão ambiental estadual, o que também não foi observado. O passivo ambiental (extração mineral irregular) da área demanda urgente recuperação, mediante Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), fato que infringe o mesmo artigo anteriormente citado.

A lista de irregularidades apontadas ainda relaciona o fato de que o empreendimento dependeria de EIA/RIMA por força do artigo 6º da Lei nº 7.661/1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), já que se encontra localizado em zona costeira, conforme fundamentação legal do artigo 4º do Decreto Federal nº 5.300/05, que regulamenta a Lei nº 7.661/88, nitidamente os artigos 5º e 7º deste Decreto. Ao dispensar o EIA como

modalidade de AIA deixou-se de observar de forma relevante: a preservação e conservação das áreas representativas dos ecossistemas da zona costeira; a aplicação do princípio da precaução de forma a minimizar a degradação do meio ambiente; o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo; a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, no que tange a gestão da zona costeira; a criação, implantação e monitoramento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), necessário à obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira. Ainda em relação a este assunto, o Estado do Rio de Janeiro o ZEEC é regido pela Lei Estadual nº 5.067/07, e visa organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (artigo 2º desta Lei). Quanto ao Município do Rio de Janeiro, a Lei Complementar Municipal nº 111/11, artigos 173 a 175, estabeleceu a obrigação da implantação do plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, em que se compromete a proteger, conservar e restaurar as regiões litorâneas, disciplinando e conservando os recursos naturais, a paisagem e os demais atributos essenciais. No artigo 178, inciso I, do Diploma referenciado o Município ainda se comprometeu na implantação e manutenção de reflorestamentos ecológicos que visem a restauração da Mata Atlântica e ecossistemas associados e suas áreas úmidas e brejosas. Ainda complementando, o artigo 225, § 4º desta Lei define a Mata Atlântica e a Zona Costeira como patrimônios nacionais, com utilização condicionada a preservação de seus recursos naturais, conjugando-se com a exigência de apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (inciso IV deste mesmo artigo).

Sendo assim, questiona-se a competência do Município do Rio de Janeiro para o licenciamento ambiental do empreendimento, face à Resolução do CONEMA nº 42/2012 (artigo 1º, parágrafo único, inciso III), que não considera de impacto local, as atividades ou empreendimentos sujeitos a elaboração de EIA/RIMA.

Salienta-se que a área escolhida para o empreendimento encontra-se em Orla Marítima (artigo 22 do Decreto Federal nº 5.300/2004), que integra a Zona Costeira, sendo delimitada a partir do limite final de ecossistemas, como dunas, restingas e manguezais, complementarmente, das lagoas, fatos identificados na área do projeto. Além disso, seria necessária a elaboração do Plano de Intervenção (artigo 25 desta Lei), que viabiliza o reconhecimento das características locais da Zona Costeira, e, assim, executar a gestão da Orla Marítima, sendo de responsabilidade dos Municípios, com apoio dos órgãos estaduais de meio ambiente, articulados com as Gerências Regionais de Patrimônio da União, a elaboração e execução do Plano (artigo 31 e 32 do Decreto Federal nº 5.300/2004). Inexistindo o Plano de Intervenção Municipal órgão licenciador ambiental deverá determinar

a elaboração de estudos que possam caracterizar a Orla Marítima para fins de licenciamento (artigo 31 da Lei citada). Todavia, devido à ausência dos Planos por parte dos Estados e Municípios o Ministério do Meio Ambiente criou o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (“Projeto Orla”), com intuito de ordenar os espaços litorâneos, embora o Município do Rio de Janeiro não ter aderido ao mesmo.

Completando os problemas relacionados somam-se as nulidades das licenças ambientais emitidas, a inversão irregular dos estudos e o diagnóstico ambiental incompleto. Governo do Estado do Rio de Janeiro celebrou convênio com os Municípios a fim de descentralizar o procedimento de licenciamento ambiental, com a definição de parâmetros para que licenciassem certas atividades. Neste mesmo ano o Município assinou o convênio, editando o Decreto Municipal nº 28.329, de 17 de agosto de 2007, com os critérios e procedimentos para a emissão das licenças ambientais, onde também se adotou o modelo trifásico (LP, LI e LO). Com o advento da Lei Complementar 140/2011 restou mais delimitado a competência para o licenciamento de cada ente federativo, restando aos Municípios àqueles empreendimentos/atividades que possam causar impactos ambientais de âmbito local, bem como dos localizados em UC instituídas pelo Município. As atividades de impacto local também foram definidas no artigo 42 da Resolução CONEMA nº 42/2012), considerando aqueles ocorram dentro dos limites do Município, excluindo aqueles em que a sua área de influência direta ultrapassar os limites do Município, os que atinjam ambiente marinho ou UC do Estado ou da União (exceto APA), ou aquelas dependentes de EIA/RIMA. No caso em tela, verifica-se total inobservância aos dispositivos legais, visto que requereu-se uma licença para uma finalidade, apesar de incompatível com a área de implantação desejada, como observou o Parecer Jurídico⁸ emitido pela própria Procuradoria Geral do Município (PGM) nos autos do processo administrativo que colimava a alteração dos limites das zonas as APA Marapendi. Apesar disto, mormente a contrariedade ao projeto diante os também pareceres técnicos, o Poder Público autorizou⁹ a implementação do empreendimento, fato que remete a elucidação de vício no elemento motivo, na causa imediata do ato administrativo (pressuposto jurídico), por suposta ausência de previsão legal

⁸ “(...) a implantação de campo de golfe em ZPVS da APA de Marapendi não encontra respaldo no decreto regulamentador da unidade de conservação instituída pelo Ente Municipal. A Administração deve visar à preservação dos remanescentes de ecossistemas ameaçadas pela degradação ambiental, bem como impor aos responsáveis por condutas danosas a devida reparação do meio ambiente atingido por atividades irregulares”. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.59)

⁹ “O opinamento do PG/ADM, fls. 24, demonstra que amparado sob a égide da APA, não há previsão. Não há nem podia haver, por se tratar de objeto novo e não previsível. No entanto um campo verde em si, é um elemento que por definição preserva o meio ambiente. Vide o caso do Gávea Golfe e das construções em seu entorno. Nesse Sentido, e por não haver regulamentação anterior, e portanto não haver restrição, autorizo a implantação do campo verde de Golfe na forma requerida”. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.60)

(fato novo e imprevisível), apesar da observação¹⁰ da Procuradoria Geral do Município de que o Decreto nº 11.990/1993 não é omissivo à instalação do empreendimento, pelo contrário, veda qualquer tipo de uso dessa espécie na ZPVS. Assim, não se pode desconsiderar que o Chefe do Poder Executivo Municipal foi devidamente alertado pelos técnicos da SEMAC, bem como pela Procuradoria Geral do Município, acerca da inviabilidade do projeto no local, apesar de terem sido desconsiderados, caracterizando um ato abusivo e ilegal, que deveria ser anulado, nos termos do artigo 53 da Lei nº 9.787/1999. Além disso, a LMP não poderia ter sido efetuada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, restando claro que este atuou além da sua esfera de competência (falta de expertise técnica para afirmar que um “campo de golfe verde” objetiva a recuperação da área, desconsiderando laudos técnicos e manifestação da PGM), conforme disposição do artigo 2º, parágrafo único, alínea “a” da Lei 4.717/1965, ao tratar dos vícios dos atos administrativos, em que pese a caracterização da incompetência quando o ato não se inclui nas atribuições legais do agente que o praticou.

Contudo, ao invés da LMP ter sido anulada, ainda serviu de fundamento para concessão da LMI, ato já carreado por vício de ilegalidade. Se não bastasse, a empresa “ABC” apresentou em 08 de outubro de 2012 à SMAC requerimento para obtenção de LMP, e logo depois, em 05 de abril de 2013, apresentou requerimento de LMI, antes da emissão da LMP requerida e no mesmo procedimento administrativo de LMP. Apesar das irregularidades emitiu-se a LMI, em 19 de abril de 2013, ou seja, 14 dias após o seu requerimento. Em Manifestação¹¹, o Poder Público ressalta o a complexidade do projeto e a necessidade de aprofundamento dos estudos e projetos, mas determina a ênfase à Lei Complementar 125/2013, que estabelece condições para a instalação do campo de golfe olímpico, e do Decreto Municipal nº 36.767/2013, que dispõe sobre a fixação dos parâmetros para a construção do campo de golfe.

Vale observar que não houve emissão de LMP para o projeto em sua nova configuração, apenas emissão de LMI, sob fundamento de que há havia sido emitida uma LMP, embora tivesse outro objeto, requerida por outro requerente, e com validade vencida (desde 30/07/2009), transgredindo etapas do licenciamento. É importante ressaltar que a expiração do prazo de validade da licença extingue o ato administrativo, sendo apenas

¹⁰ “A proposta não encontra respaldo legal, por ser contrária às disposições dos diplomas que regulamentam a Área de Proteção Ambiental do Parque Zoobotânico de Marapendi”. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.60)

¹¹ “A presente análise se referencia na LC 125/2013 e na autorização expressa do Exmo. Sr. Prefeito. Ressalte-se que foi anteriormente emitida LMP para projeto diferente do atual, através do processo nº 14/000.297/2007, originalmente autuado com vistas à alteração do zoneamento da APA a fim de que fosse permitida a implantação do referido empreendimento, igualmente sob alteração do zoneamento, porém de acordo com o entendimento do então Procurador Geral do Município. Dr. Julio Rebello Horta, a autorização do chefe do executivo substituiu a necessidade de alteração no zoneamento da unidade de conservação (despacho à folha 33/verso) do mesmo processo 14/000.297/2007”. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.65-66).

permitida a renovação ou prorrogação da mesma, desde que solicitado com prazo de antecedência mínima, o que não foi observado.

No processo de licenciamento, na fase de planejamento, como forma de verificar a viabilidade ambiental do empreendimento/atividade, torna-se necessária a análise de estudos, planos, programas e projetos, contudo, em razão da transgressão evidente e de forma a suprir a falta de LMP, a LMI foi concedida prevendo mais de 50 condicionantes, com inúmeras se referindo a apresentação de projetos, inventários e planos, mesmo que de forma concomitante à execução de medidas que dependeriam de prévia avaliação destes. Tal fato constitui inversão irregular do licenciamento e de seus estudos, que, inclusive, foi alvo de censura do Poder Judiciário¹², em foi destacado que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação dos estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento. A inversão de fases resulta no insuficiente diagnóstico ambiental da área, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86.

Assim, restou evidenciado pelo Parquet que todo o procedimento de licenciamento ambiental do Campo de Golfe Olímpico encontra-se eivado de vícios, sendo necessária a sua nulidade e consequente obrigação de reparação dos danos.

4.6 DAS DECISOES JUDICIAS ATÉ O MOMENTO

Como inicialmente relatado, o processo ainda encontra-se em análise. Os pedidos liminares realizados, em especial o pedido de paralisação das obras, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foram indeferidos, levando o *Parquet* a interpor recurso de Agravo de Instrumento, que viabiliza a análise do pleito em segunda instância. Tal recurso também teve pleito denegado¹³, mantendo-se a decisão do juízo a quo. Fundamentando-se a decisão o Desembargador entendeu que os fatos já haviam sido bem examinados em primeira instância, não se vislumbrando requisitos para a concessão da liminar suspensiva. Assim, considerou-se não haver presença de dados inequívocos do dano iminente e irreversível, sendo certo falar em perigo reverso, diante do objetivo da construção (viabilizar a modalidade esportiva em foco nas Olimpíadas) e o fator temporal.

¹² Acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos da AC 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Des. Federal Souza Prudente, 5ª Turma, 14/01/2014. (ACP do MP/RJ, Anexo E, p.68).

¹³ Agravo de Instrumento nº 0004950-62-2014.8.19.0000, Relator Des. Ricardo Couto de Castro, 7ª Câmara Cível, julgamento em 03/02/2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo presente trabalho pode-se deduzir pela importância do licenciamento ambiental como instrumento norteador para tomada de decisões, principalmente em relação a viabilidade ambiental de um empreendimento ou atividade, auxiliado e fundamentado pela contribuição de outros importantes instrumentos da PNMA, como exemplos, o zoneamento, os parâmetros de qualidade ambiental e a avaliação de impacto ambiental.

Partindo do conceito de uso sustentável, fundado na exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável, vemos que o processo de licenciamento ambiental realmente se firma como instrumento para o alcance do desenvolvimento sustentável, já que, através do mesmo, órgão ambiental pode controlar as variáveis que estão vinculadas aos impactos do empreendimento.

Da mesma maneira, restou evidenciado pela análise de caso, que muitas licenças ambientais são concedidas levando-se em consideração apenas os impactos positivos econômicos que uma atividade proporciona, sem resguardar aspectos importantes da legislação ambiental vigente. Sendo assim, a viabilidade ambiental de empreendimentos, consideradas a partir de EIA/RIMA, estão sendo condicionadas, prioritariamente, aos benefícios socioeconômicos do desenvolvimento de uma atividade dentro da sociedade.

Percebe-se, então, que o estudo dos conceitos e das teses discutidas neste trabalho certamente contribui para uma melhor compreensão do tema e seu entrelaçamento com a legislação incidente apurada, de onde se pode concluir que ainda há um processo evolutivo de amadurecimento, e que este dependerá do esforço de vários setores sociais para se consolidar plenamente.

O aspecto qualitativo do licenciamento depende diretamente da disponibilidade de informações produzidas necessárias ao bom entendimento da relação entre os elementos naturais correlacionados ao desenvolvimento da atividade e seus aspectos ambientais, sociais e econômicos. Assim, não há como desconsiderar a avaliação ambiental bem formulada em razão do excessivo consumo de tempo para se gerar a efetiva expectativa de segurança do desenvolvimento de tal atividade para o meio ambiente e para a sociedade.

A centralização dos mecanismos legais em um único órgão junto ao Poder Executivo na esfera Federal, o Ministério do Meio Ambiente, diferentemente do que ocorria na década de 1980, quando havia a descentralização em vários órgãos (Ministério da Agricultura, Ministério das Minas e Energia, etc.) é um relevante fator para a melhoria contínua do processo de licenciamento, já que o aperfeiçoamento do processo depende, agora, de um

único órgão decisório, o que confere maior celeridade nas articulações. Nesse sentido, urge salientar a posição da ABEMA: “*agora, com toda a legislação inerente à gestão ambiental plena enfeixada sob o comando político do Ministério do Meio Ambiente é mais fácil promover a articulação desses instrumentos e realizar as mudanças necessárias para aperfeiçoá-las*”¹.

Sabe-se perfeitamente da dificuldade de mensurar a efetividade do processo de licenciamento, principalmente por não haver como estabelecer um critério para verificação da eficiência e eficácia da gestão pública incidente ao processo, além de que o tema em questão possui demasiada complexidade legislativa, diante da vasta gama de normas emaranhadas em termos materiais e de esferas governamentais, que estabelecem procedimentos variados e geram pendências no processo. Contudo, avalia-se de forma positiva a contribuição deste trabalho para desmistificar o processo de licenciamento ambiental como um entrave ao desenvolvimento sustentável, diante das suas dificuldades em razões terminológicas, metodológicas e operacionais, enfatizando a sua importância como instrumento primário para gestão ambiental e que objetiva compatibilizar o desenvolvimento sócio econômico com a preservação ambiental. Nesta esteira, a pesquisa apresentou-se relevante, já que disciplina que exige a gestão adequada dos recursos ambientais sem afetar significativamente o desenvolvimento econômico, ou seja, sem que se torne um entrave ao desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, vale destacar as palavras de Luiz Augusto Azevedo, Gerente Geral de Meio Ambiente do Sistema FIRJAN, em relação à conscientização das empresas na importância do licenciamento ambiental configurado como verdadeiro instrumento: “*(...) As empresas têm se dado conta de que o licenciamento não é apenas um pedaço de papel, mas um instrumento de gestão ambiental*”².

Concordando-se com a visão da ABEMA, o atual descrédito do licenciamento ambiental só é interessante a alguns retrógrados seguimentos do setor produtivo, que almejam uma licença para poluir, assim como a ideologia de grupos sociais, que se aproveitam para utilizar o instrumento como meio para debate político, fato que extrapola a finalidade do licenciamento, já que a pertinência das discussões deveria se fazer na fase de concepção dos planos e programas governamentais decisórios à implantação de projetos.³

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. CARVALHO, José Carlos (org.). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013. p.15.

² Licenciamento ambiental: técnicos do Inea vieram à FIRJAN tirar dúvidas dos empresários. SISTEMA FIRJAN. Rio de Janeiro. Publicado em 17/11/2014. Atualizado em 25/11/2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC4993B3F60149BEBCAA0413F2.htm>> Acesso em: 20 nov. 2014.

³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. CARVALHO, José Carlos (org.). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013. p.18.

Neste âmbito, após muita pressão do setor empresarial, que se queixa da extrema morosidade do licenciamento ambiental, o próprio Ministério do Meio Ambiente editou portarias⁴ ministeriais objetivando acelerar o processo de licenciamento perante o IBAMA. Louvável a análise de Paulo Bessa Antunes ao indicar que as soluções são oriundas de um problema real, contudo, tais portarias são eivadas de vício de iniciativa, já que a atribuição para dispor sobre o licenciamento na esfera federal é do CONAMA.⁵

Vale destacar também o licenciamento ambiental como tutela administrativa do ambiente, enquadrando-o nos ensinamentos de Édis Milaré, em que destaca a tutela administrativa como ferramenta do Poder público para um sistema de gestão ambiental, sob ótica do artigo 225 da Constituição Federal brasileira, das Constituições dos Estados federados e das Leis Orgânicas Municipais. Para o autor a gestão, como uma forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa através de sistemas que integração entre a Administração Pública e a sociedade organizada, confere ao processo a nota participativa e democrática preconizada por tais diplomas legais. Ainda segundo ao autor a gestão é diferenciada de um mero gerenciamento, já que permite a administração de problemas e interesses relativos ao meio ambiente em escala operacional e no plano de assunto específicos, ocupando-se a gestão ambiental do aspecto executivo propriamente dito, da implementação de medidas concretas em casos particulares, valendo-se dos métodos e meios propiciados pelo planejamento, seja ele oriundo do setor público ou privado.⁶ Tal consideração é louvável.

Todavia, a vivência prática também tem mostrado que muitos empreendedores estão buscando meios alternativos para burlar o processo de licenciamento, de forma suprir sua aparente morosidade, adotando-se, inclusive, o desmembramento do licenciamento, como forma de blocos isolados, embora partes do todo. MACHADO⁷ já alertava para o perigo desta prática, visto que tal metodologia se apresenta ineficiente, imprecisa, desfiguradora da realidade e, até mesmo, imoral. Ao analisar o projeto em fatias isoladas, desconsiderando sua totalidade ambiental, social e econômica, podem restar por ocultas as falhas e os danos potenciais, sem que se tenha noção de que as soluções parciais propostas serão, ao fim, aceitáveis.

⁴ Portaria MMA nº 420, de 26 de outubro de 2011 (Dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - na regularização e no licenciamento ambiental das rodovias federais.); Portaria MMA nº 421, de 26 de outubro de 2011 (Dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica e dá outras providências.); e, Portaria MMA nº 422, de 26 de outubro de 2011 (Dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar.), como exemplo.

⁵ ANTUNES, 2013, p.233.

⁶ MILARÉ, 2007, p.290.

⁷ MACHADO, 2013, p.342.

Em relação ao entrave no processo de licenciamento, o próprio instituto da compensação ambiental, estabelecido pela Lei do SNUC, foi uma das razões que motivou a disputa de competência entre órgãos ambientais, assim como foi objeto de divergência entre as partes envolvidas no licenciamento, principalmente em relação a fixação do valor arbitrado para a compensação, geralmente valores expressivos. De um lado o empreendedor que visa a redução dos custos, de outro o órgão ambiental interessado em contemplar as unidades de conservação sob sua administração.⁸

A Lei Complementar 140 foi também importante no sentido das solicitações de esclarecimentos e complementação de estudos, assim como para as solicitações de reconsideração por parte dos empreendedores. Assim, muitos projetos se distanciavam da dinâmica e objetivos estabelecidos na legislação para o licenciamento, momento em que se chegava a dar mais importância às medidas compensatórias propostas do que as medidas de minoração de impactos sobre o meio ambiente.⁹

Além disso, como as questões econômicas estão fortemente vinculadas à liberação da licença ambiental, mesmo que a atividade tenha impacto significativo, muitas vezes a instalação da atividade conta com o apoio popular local, mesmo que iludida pela esperança de geração de empregos, melhorias de infraestrutura para a região e agregação de valor a uma região. Os aspectos ambientais sofrem desvalorização e as condições estabelecidas na legislação ambiental passam a não ser observadas. Aqui cabe trazer o entendimento de Paulo Afonso Leme Machado¹⁰, em que relata a existência de uma espécie de comércio, em que se oferece às populações concernentes uma contrapartida, para fazê-la psicologicamente aceitar o projeto, onde a proteção ambiental raramente encontra valor e o procedimento passa a ser mais um meio de comprar o direito de poluir ou destruir um ecossistema.

Soma-se a isto o fato de que, como as medidas de compensação ambiental, assim como as medidas de controles ambientais, relacionadas como condicionantes para a concessão da licença ambiental, não são, após a emissão da licença pelo órgão ambiental, alvo de efetiva fiscalização social, abre-se uma lacuna que propicia o uso indevido ou desvio de prioridades dos recursos destinados a manutenção do meio ambiente.

Embora o conceito de meio ambiente seja amplo, devendo ser considerado não apenas o aspecto natural, mas também o aspecto artificial, e o aspecto cultural, tais vertentes contribuem para o problema da destinação dos recursos oriundos da compensação ambiental, como, por exemplo, na sua utilização para construção de praças, compra de equipamentos para órgãos públicos, etc., de forma a priorizá-los de forma

⁸ TRENNEPOHL, 2013, p.277-278.

⁹ Ibid., p.48

¹⁰ MACHADO, 2013, p.286.

indiscriminada. Não é que se afirme que tais métodos não sejam legítimos, mas a prioridade é a utilização do recurso em vertentes que consigam se vincular a própria sustentabilidade.

Tal fato é notório ao quando se analisa a decisão da Prefeitura de São José, Santa Catarina, em que, de forma a regularizar empreendimentos, definiu, como medida de compensação ambiental, a adoção de praças públicas municipais e melhorias urbanísticas, justificando a medida como forma de isentar os empreendedores irregulares da aplicação de multas.¹¹ Essa medida se mostra negativa em relação à preservação ambiental, pois pode influenciar a população a aceitar o empreendimento na manifestação popular das audiências públicas.

Doravante, as audiências públicas, como forma de consulta popular e meio para informação a população, principalmente daquelas comunidades mais afetadas pela área de influência do empreendimento, demonstram-se como uma das etapas mais relevantes do processo de licenciamento ambiental, momento em que se apresentam as expectativas socioambientais e as oposições ao projeto, embora também seja possível a manifestação de interesses políticos e ideológicos, mesmo que extrapolem a finalidade do instrumento. Neste instante discutem-se abertamente os impactos ambientais positivos e negativos do projeto, e, com ajuda da população, verifica-se se todos os aspectos ambientais foram levantados e considerados no planejamento, assim como o adequado dimensionamento das medidas mitigadoras e compensatórias a cada um deles.¹² Desta maneira, tal mecanismo não deveria ser desconsiderado de forma indiscriminada, principalmente em projetos com magnitudes de impactos ambientais representativas.

Além do caso anterior pode-se trazer o exemplo do licenciamento ambiental conduzido pelo IBAMA para implantação da BR-163, em que se exigiu como condicionante um programa para combate à prostituição infantil na região. Tal tipo de exigência, assim como investimentos no município para construção ou asfaltamento de rodovias em áreas distantes ao empreendimento, o fornecimento de cestas básicas, instalação de postos de saúde, escolas, entre outras, são reflexo de uma carência de demandas sociais e econômicas, que encontram saída pelo Licenciamento Ambiental, que distorce o seu objetivo e prejudica o meio ambiente.¹³

¹¹ SANTA CATARINA, Prefeitura Municipal de São José. *Praças de São José serão adotadas por empresas como medida de compensação ambiental*. Disponível em: <<http://www.pmsj.sc.gov.br/2014/01/pracas-de-sao-jose-serao-adotadas-por-empresas-como-medida-de-compensacao-ambiental/>>. Acesso em 06 mar. 2015.

¹² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. CARVALHO, José Carlos (org.). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013. p.29-31.

¹³ SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. *Licenciamento Ambiental: documento para discussão – versão preliminar*. Brasília: jun. 2009. p.17.

A exigência de medidas de compensação que nada tem a ver com os impactos ambientais associados ao empreendimento, de forma a suprir carências institucionais e operacionais de funcionamento do Poder Público, também foi observada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), devido a falta de regras claras, nacionalmente estatuídas, fixadas em normas específicas, em que se estabeleçam os procedimentos e forma de compensação.¹⁴

Já em relação a análise do caso “*Hole-in-one*” – uma tacada de mestre”, apesar não se poder fazer um juízo de valor efetivo, visto que o processo ainda encontra-se em fase de julgamento, ou seja, não há sentença de mérito condenatória, retrata de forma muito clara, diante dos fatos levantados pelo Ministério Público no Inquérito Civil, como os aspectos econômicos estão se sobrepondo aos aspectos ambientais do processo de licenciamento, fato que só prejudica a conservação ambiental. É difícil aceitar a percepção de que um empreendimento de tamanha magnitude possa ser licenciado sem estudos prévios de impactos ambientais e audiências públicas, garantindo a viabilidade ambiental do empreendimento o importante papel da população no processo de licenciamento. O jogo de bastidores relatado, com toda uma maquiavélica manipulação política para a concessão das licenças ambientais, aponta uma conduta intencional de desprezo e desrespeito ao meio ambiente. Apesar de todas as observações de incompatibilidade do empreendimento no local desejado, que foram levantadas através do IC, que causaria, de fato, prejuízo ambiental e risco de irreparabilidade do dano ambiental, inclusive, com o relato técnico da própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o Chefe do Poder Executivo optou pela concessão da licença ambiental para instalação do empreendimento em local que deveria ser amplamente tutelado. A escolha da forma de licenciamento para o caso, ou seja, em se considerando que o empreendimento teria impacto ambiental local, aponta para uma jogada de burlar o trâmite do licenciamento, já que, em sendo assim, não haveria a necessidade da realização de estudos ambientais aprofundados (EIA/RIMA), acelerando o processo de licenciamento. Além disso, as circunstâncias apontadas pelo IC e a insistência em alocar o empreendimento na região escolhida, apontam para uma já prévia intenção de instalação do campo de golfe na área, iniciada antes mesmo da efetiva candidatura da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos. Tudo leva a crer que a Escolha da Cidade pelo COI apenas ajudou e mascarou os interesses dos setores imobiliários da região, que, diga-se de passagem, são imóveis de alto padrão, proporcional a tipologia dos frequentadores de tal tipo de empreendimento e praticantes da modalidade esportiva golfe. A justificativa de

¹⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. CARVALHO, José Carlos (org.). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013. p.27-28.

popularização do esporte no país dificilmente encontra fundamento, visto a realidade da área em que está sendo implantado o projeto.

Como forma ilustrativa da suposição levantada também têm-se a concessão de licença para que a construtora responsável pelo empreendimento do caso erga 23 prédios de luxo na mesma região. O slogan selecionado para o conjunto de empreendimentos denomina-se “O sol nasce para todos, mas não com essa vista”, fato que dispensa outros comentários.¹⁵

O descaso com as questões ambientais é claro, e pode ser observado em vários níveis. No caso, mesmo com todo aporte levantado para configurar a região, e, assim, demonstrar a relevância ecológica da área, o próprio Poder Judiciário, que deveria prezar pela defesa dos interesses sociais (fazendo-se justiça no caso) também valorou o aspecto econômico de forma imediata, de forma a inibir prejuízo econômico, e zelando pelo cumprimento dos compromissos firmados para a realização do evento na cidade. Ora, se não restou configurada a conduta potencialmente lesiva ao meio ambiente, apesar de todo o material que foi acostado na inicial do MP, que justificasse a imediata abstenção de intervenções no local, pelo menos fortes indícios foram levantados, respaldados com fundamentação técnica. Assim, acredita-se que, neste sentido, o pedido de liminar deveria ter sido concedido, até que uma conclusão maior fosse firmada. Contudo, ressaltou-se que o evento estaria próximo demais para embargo das obras. Neste sentido, até quando a visão de recuperação de ecossistemas complexos vai ser comparada a uma simples ação de replantio de mudas, que possa ser efetuado a qualquer momento? Tal tipo de pensamento nos rodeia a tanto tempo que nos levou a uma séria crise de água no país, vide acontecimentos dos últimos meses. Contudo, a atenção ao fato, a busca por explicações e a proposição de medidas reparadoras só são efetivadas quando se sente os efeitos das ações danosas ao meio ambiente em si mesmo, o que pode ser desastroso, visto o perigo de irreversibilidade de alguns danos.

A crise no sistema de abastecimento de água foi um dos fatores que deu ensejo a fortes críticas ao empreendimento. A região em que está alocado o empreendimento, zona oeste da Cidade do Rio de Janeiro, sofre com o abastecimento de água, fato justificado na pela crise hídrica no país, oriunda da falta de chuvas nas regiões de nascentes e mananciais. Enquanto isso, o empreendimento gastaria 1,8 milhão de litros de água diários

¹⁵ VIGNA, Anne. “O sol nasce para todos, mas não com essa vista”. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?Editorial/Cidades/-u21CO-Sol-nasce-para-todos-mas-nao-com-essa-vista-u21D/38/32947>>. Acesso em 05 mar. 2015.

para irrigar todo o gramado do campo já implantado. A imagem dos sistemas de irrigação em ação, diante do quadro sofrido de falta d'água, indignou parte da população.¹⁶

Merece destaque, como forma exemplificativa, o julgamento de recurso de apelação em ação popular preventiva, pelo Tribunal Regional Federal da 3ª região, em que se impediu a construção de uma via pública de dupla rodagem em local de preservação permanente, com fundamento em ameaça efetiva de ato lesivo ou dano à moralidade administrativa e ao meio ambiente, em análise de legalidade de licença de instalação emitida por órgão ambiental. Neste caso, a administração pública não comprovou que o empreendimento em processo de licenciamento se enquadraria na categoria de baixo impacto ambiental, hipótese para dispensa de EIA/RIMA, contrariando o comando do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. Durante o processo restou evidenciado que o empreendimento possuía alto potencial poluidor (porte especial), não cabendo a elaboração de estudo ambiental preliminar, apenas.¹⁷

Como Ressaltado por Paulo Bessa Antunes, juntamente com a fiscalização, o licenciamento ambiental é a principal materialização do poder de polícia que o Poder Público exerce sobre atividades utilizadoras de recursos ambientais.¹⁸ No caso em tela, o Poder Público optou por “fechar os olhos”.

Conforme entendimento de MACHADO¹⁹ o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, nos termos do artigo 225, §1º, inciso IV da CRFB/88, deve ser anterior ao licenciamento de obra ou atividade, não podendo ser concomitante e nem posterior à implantação da obra ou realização da atividade. O nome adotado reflete o momento temporal no qual o estudo deve ser elaborado, não se admitindo, ainda, discricionariedade do Poder Público, facultando a sua realização. Neste sentido o também se fez “vista grossa”, confrontando preceito constitucional, ou seja, configura hipótese de fraude à Constituição e falta grave do servidor público que autorizou a dispensa imotivada dos estudos.

No caso em análise merece ressalva a atuação do MP na defesa dos interesses difusos, como órgão legítimo para tais fins, se mostrou atuante, apesar das decisões judiciais ainda não favoráveis.

A situação apresentada em tela (licenciamento sem estudos ambientais aprofundados), e apenas de certo modo, até poderia ser vislumbrada, caso o Poder Público adotasse em sua gestão o sistema de AAE, destinada “à elaboração de políticas públicas e

¹⁶ THUSWOH, Maurício. *Campo de Golfe Olímpico: tacada torta de Eduardo Paes*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2015/03/campo-de-golfe-olimpico-tacada-torta-de-eduardo-paes-8187.html>>. Acesso em 05 mar. 2015.

¹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Apelação* nº APELREEX 6992 MS 0006992-29.2002.4.03.600. Relator: Des. Andre Nabarrete. Julgado em 06/09/2013. Disponível em: <<http://trf3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24196737/apelacao-reexame-necessario-apelreex-6992-ms-0006992-2920024036000-trf3>>. Acesso em 17 abr. 2015.

¹⁸ ANTUNES, 2013, p.196.

¹⁹ MACHADO, 2013, p.168-169.

governamentais, quando dos estudos prévios e de sua formulação”²⁰, sobretudo na identificação de problemas ambientais nos projetos de infraestrutura econômica e social, de forma a eliminá-los ou minimizá-los.

Insta salientar que, dos autos do processo na justiça comum do Rio de Janeiro, pôde-se observar que não apenas o MP/RJ, mas também o MP Federal e a Sociedade do Bem – Organização Cidadã (Associação civil sem fins lucrativos) ingressaram com Ação Civil Pública em face do Município alegando irregularidades do licenciamento ambiental do empreendimento campo de golfe olímpico e solicitando a revogação da licença concedida.

Outrossim, espera-se que este trabalho tenha contribuído para esclarecimento nos pontos controvertidos e discutidos sobre o processo licenciamento ambiental e a efetividade dos aspectos econômicos e políticos do licenciamento em detrimento da conservação ambiental, no que tange as drásticas consequências ambientais decorrentes das atividades de alto impacto ao meio ambiente, assim como as formas questionáveis utilizadas para a compensação ambiental e do uso distorcido dos seus recursos para promoção de interesses particulares ou de prioridades questionáveis das medidas mitigadoras de danos identificados nos estudos ambientais.

²⁰ MILARÉ, 2007, p.293.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Emanuel. *Cabral quer flexibilizar licenciamento ambiental*. O Globo, Rio de Janeiro, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cabral-quer-flexibilizar-licenciamento-ambiental-7022881>>. Acesso em: 01 mar. 2014

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE.
CARVALHO, José Carlos (org.). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013.

BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. *Lei nº 6.938*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. *Lei nº 8.666*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 08 mar. 2015.

_____. *Lei nº 9.605*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. *Lei nº 9.985*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 140*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. *Decreto nº 4.340*. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Decreto nº 6.848*. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Brasília, DF, 14 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm#art1>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 01*. Estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 371*. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.378-6, de 2008 / *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Relator: Ministro CARLOS BRITO. Brasília. Julgado em Plenário. Publicado em: DJe 20/16/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3378&processo=3378>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2ª edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

_____. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Apelação* n° APELREEX 6992 MS 0006992-29.2002.4.03.600. Relator: Des. Andre Nabarrete. Julgado em 06/09/2013. Disponível em: <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24196737/apelacao-reexame-necessario-apelreex-6992-ms-0006992-2920024036000-trf3>>. Acesso em 17 abr. 2015.

DIAS, Reinaldo. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUERRA, Isabella Franco; LIMMER, Flávia C. Princípios constitucionais informadores do direito ambiental. In: PEIXINHO, Manoel Messias (org.). *Os princípios da Constituição de 1988*. 2ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Júris, 2006.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação. Comitê de Elaboração. *Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos dos cursos de pós-graduação: trabalho de conclusão de curso, dissertação e tese*. Rio de Janeiro: IFRJ-Reitoria, 2011.

Licenciamento ambiental: técnicos do Inea vieram à FIRJAN tirar dúvidas dos empresários. SISTEMA FIRJAN. Rio de Janeiro. Publicado em 17/11/2014. Atualizado em 25/11/2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC4993B3F60149BEBCAA0413F2.htm>> Acesso em: 20 nov. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

Manifesto denuncia “licenciamento Fast Food” de minerodutos em MG. *Viu! online*. Minas Gerais, Publicado em 16/09/2014. Disponível em: <<http://www.viuonline.com.br/marcos-pedlowski/manifesto-denuncia-licenciamento-fast-food-de-minerodutos-em-mg>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

Marina critica simplificação de licenciamento ambiental. *Exame*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/marina-critica-simplificacao-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Manual de Impactos Ambientais: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/manual_bnb.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2015.

MOREIRA, José De Castro. *Direito ambiental*: Informativo jurídico da biblioteca ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

MOTTA, Diana Meirelles da (org.); PÊGO, Bolívar (org.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano*: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 42.159*. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental -SLAM e dá outras providências. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2009. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=158541>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Decreto Estadual nº 44.820*. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental -SLAM e dá outras providências. Rio de Janeiro, 02 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270983>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Resolução CONEMA nº 42*. Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Diário Oficial Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2012. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1052411/DLFE-53946.pdf/Res_CONEMA_42_12.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. *Decreto Municipal nº 28.329*. Regulamenta critérios e procedimentos destinados ao Licenciamento Ambiental, à Avaliação de Impactos Ambientais e ao Cadastro Ambiental de atividades e empreendimentos que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 17 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/licenciamento-ambiental-municipal>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SANTA CATARINA, Prefeitura Municipal de São José. *Praças de São José serão adotadas por empresas como medida de compensação ambiental*. Disponível em: <<http://www.pmsj.sc.gov.br/2014/01/pracas-de-sao-jose-serao-adotadas-por-empresas-como-medida-de-compensacao-ambiental/>>. Acesso em 06 mar. 2015.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. *Licenciamento Ambiental*: documento para discussão – versão preliminar. Brasília: jun, 2009.

SENADO FEDERAL. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*: trabalho de conclusão de curso, dissertação e tese. Brasília, DF.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SISTEMA FIRJAN. *Manual de indicadores ambientais*. Rio de Janeiro: DIM/GTM, 2008.

_____. *Gestão Ambiental: para micro e pequenas empresas*. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2013.

THUSWOH, Maurício. *Campo de Golfe Olímpico: tacada torta de Eduardo Paes*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2015/03/campo-de-golfe-olimpico-tacada-torta-de-eduardo-paes-8187.html>>. Acesso em 05 mar. 2015.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 5ª edição. Niterói, RJ: Impetus, 2013.

TOCCHETTO, Domingos (coord.). *Perícia ambiental criminal*. 2ª edição. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

VIGNA, Anne. “O sol nasce para todos, mas não com essa vista”. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/-u21CO-Sol-nasce-para-todos-mas-nao-com-essa-vista-u21D/38/32947>>. Acesso em 05 mar. 2015.

ANEXO A - Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais (ANEXO VIII da Lei 6.938/81)

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
01	Extração e Tratamento de Minerais	- pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	Alto
02	Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos	- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados a extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto, vidro e similares.	Médio
03	Indústria Metalúrgica	- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos, produção de fundidos de ferro e aço, forjados, arames, laminados com ou sem tratamento; de superfície, inclusive galvanoplastia, metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados, ligas, artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; relaminação de metais não-ferrosos, inclusive ligas, produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive; galvanoplastia, fabricação de artefatos de ferro, aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície.	Alto
04	Indústria Mecânica	- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico ou de superfície.	Médio
05	Indústria de material Elétrico, Eletrônico e Comunicações	- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores, fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos.	Médio
06	Indústria de Material de Transporte	- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem de aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes.	Médio
07	Indústria de Madeira	- serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e	Médio

		compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis.	
08	Indústria de Papel e Celulose	- fabricação de celulose e pasta mecânica; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada.	Alto
09	Indústria de Borracha	- beneficiamento de borracha natural, fabricação de câmara de ar, fabricação e recondicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex.	Pequeno
10	Indústria de Couros e Peles	- secagem e salga de couros e peles, curtimento e outras preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros e peles; fabricação de cola animal.	Alto
11	Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados.	Médio
12	Indústria de Produtos de Matéria Plástica.	- fabricação de laminados plásticos, fabricação de artefatos de material plástico.	Pequeno
13	Indústria do Fumo	- fabricação de cigarros, charutos, cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo.	Médio
14	Indústrias Diversas	- usinas de produção de concreto e de asfalto.	Pequeno
15	Indústria Química	- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo, produção de óleos, gorduras, ceras, vegetais e animais, óleos essenciais, vegetais e produtos similares, da destilação da madeira, fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos, fabricação de pólvora, explosivos, detonantes, munição para caça e desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de	Alto

		sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares.	
16	Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas	- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; beneficiamento e industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino e preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas, chopes e maltes; fabricação de bebidas não-alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação e águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas.	Médio
17	Serviços de Utilidade	- produção de energia termoelétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas.	Médio
18	Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio	- transporte de cargas perigosas, transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos; comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos.	Alto
19	Turismo	- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos.	Pequeno
20	Uso de Recursos Naturais	Silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente	Médio

		identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.	
--	--	---	--

**ANEXO B - Atividades ou empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental
(ANEXO I da Resolução CONAMA nº 237/97)**

Extração e tratamento de minerais

- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

Indústria de produtos minerais não metálicos

- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração
- fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.

Indústria metalúrgica

- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos
- produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro
- produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- relaminação de metais não-ferrosos , inclusive ligas
- produção de soldas e anodos
- metalurgia de metais preciosos
- metalurgia do pó, inclusive peças moldadas
- fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície

Indústria mecânica

- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície

Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações

- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores
- fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos

Indústria de material de transporte

- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- fabricação e montagem de aeronaves
- fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes

Indústria de madeira

- serraria e desdobramento de madeira

- preservação de madeira
- fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada
- fabricação de estruturas de madeira e de móveis

Indústria de papel e celulose

- fabricação de celulose e pasta mecânica
- fabricação de papel e papelão
- fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

Indústria de borracha

- beneficiamento de borracha natural
- fabricação de câmara de ar e fabricação e acondicionamento de pneumáticos
- fabricação de laminados e fios de borracha
- fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha , inclusive látex

Indústria de couros e peles

- secagem e salga de couros e peles
- curtimento e outras preparações de couros e peles
- fabricação de artefatos diversos de couros e peles
- fabricação de cola animal

Indústria química

- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos
- fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira
- fabricação de combustíveis não derivados de petróleo
- produção de óleos/gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira
- fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos
- fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos
- recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais
- fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos
- fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- fabricação de tintas, esmaltes, lacas , vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes
- fabricação de fertilizantes e agroquímicos
- fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários
- fabricação de sabões, detergentes e velas
- fabricação de perfumarias e cosméticos
- produção de álcool etílico, metanol e similares

Indústria de produtos de matéria plástica

- fabricação de laminados plásticos
- fabricação de artefatos de material plástico

Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos

- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos

- fabricação e acabamento de fios e tecidos
- tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos
- fabricação de calçados e componentes para calçados

Indústria de produtos alimentares e bebidas

- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares
- matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal
- fabricação de conservas
- preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados
- preparação, beneficiamento e industrialização de leite e derivados
- fabricação e refinação de açúcar
- refino / preparação de óleo e gorduras vegetais
- produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação
- fabricação de fermentos e leveduras
- fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais
- fabricação de vinhos e vinagre
- fabricação de cervejas, chopes e maltes
- fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais
- fabricação de bebidas alcoólicas

Indústria de fumo

- fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo

Indústrias diversas

- usinas de produção de concreto
- usinas de asfalto
- serviços de galvanoplastia

Obras civis

- rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos
- barragens e diques
- canais para drenagem
- retificação de curso de água
- abertura de barras, embocaduras e canais
- transposição de bacias hidrográficas
- outras obras de arte

Serviços de utilidade

- produção de energia termoelétrica
- transmissão de energia elétrica
- estações de tratamento de água
- interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
- tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros
- tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas
- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- recuperação de áreas contaminadas ou degradadas

Transporte, terminais e depósitos

- transporte de cargas perigosas
- transporte por dutos
- marinas, portos e aeroportos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

Turismo

- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos

Atividades diversas

- parcelamento do solo
- distrito e pólo industrial

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre
- utilização do patrimônio genético natural
- manejo de recursos aquáticos vivos
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia

ANEXO C - Tabela de preço e fórmula de cálculo das avaliações e análises das licenças ambientais cobrados pela União por intermédio do IBAMA. Em referência a Lei nº 9.960 de 28 de janeiro de 2000 (Instituiu a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabeleceu preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, criou a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, dando, ainda, outras providências)¹

Código	DESCRIÇÃO		
5025	CONTROLE AMBIENTAL		
	1 - LICENÇA E RENOVAÇÃO (Lei 9.960 de 28/01/2000)		
	1.1 Licença Ambiental ou renovação		
EMPRESA DE PEQUENO PORTE (em Reais)			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	2.000,00	4.000,00	8.000,00
Licença de Instalação	5.600,00	11.200,00	22.400,00
Licença de Operação	2.800,00	5.600,00	11.200,00
EMPRESA DE PORTE MÉDIO			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	2.800,00	5.600,00	11.200,00
Licença de Instalação	7.800,00	15.600,00	31.200,00
Licença de Operação	3.600,00	7.800,00	15.600,00
EMPRESA DE GRANDE PORTE			
Impacto Ambiental	Pequeno	Médio	Alto
Licença Prévia	4.000,00	8.000,00	16.000,00
Licença de Instalação	11.200,00	22.400,00	44.800,00
Licença de Operação	5.600,00	11.200,00	22.400,00
Código	AVALIAÇÃO E ANÁLISES (Lei 9.960 de 28/01/2000)		

¹ Referências com base em acesso ao sítio do órgão ambiental federal (Ibama) no ano de 2015. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal/Procedimentos/Tabela de Custos do Ibama. Disponível em: <<http://ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

5027	<p>2.1 - Análise de documentação técnica que subsidie a emissão de: Registros, Autorizações, Licenças inclusive para supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e respectivas renovações:</p> <p>Valor = { K + [(A x B x C) + (D x A x E)] }</p> <p>A - Nº de Técnicos envolvidos na análise.</p> <p>B - Nº de horas/homem necessárias para análise.</p> <p>C - Valor em Reais da hora/homem dos técnicos envolvidos na análise + total de obrigações sociais(OS) = 84,71% sobre o valor da hora/homem.</p> <p>D - Despesas com viagem.</p> <p>E - Nº de viagens necessárias.</p> <p>K - Despesas administrativas = 5% do somatório de (A x B x C) + (D x A x E).</p>
------	--

ANEXO D - Decreto nº 6.848/2009 - Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.848, DE 14 DE MAIO DE 2009.

Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 31 e 32 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.” (NR)

“Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.” (NR)

Art. 2º O Decreto nº 4.340, de 2002, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.” (NR)

“Art. 31-B. Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A.

§ 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador.

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000.” (NR)

Art. 3º Nos processos de licenciamento ambiental já iniciados na data de publicação deste Decreto, em que haja necessidade de complementação de informações para fins de aplicação do disposto no Anexo do Decreto nº 4.340, de 2002, as providências para cálculo da compensação ambiental deverão ser adotadas sem prejuízo da emissão das licenças ambientais e suas eventuais renovações.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de maio de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Carlos Minc

Este texto não substitui o publicado no DOU de 15.5.2009

ANEXO

METODOLOGIA DE CÁLCULO DO GRAU DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Grau de Impacto (GI)

O Grau de Impacto é dado pela seguinte fórmula:

$GI = ISB + CAP + IUC$, onde:

ISB = Impacto sobre a Biodiversidade;

CAP = Comprometimento de Área Prioritária; e

IUC = Influência em Unidades de Conservação.

1.1. - ISB: Impacto sobre a Biodiversidade:

$ISB = \frac{IM \times IB \times (IA+IT)}{140}$, onde:

IM = Índice Magnitude;

IB = Índice Biodiversidade;

IA = Índice Abrangência; e

IT = Índice Temporalidade.

O ISB terá seu valor variando entre 0 e 0,25%.

O ISB tem como objetivo contabilizar os impactos do empreendimento diretamente sobre a biodiversidade na sua área de influência direta e indireta. Os impactos diretos sobre a biodiversidade que não se propagarem para além da área de influência direta e indireta não serão contabilizados para as áreas prioritárias.

1.2 - CAP: Comprometimento de Área Prioritária:

$$CAP = \frac{IM \times ICAP \times IT}{70}, \text{ onde:}$$

IM = Índice Magnitude;

ICAP = Índice Comprometimento de Área Prioritária; e

IT = Índice Temporalidade.

O CAP terá seu valor variando entre 0 e 0,25%.

O CAP tem por objetivo contabilizar efeitos do empreendimento sobre a área prioritária em que se insere. Isto é observado fazendo a relação entre a significância dos impactos frente às áreas prioritárias afetadas. Empreendimentos que tenham impactos insignificantes para a biodiversidade local podem, no entanto, ter suas intervenções mudando a dinâmica de processos ecológicos, afetando ou comprometendo as áreas prioritárias.

1.3 - IUC: Influência em Unidade de Conservação:

O IUC varia de 0 a 0,15%, avaliando a influência do empreendimento sobre as unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, sendo que os valores podem ser considerados cumulativamente até o valor máximo de 0,15%. Este IUC será diferente de 0 quando for constatada a incidência de impactos em unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, de acordo com os valores abaixo:

G1: parque (nacional, estadual e municipal), reserva biológica, estação ecológica, refúgio de vida silvestre e monumento natural = 0,15%;

G2: florestas (nacionais e estaduais) e reserva de fauna = 0,10%;

G3: reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável = 0,10%;

G4: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico e reservas particulares do patrimônio natural = 0,10%; e

G5: zonas de amortecimento de unidades de conservação = 0,05%.

2. Índices:

2.1 - Índice Magnitude (IM):

O IM varia de 0 a 3, avaliando a existência e a relevância dos impactos ambientais concomitantemente significativos negativos sobre os diversos aspectos ambientais associados ao empreendimento, analisados de forma integrada.

Valor	Atributo
0	ausência de impacto ambiental significativo negativo

1	pequena magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
2	média magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
3	alta magnitude do impacto ambiental negativo

2.2 - Índice Biodiversidade (IB):

O IB varia de 0 a 3, avaliando o estado da biodiversidade previamente à implantação do empreendimento.

Valor	Atributo
0	Biodiversidade se encontra muito comprometida
1	Biodiversidade se encontra medianamente comprometida
2	Biodiversidade se encontra pouco comprometida
3	área de trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas ou ameaçadas de extinção

2.3 - Índice Abrangência (IA):

O IA varia de 1 a 4, avaliando a extensão espacial de impactos negativos sobre os recursos ambientais. Em casos de empreendimentos lineares, o IA será avaliado em cada microbacia separadamente, ainda que o trecho submetido ao processo de licenciamento ultrapasse os limites de cada microbacia.

Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de abrangência, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final da abrangência será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos.

Valor	Atributos para empreendimentos terrestres, fluviais e lacustres	Atributos para empreendimentos marítimos ou localizados concomitantemente nas faixas terrestre e marítima da Zona Costeira	Atributos para empreendimentos marítimos (profundidade em relação à lâmina d'água)
1	impactos limitados à área de uma microbacia	impactos limitados a um raio de 5km	profundidade maior ou igual a 200 metros
2	impactos que ultrapassem a área de uma microbacia limitados à área de uma bacia de 3ª ordem	impactos limitados a um raio de 10km	profundidade inferior a 200 e superior a 100 metros
3	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 3ª ordem e limitados à área de uma bacia de 1ª ordem	impactos limitados a um raio de 50km	profundidade igual ou inferior a 100 e superior a 50 metros
4	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 1ª ordem	impactos que ultrapassem o raio de 50km	profundidade inferior ou igual a 50 metros

2.4 - Índice Temporalidade (IT):

O IT varia de 1 a 4 e se refere à resiliência do ambiente ou bioma em que se insere o empreendimento. Avalia a persistência dos impactos negativos do empreendimento.

Valor	Atributo
1	imediate: até 5 anos após a instalação do empreendimento;
2	curta: superior a 5 e até 15 anos após a instalação do empreendimento;
3	média: superior a 15 e até 30 anos após a instalação do empreendimento;
4	longa: superior a 30 anos após a instalação do empreendimento.

2.5 - Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP):

O ICAP varia de 0 a 3, avaliando o comprometimento sobre a integridade de fração significativa da área prioritária impactada pela implantação do empreendimento, conforme mapeamento oficial de áreas prioritárias aprovado mediante ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de comprometimento de área prioritária, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final do ICAP será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos. Impactos em Unidades de Conservação serão computados exclusivamente no IUC.

Valor	Atributo
0	inexistência de impactos sobre áreas prioritárias ou impactos em áreas prioritárias totalmente sobrepostas a unidades de conservação.
1	impactos que afetem áreas de importância biológica alta
2	impactos que afetem áreas de importância biológica muito alta
3	impactos que afetem áreas de importância biológica extremamente alta ou classificadas como insuficientemente conhecidas

ANEXO E - Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em processo judicial em face do Município do Rio de Janeiro e da Empresa “ABC”



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Inquérito Civil n. MA 3355¹

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelos Promotores de Justiça subscritos, o primeiro em exercício na 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – Núcleo Capital e os demais integrantes do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente – GAEMA, vêm, no uso de suas atribuições legais conferidas pelos art. 129, incisos II e III, da Constituição da República de 1988, art. 173, incisos II e III, da Constituição deste Estado, Lei n. 8625, 12 de fevereiro de 1993 e arts. 1º, incisos I e III e 5º, inciso I, da Lei n. 7.347, 24 de julho 1985, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO INAUDITA ALTERA PART DOS EFEITOS DA TUTELA

em face do (1) **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, que deverá ser citado na pessoa de seu Procurador-Geral do Município, na Travessa do Ouvidor, nº 4, sala 1406, Centro, Rio de Janeiro/RJ; e da (2) **FIORI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA**², sociedade empresária inscrita no CNPJ/MF sob o nº 31.035.835/0001-00, com endereço na Av. das Américas, nº 7.380, sala 203, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

¹ Acompanha a presente ação cópia integral do IC MA3355, excepcionadas as plantas existentes nos autos, por impossibilidade de digitalização.

² Fls. 690-694 do IC MA3355.



SUMÁRIO

1. Introdução

2. Dos fatos: sobre o projeto e seu respectivo licenciamento

3. Dos fundamentos jurídicos

3.1. Sobre a alteração do regime jurídico das Unidades de Conservação - ausência de prévio estudo técnico – Vícios.

3.2. Da incompatibilidade do projeto à luz do zoneamento da Área de Proteção Ambiental Marapendi

3.3. Das intervenções ilegais nas Áreas de Preservação Permanente

3.4. Princípio da melhoria da qualidade ambiental - a degradação pretérita da área e o dever de recuperação

3.5. Das vedações da Lei Nacional de Proteção à Mata Atlântica

3.6. Empreendimento localizado em Zona Costeira. Ausência de Plano Municipal de Zoneamento Costeiro. Necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA/RIMA

3.7. Dos outros vícios do licenciamento ambiental: nulidade das licenças ambientais emitidas – inversão irregular dos estudos e diagnóstico ambiental incompleto.

4. Do Prequestionamento

5. Dos Pedidos antecipatórios

6. Dos Pedidos principais



1. INTRODUÇÃO

A presente ação civil pública busca provimento jurisdicional, inclusive de urgência, para proteger e recuperar o meio ambiente, dada a prática de atos comissivos e omissivos realizados pelos demandados em seu desfavor. Os danos ambientais, mantida a situação dos fatos como vêm se desenvolvendo, não só persistirão como serão agravados em decorrência das intervenções ambientais negativas (vg. supressão de vegetação) relacionadas às obras de implantação e funcionamento do projeto de Campo de Golfo Olímpico na Barra da Tijuca.

As principais causas de pedir desta demanda consistem: (i) nos vícios de legalidade/constitucionalidade da Lei Complementar que alterou e flexibilizou os parâmetros protetivos de Unidades de Conservação, de modo a possibilitar, de maneira irregular, a viabilidade do empreendimento; (ii) na incompatibilidade do empreendimento à luz do próprio regramento e zoneamento da Área de Proteção Ambiental de Marapendi; (iii) na execução irregular das obras e serviços do projeto em Áreas de Preservação Permanente; (iv) na supressão de vegetação de Mata Atlântica em desacordo com a respectiva legislação de regência; (v) na incompatibilidade do empreendimento à luz da legislação que trata do zoneamento costeiro; (vi) na existência de vícios no licenciamento ambiental que culminou na emissão das licenças ambientais em favor do empreendimento.

Firme nesses fundamentos, o Autor requer antecipada e definitivamente: (i) a suspensão dos efeitos da licença ambiental de instalação concedida pelo Município em favor do Empreendedor; (ii) que os demandados se abstenham de realizar obras e serviços decorrentes do projeto na área pretendida; (iii) a recuperação específica do meio ambiente degradado pelos Réus, sem prejuízo das obrigações de indenizar e compensar os danos irreparáveis causados; (iv) a declaração de nulidade das licenças ambientais concedidas.



Um registro importante

Como cediço, a implantação do Campo de Golfe em questão, inclusive com destinação olímpica temporária, tem sido divulgada como um compromisso perante o COI. O Ministério Público, bem de ver, não é insensível aos compromissos assumidos pelos entes da Federação para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016.

Todavia, esta ação é ajuizada sob as premissas de que (i) nenhum compromisso governamental ou projeto pode ser firmado ou executado ao arrepio das Leis e da Constituição e (ii) a celeridade do licenciamento ambiental, conquanto desejável, deve sempre e necessariamente primar pelo respeito ao devido processo legal. Assim, eventuais atrasos ou alterações³ em razão do distanciamento às duas premissas acima não podem ser atribuídos ao Ministério Público ou ao Judiciário.

2. DOS FATOS: SOBRE O PROJETO E SEU RESPECTIVO LICENCIAMENTO

A cidade do Rio de Janeiro foi eleita como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. De fato, a dimensão deste evento internacional exige plena mobilização dos governos e das sociedades empresárias, não apenas para implantar a infraestrutura urbana necessária ao evento, mas, sobretudo, para que esta infraestrutura seja útil aos moradores da cidade nos anos vindouros.

Como se sabe, os eventos deste porte são realmente bem sucedidos quando deixam legados aos habitantes da cidade e às futuras gerações, notadamente, estruturas e serviços que serão de fato úteis à sociedade pelas décadas seguintes. Mas não apenas úteis. Todas as intervenções no ambiente, inclusive urbano, devem ser também plenamente dotadas de legalidade e constitucionalidade.

Nesse contexto e diante da notícia de que seria instalado um Campo de Golfe Olímpico na Avenida das Américas, Gleba 2, quadras 3 e 4, lote 2 do PAL 31.421, Barra da Tijuca, em unidade de conservação municipal de uso sustentável

³ Como, por exemplo, a utilização ou adaptação de outros campos de golfe existentes na Cidade.



– Área de Proteção Ambiental de Marapendi e em trecho do Parque Natural Municipal de Marapendi, o Autor instaurou o Inquérito Civil MA 3355, cujos principais elementos de convicção instruem a presente.

Nos autos do referido inquérito, restou comprovado que, em relação à área objeto da lide, existia, inicialmente, o processo administrativo nº 14/001947/2005, em trâmite na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que culminou na expedição, em 30.07.2008, da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008⁴ para a implantação de um campo de golfe privado, em nome do empreendedor imobiliário Pasquale Mauro, e que atenderia, exclusivamente, ao condomínio *Riserva Uno*.

Frise-se que a Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008 foi expedida pela SMAC, com a validade de 12 meses, mesmo diante de diversas manifestações técnicas (vide Parecer Técnico da SMAC ° 0406/2008) que atestavam a incompatibilidade do projeto com o zoneamento da Área de Proteção Ambiental de Marapendi.⁵

Não se pode olvidar o contexto em que se deu a expedição da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008, visto que ocorreu no momento em que o Município do Rio de Janeiro buscava um local para implantar um Campo de Golfe Olímpico que contemplasse os parâmetros e condições exigidos pelas normas internacionais.

Após a expedição da referida licença, o Município celebrou acordo com o Sr. Pasquale Mauro, sócio da Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda.⁶, transferindo-lhe a obrigação de implantação do Campo de Golfe e, em contrapartida, receberia área às margens da Avenida das Américas para instalar empreendimentos imobiliários. Previu-se, ainda, que após as Olimpíadas, o Campo de Golfe tornaria-se público.

⁴ Fls. 225-226 do IC MA3355

⁵ Fls. 227-230 do IC MA3355

⁶ Fls. 690-694 do IC MA3355 – 5ª Alteração Contratual da Fiori Empreendimentos e Cópia do Acordo



Assim, o procedimento de licenciamento do Campo de Golfe, requerido pelo Sr. Pasquale Mauro, conjugou-se com a candidatura da Cidade do Rio de Janeiro como sede dos jogos olímpicos, iniciando-se, portanto, em 2007 e tornando-se oficial em junho de 2008, não por coincidência, mesmo ano de expedição da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008.

Posteriormente, o Rio de Janeiro foi eleito, em 2009, sede dos Jogos Olímpicos em 2016 e o COI determinou o retorno do golfe oficialmente à lista de desportos olímpicos. No mesmo ano de 2009, expirou a validade da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008.

Em 2012, após anunciado que a sociedade americana *Hanse Golf Course Desing* seria a responsável pela elaboração do projeto do Campo de Golfe Olímpico, a 2ª Ré requereu junto à SMAC a expedição de nova Licença Municipal Prévia (LMP)⁷, tendo em vista que a validade da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008 havia expirado e correspondia a outro projeto de instalação de campo de golfe com configuração diversa ao projeto olímpico.

Na ocasião, a 2ª Ré apresentou o memorial descritivo do projeto de instalação do Campo de Golfe Olímpico, nos moldes, requisitos e parâmetros aprovados pelo COI, o qual prevê, em síntese:

- i) uma área que perfaz cerca de 971.035 m² (97 hectares) para a implantação do Campo de Golfe;
- ii) remodelagem das curvas de nível necessárias para a constituição das diversas áreas de jogo (designadas por "greens", "tees", "fairways" e "bunkers");
- iii) a implantação de três lagos artificiais e a construção de estruturas, denominadas Club House (1.200m²), Event Pavilion (400m²), Academia de Golfe (700m²), Pátio de Manutenção (1.100m²) e Cart Barn (700m²) e
- iv) área de estacionamento para 250 carros e três ônibus.

⁷ Fls. 02 do Processo E-14/201.250/2012



Bem de ver que, apesar dessas mudanças, o projeto de Campo de Golfe Olímpico manteve o mesmo óbice ínsito no projeto anteriormente apresentado pelo Sr. Pasquale Mauro, qual seja, de incompatibilidade com o zoneamento da Área de Proteção Ambiental Marapendi, vez que apenas expandia a área prevista no projeto anterior, conforme se infere do teor das manifestações técnicas exaradas pelos Técnicos da SMAC.

Se não bastasse, sob as alegações de que o terreno não comportaria o projeto de magnitude e *design* aprovados pelo COI e de inexistência de alternativa locacional, o projeto previu, ainda, a utilização de área de recuo doada ao Município do Rio de Janeiro, no PAL n° 31.421, que na ocasião integrava o PNMM, área de proteção integral.

Ainda no que tange à área escolhida para implantação do Campo de Golfe Olímpico, vale anotar que, conforme revelado pelas vistorias técnicas ao local e em pareceres de igual natureza - elaborados tanto pela Coordenadoria de Proteção Ambiental da SMAC (vide Parecer Técnico nº 08/2013⁸) como pelo GATE/MPRJ (Pareceres Técnicos nºs 263/2013⁹ e 121/2014¹⁰) - está ela situada na zona costeira¹¹, abrigando espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção. Além desses especiais atributos, qualificados pela presença de vegetação de Mata Atlântica e diversas Áreas de Preservação Permanente, descortinou-se que a área, no passado, foi objeto de exploração de atividade minerária irregular.

E, mesmo tendo apresentado sinais de recuperação (vg. regeneração natural) após a cessação daquela atividade irregular, o que não só poderia como deveria ter sido incrementado por meio da imposição de Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), fato é que este Plano, conforme apurado no Inquérito Civil subjacente, não foi exigido e executado, uma vez que, em seu lugar, optou-se pela implantação de atividade empresária no local.

⁸ Fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012

⁹ Fls. 356-397 do IC MA3355

¹⁰ Fls. 598-642 do IC MA3355

¹¹ Vide Parecer Técnico nº 08/2013 às fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012



Nesse diapasão, e de modo a viabilizar a instalação do Campo de Golfe Olímpico no local, com a referida configuração e sem atrair qualquer óbice legal, o Município do Rio de Janeiro editou a Lei Complementar nº 125¹²¹³, em 14 de janeiro de 2013. Esta Lei alterou as redações das Leis Complementares nº 74, de 14 de janeiro de 2005, e nº 101, de 23 de novembro de 2009, bem como estabeleceu a desafetação de aproximadamente 58.000 m² do PNMM, que passaria, dessa forma, a fazer parte da Área de Proteção Ambiental de Marapendi e, conseqüentemente, do terreno do Campo de Golfe.

Sem embargos, a Lei Complementar nº 125 de 2013 alterou, ainda, o zoneamento da área, tendo em vista que transformou toda a Zona de Proteção da Vida Silvestre (ZPVS) em Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), com a finalidade de viabilizar a implantação do projeto.

Com o escopo de melhor elucidar a localização do projeto do Campo de Golfe Olímpico, na esteira da Lei Complementar nº 125 de 2013, colaciona-se a fotografia a seguir:



¹² Na mensagem nº 219 de 5 de novembro de 2012, o Poder Executivo estabelece a justificativa do Projeto de Lei nº 2012020113, que ensejou a edição da Lei Complementar nº 125/2013. No que concerne ao Campo de Golfe, assim dispõe: "Outro equipamento de grande importância para a realização destes eventos será o Campo de Golfe Olímpico, que acolherá esta atividade esportiva recém incluída nos Jogos, e que se caracteriza por ser uma ampla área verde com baixíssimas taxas construtivas. Neste contexto, para possibilitar sua instalação, faz-se necessário através deste Projeto de Lei Complementar incluir esta atividade dentre aquelas permitidas na Área de Proteção Ambiental de Marapendi, adequando o Zoneamento Ambiental à realidade da área, bastante alterada por atividades antrópicas anteriores, assim como deve-se alterar os limites do Parque Natural Municipal de Marapendi."

¹³ Vide anexo



Para além da edição de uma lei complementar desprovida de estudos técnicos prévios para embasá-la, bem como da desconsideração de manifestações técnicas contrárias à implementação do projeto na Área de Proteção Ambiental de Marapendi e no PNMM (Parecer Técnico n° 02/2013¹⁴), o licenciamento percorreu um trâmite extremamente célere. Com efeito, em 19 de abril de 2013, aproximadamente (06) seis meses após o requerimento da Licença Municipal Prévia (LMP), e (15) dias do inusitado requerimento de LMI (Licença Municipal de Instalação) que surgiu nos autos do processo de licenciamento prévio, foi emitida a Licença Ambiental de Instalação (LMI) n° 000956/2013¹⁵ em nome da Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda., para a implantação do Campo de Golfe Olímpico.

Pontifique-se que, na ocasião, a 2ª Ré não havia requerido uma Licença Municipal de Instalação (LMI), conforme lhe fora conferido, mas sim uma Licença Municipal Prévia (LMP), até mesmo pela circunstância de a Licença Municipal Prévia (LMP) n° 000146/2008 se referir a um projeto de instalação de campo de golfe particular, com configuração, portanto, diferente do Campo de Golfe Olímpico, consoante esclarece o Parecer Técnico n° 0451/2013, exarado pela SMAC¹⁶. E, também, pelo fato da validade daquela Licença Municipal Prévia (LMP) já ter expirado desde 2009.

Não obstante, tem-se que a fundamentação apresentada para a concessão da Licença Municipal de Instalação (LMI) ao invés da Licença Municipal Prévia (LMP), pautou-se no fato de que, em 2008, já havia sido emitida a Licença Municipal Prévia (LMP) n° 000146/2008, a qual, repise-se, foi emitida para projeto diverso (campo de golfe particular), em nome de outra pessoa (Pasquale Mauro) e cujo prazo de validade já havia expirado.

E mais, a Licença Municipal de Instalação (LMI) conferida à 2ª Ré, que já lhe autoriza a realização das obras e serviços (eg. supressão de vegetação), contemplou diversas condicionantes que mais se adéquam àquelas a serem cumpridas

¹⁴ Fls. 360-372 do Processo E-14/201.250/2012

¹⁵ Fls. 410-414 do IC MA3355

¹⁶ Fls. 390-398 do Processo E-14/201.250/2012



antes e durante a concessão de uma Licença Municipal Prévia (LMP). Inventários detalhados da fauna e da flora local, mapeamento e delimitação das Áreas de Preservação Permanente, detalhamento de estudos de manejo, por exemplo, foram postergados para uma fase que, contraditoriamente, já admitiam intervenções na área, inclusive com prejuízos para aqueles estudos.

Este é, em apertada síntese, o histórico do licenciamento do denominado Campo de Golfe Olímpico, que, apesar de vários vícios formais e materiais, legais e administrativos, foi concluído para fins de concepção, localização e instalação do empreendimento. E, conquanto os Réus tenham sido notificados, com Recomendação Ministerial¹⁷, para paralisarem as intervenções do projeto diante das ilegalidades detectadas, fato é que as suas obras e serviços prosseguiram, justificando, assim, o imediato manejo desta ação coletiva.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. SOBRE A ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO – VÍCIOS

Breves considerações teóricas sobre as Unidades de Conservação

Como cediço, no *caput* e nos parágrafos do artigo 225 da Constituição da República de 1988, estão os alicerces da proteção ambiental pretendida pelo Estado Brasileiro, com a consagração de finalidades, objetivos, deveres e princípios.

E, reconhecendo a necessidade de especial tutela dos espaços ambientalmente relevantes, notadamente para fins de proteção e recuperação, o Poder Constituinte consagrou:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, im-

¹⁷ Fls. 662-671 do IC MA3355



pondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...)"

Desde 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) estabelece dentre seus objetivos (i) a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (art. 2º, inciso IV), (ii) o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (art. 2º, inciso V), (iii) a recuperação de áreas degradadas (art. 2º, inciso VIII) e a (iv) proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º, inciso IX).

Para alcançar tais objetivos, o artigo 9º do referido Diploma Legal define os instrumentos da Política Nacional, sendo certo que dentre eles está a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público, tais como áreas de proteção ambiental.

Diante da estrutura sistêmica da proteção ao bem/valor *meio ambiente* na Constituição Federal, não se encontra apenas no art. 225 a disciplina desse direito fundamental. Com efeito, outras normas constitucionais, (vg. art. 23, VI e VII e 24, VI), constantes de outros capítulos, se entrelaçam para a finalidade do referido art. 225. E, respeitados os limites formais e materiais erigidos pela Carta Magna, ao legislador infraconstitucional também se reserva a liberdade de conformação legislativa.

Nesse diapasão, e regulamentando o art. 225, §1º, inc. III, adveio a Lei nº 9.985/2000, consagrando o denominado Sistema Nacional de Unidade de Conservação- SNUC. Por ela, se estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão desses espaços territoriais especialmente protegidos.



As unidades de conservação podem ser de categorias diferentes, de acordo com os objetivos específicos de cada uma, estando inicialmente divididas em dois grupos: unidades de conservação (UCs) de proteção integral e UCs de uso sustentável. Além de prever esses dois grupos, o art. 7º da lei 9.985/2000 prevê em seus parágrafos o objetivo básico de cada uma delas.

Criação, alteração e extinção de Unidades de Conservação

A criação, alteração e extinção de uma unidade de conservação, vale pontuar, não se originam e se concretizam livre e discricionariamente, estando, pelo contrário, submetidas a critérios e parâmetros de juridicidade, notadamente aos princípios jurídico-ambientais, às regras de competência e aos requisitos previstos na Lei nº 9985/2000.

Nesse contexto, impende observar que os estudos técnicos são de primordial importância para determinar a escolha da categoria e os limites adequados à UC a ser proposta. Para tanto, são realizados levantamentos, relatórios e outras atividades, especialmente com foco no meio natural (físico e biótico), socioeconômico, cultural e fundiário.

Tais estudos, pontue-se, devem ser elaborados previamente à deliberação e aprovação do projeto de lei respectivo, não se podendo proceder aleatoriamente e sem embasamento técnico, principalmente para fins de alteração prejudicial (menos protetiva) ou extinção da unidade de conservação. Trata-se de um mecanismo de reforço para proteção do meio ambiente, pois, além de fomentar uma deliberação parlamentar (e permeável à participação popular-democrática) lastreada em estudos, confere menor discricionabilidade ao Poder Executivo nos projetos de sua iniciativa.

Assim, a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, sejam elas federais, estaduais ou municipais, estão subordinadas a determinados pressupostos e critérios, principalmente aos traçados pela referida Lei nº 9.985/2000. E



ao tratar da criação, transformação, ampliação e redução das unidades de conservação, o art. 22 dessa Lei estabelece:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

(...)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

(...)

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

As normas supra mencionadas evidenciam que a criação de unidades de conservação deve ser precedida de estudos técnicos preliminares a cargo do órgão executor, e nos casos previstos em lei, de consulta pública, de modo a viabilizar a melhor definição da localização, da dimensão e dos limites da unidade de conservação que se pretende criar.

Ora, se a instituição de uma unidade de conservação necessita de um procedimento legalmente regrado, tem-se que, *a contrario sensu*, eliminar ou amai-nar a proteção dessas áreas, com igual ou maior razão, também demandam lei específica antecedida de estudos técnicos.

Com efeito, a fragmentação ou desafetação de área que goza de proteção integral, como Parque Natural, reduz seu nível de proteção jurídica e acaba ge-rando, em maior ou menor grau, dúvidas a respeito do impacto ambiental nega-



tivo decorrente daquela alteração. E a incerteza que se instaura acerca desse impacto que representa o retalhamento de uma unidade de proteção integral, bem de ver, impõe o dever jurídico de previamente avaliar as consequências da alteração proposta.

Sobre os Vícios dos arts. 3º, §1º e 4º da Lei Complementar nº 125/2013: ausência de estudos técnicos e vedação ao retrocesso

A Lei em questão, ao suprimir/excluir parte (área de recuo doada ao MRJ no PAL nº 31.421) do Parque Municipal de Marapendi, rebaixou sobremaneira o seu grau jurídico de proteção ecológica, fazendo-o sem estudos técnicos prévios.

Ao excluir área do **Parque Municipal de Marapendi**, unidade de proteção integral, o preceito¹⁸ alterador gerou duplo prejuízo: reduziu os limites do Parque Natural, pela extirpação de determinada área com ecossistema integrado; suprimiu a proteção jurídico legal da própria área excluída, que exercia não só relação de conectividade com as demais do Parque como com aquelas da Área de Proteção Ambiental Marapendi, a ela contígua.

Com a edição do preceito alterador, comprometeu-se a integridade dos atributos que justificaram a proteção dada pela norma instituidora do Parque Municipal. E como as áreas protegidas devem ser entendidas como um sistema, onde cada parte tem a sua função ecológica, não se pode admitir que o legislador altere esse mesmo sistema sem respaldo técnico-científico.

Quando da instituição de área proteção integral, qual seja, o parque, o Poder Público imprimiu restrições de caráter permanente, visando assegurar a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Não se coaduna com o ordenamento jurídico a possibilidade desse mesmo legisla-

¹⁸Art. 4º Fica excluída dos limites do Parque Natural Municipal de Marapendi a área de recuo doada ao Município do Rio de Janeiro no PAL nº 31.421, conforme descrição e mapa ilustrativo constantes no Anexo III desta Lei Complementar.



dor, sem suporte técnico, alterar o que a Lei anterior, produto seu antecedido de estudos, havia tido como permanente e digno de proteção.

A proibição ao retrocesso ecológico tem inteira aplicação em casos tais, pois não pode o legislador infraconstitucional, de nível municipal, amainar o bloco de juridicidade que tutela o direito fundamental ao meio ambiente em questão. Esse bloco, bem de ver, vai desde a interpretação lógico-sistemática de normas constitucionais – art. 225, *caput* e §1º, III c/c art. 24, VI da CRFB/1988 -, às normas gerais tracejadas pela Lei nº 9.985/2000.

Especificamente no que tange ao interesse jusfundamental ao *meio ambiente*, existem distintos graus de proteção ambiental, sendo que os avanços da legislação garantem, progressivamente, uma proteção a mais elevada possível no resguardo daquele interesse difuso.

Recuos na proteção ambiental, mormente aqueles efetivados sem critérios, são considerados como uma violação legal, já que faz-se necessário, para determinar os limites ecológicos aplicáveis, valorar indicadores ambientais e sociais à luz de parâmetros científicos e jurídicos válidos.

Não se perca de vista que os mandamentos constitucionais, ainda que dotados de aplicabilidade imediata em sede de direitos fundamentais, são concretizados por intermédio de normas infraconstitucionais. E, à luz da supremacia da Constituição, estes preceitos oriundos da conformação legislativa devem ser compatíveis com aqueles mandamentos constitucionais. Do contrário, seja por incompatibilidade material ou impossibilidade de interpretação conforme a Constituição, poder-se-á provocar o Judiciário para fins de declaração de invalidade da norma inquinada.

A ideia, ou melhor, princípio da vedação ao retrocesso ambiental parte não só dessa visão de proteção progressiva do direito/interesse tutelado, como também da compreensão de institutos e princípios (implícitos e explícitos) afetos: à distinção entre *texto* e *norma*; direitos coletivos adquiridos; princípios da vedação



da proteção deficiente e da aplicação da norma mais protetiva¹⁹; e metanorma da proporcionalidade.

Pela especial pertinência, colacionamos a seguinte lição do Exmo. Min. Herman Benjamin²⁰:

“Se dinâmico e relativo, o princípio obedeceria a lógica do “controle de proporcionalidade”, o que interditaria, “na ausência de motivos imperiosos” ou justificativa convincente, uma diminuição do nível de proteção jurídica. Consequentemente, haverá, sempre, de se exigir do legislador cabal motivação ou demonstração de inofensividade da regressão operada – a manutenção do status quo de tutela dos bens jurídicos em questão. Em outras palavras, deve-se atestar a equivalência material entre a formula legal anterior e a proposta, “a necessidade de uma modificação, demonstrada, a proporcionalidade de uma regressão, apreciada”, abrindo-se, para o juiz, “fiel aos valores que fundam nosso sistema jurídico”, a possibilidade de controlar essas balizas, o que não é o mesmo que “se imiscuir nas escolhas políticas.”

Se cotejarmos essas lições com a justificativa²¹ do projeto de lei que culminou na edição da Lei Complementar nº 125/2013, veremos que há nítida incompatibilidade com os subprincípios da necessidade e da proporcionalidade, além de ausência de cabal demonstração de inofensividade da regressão operada.

Bem de ver que todos esses fundamentos são igualmente aplicáveis a alteração legislativa efetuada em relação ao zoneamento da **Área de Proteção Ambiental Marapendi**. Isso porque a alteração de Zona de Proteção da Vida Silvestre

¹⁹ Segundo José Afonso da Silva, “a interpretação de normas de direito ambiental pende sempre para a mais intensa proteção do meio ambiente”; in *Comentário Contextual à Constituição*, Malheiros editores, São Paulo, 4ª Ed., p.843.

²⁰ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. in **O Princípio da proibição de retrocesso ambiental** (Colóquio internacional sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental – Senado Federal). BRASÍLIA: 2012, p. 65.

²¹ Na mensagem nº 219 de 5 de novembro de 2012, o Poder Executivo estabelece a justificativa do Projeto de Lei nº 2012020113, que ensejou a edição da Lei Complementar nº 125/2013. No que concerne ao Campo de Golfe, assim dispõe: “Outro equipamento de grande importância para a realização destes eventos será o Campo de Golfe Olímpico, que acolherá esta atividade esportiva recém incluída nos Jogos, e que se caracteriza por ser uma ampla área verde com baixíssimas taxas construtivas. Neste contexto, para possibilitar sua instalação, faz-se necessário através deste Projeto de Lei Complementar incluir esta atividade dentre aquelas permitidas na Área de Proteção Ambiental de Marapendi, adequando o Zoneamento Ambiental à realidade da área, bastante alterada por atividades antrópicas anteriores, assim como deve-se alterar os limites do Parque Natural Municipal de Marapendi.”



(ZPVS) para Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZVCS), sem qualquer estudo ambiental para embasar a modificação, traduziu-se em ilegítima/ilegal redução do grau de proteção até então assegurado.

Precedentes Judiciais

Corroborando os fundamentos acima invocados, e demonstrando que afigura-se imprescindível a prévia elaboração de estudos técnicos para fins de alterações de critérios (vg. categoria e zoneamento) protetivos em unidades de conservação, abordar-se-á, sucintamente, dois precedentes que muito se assemelham ao caso em tela.

Por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0002375-33.2007.8.26.0000, **Órgão Especial**, Rel. Des. Mario Devienne Ferraz, em 25/06/2009, o **TJSP** apreciou a constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, que, alterando a Lei nº 5.649/1987 - que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins -, “exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica”.

Na representação, o PGJ/SP sustentou, em resumo, “que a lei em questão *descaracterizou* a Estação Ecológica Juréia-Itatins, *minorando e rebaixando o seu grau jurídico de proteção ecológica*, alterando os seus limites, desfigurando-a, criando novas unidades de conservação a parir dela – o Mosaico de Unidades de Conservação Juréia-Itatins -, *sem estudos técnicos suficientes*, instituindo anistia para violadores e invasores da Unidade, abrindo flancos à sua destruição por interesses outros que não os ecológicos (...)”. Aduziu, ainda, “haver risco de que, nas áreas agora consideradas de uso sustentável, atividades poderão ser desenvolvidas, gerando dano imediato e situações fáticas ambientalmente irreversíveis”.

Ao acolher a referida representação de inconstitucionalidade, o Eg. TJ/SP assentou os seguintes entendimentos:

“De outra parte, impende ressaltar que a norma em comento desconfigurou a Estação Ecológica Juréia-Itatins, até então classificada como Unidade de Proteção Integral, desmembrando-a em várias Unidades de



Uso Sustentável, Mosaicos, os quais, a toda evidência, padecem de proteção ambiental de menor intensidade". (...)

"E nessa análise, cumpre considerar que embora não se negue a ampla discussão que precedeu a edição da norma objurgada, inclusive com a participação da comunidade e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, tendo em conta a dúvida que se instala acerca do impacto ambiental que representa o retalhamento de uma Unidade de Proteção Integral, realmente era caso de se elaborar um laudo técnico específico, com emissão de profissionais desinteressados no projeto, do que aqui não se cuidou". (...)

Por essas e outras razões, inclusive abordando a questão da pertinência do EIA/RIMA, aquela Corte Especial do TJSP reconheceu a inconstitucionalidade²² substancial da norma atacada, julgando procedente o pedido.

Em outro precedente²³ da mesma Corte do TJSP, este apreciado e publicado recentemente, em 10 de julho de 2014, nos autos do Agravo Regimental nº 0199748-62.2013.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, restou decidido que:

"a criação do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins foi precedida da realização de extenso Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico UCs Jureia-Itatins, providenciado pela Fundação Florestal, que, como o próprio autor admite, procurou atender aos requisitos de elaboração do EIA-RIMA, previstos nos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA 01/86, bastando a evidenciar a adequação da medida prevista na legislação impugnada, ante a ausência de impacto ambiental negativo com a sua adoção".

Ou seja, mais uma vez, reiterou-se a necessidade de prévio estudo ambiental em casos como o presente. A não observância desse requisito, somada a regressão do patamar de proteção ambiental, faz com que os artigos 3º, §1º e 4º da Lei Complementar Municipal nº 125/2013 padeçam de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade²⁴, por violação às seguintes normas: arts. 225, §1º, III e 24, VI da

²² Além do vício material, foi reconhecido o vício formal. Os paradigmas de controle foram os arts. 24, §2º, nº 2, 111, 191 e 196 da Constituição Paulista.

²³ Com especificidades que o distinguem do caso em tela, como o aumento concomitante e considerável da Unidade de Proteção Integral.

²⁴ Sobre a possibilidade de confronto entre Lei Nacional e Municipal, vide AgRg na SLS nº 1.868-SC, 2014/0053688-4, STJ, Min. Felix Fischer.



CRFB/1988; arts. 261, §1º, II, III e X e 267 da CERJ; e §§2º, 5º (*a contrario sensu*) e 7º do art. 22 e art. 4º, III da Lei Nacional nº 9.985/2000.

3.2. DA INCOMPATIBILIDADE DO PROJETO À LUZ DO ZONEAMENTO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MARAPENDI

Como esclarecido no item anterior, as unidades de conservação são, em regra, classificadas como de proteção integral ou como de uso sustentável.

As Áreas de Proteção Ambiental, conforme dispõe a Lei 9.985/2000, integram o grupo de unidades de uso sustentável e sua criação tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A conjugação de tais objetivos, notadamente os que se referem ao processo de ocupação e à sustentabilidade do uso dos recursos naturais, permite concluir que a criação de uma Área de Proteção Ambiental não impede o exercício de atividades econômicas, desde que sejam elas compatíveis com os objetivos e finalidades da legislação instituidora.

Ademais, não se pode olvidar que qualquer interferência humana no interior daquela área não pode desconsiderar que a criação de uma Área de Proteção Ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que visa não somente a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, como também a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Com base nessas premissas, deve-se analisar toda legislação instituída para proteção daquele ecossistema.

O Decreto Municipal nº 10.368, de 15 de agosto de 1991, ao criar a "Área de Proteção Ambiental do Parque Zoobotânico de Marapendi" destacou as características ambientais da área, as quais, em razão da sua relevância para aquele ecossistema, demandavam uma proteção especial.



Com efeito, já em 1991, ficou asseverado que a Baixada de Jacarepaguá “possui a maior diversidade de flora de restinga de todo o Estado do Rio de Janeiro” e que naquele “ecossistema encontram-se espécies animais ameaçadas de extinção, tais como o jacaré-de-papo-amarelo, o lagartinho-branco-de-praia e o falcão peregrino”.

A fim de preservar aquele importante ecossistema, em 24 de março de 1993, foi editado o Decreto Municipal nº 11.990²⁵, regulamentando o Decreto anterior (Dec. nº 10.368/91), delimitando o zoneamento da área, estabelecendo que a Zona de Vida Silvestre (ZVS) compreende a Zona de Preservação e as Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZPVS e ZCVS) e abrange:

(...) a zona costeira; as praias; a lagoa; os remanescentes de florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao redor da lagoa, nas nascentes permanentes ou temporárias, incluindo os olhos d’água e veredas; a vegetação de restinga; as dunas; os locais de alimentação, reprodução e pouso de animais e as faixas marginais de proteção da lagoa.

A Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS), vale lembrar, se constitui em área de reserva, particular ou pública, destinada a assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies, ou comunidades, da flora local, bem como da fauna residente ou migratória. Na região assim classificada é vedada qualquer atividade que, conforme dispõe o artigo 8º do Decreto Municipal nº 11.990/93, provoque alteração antrópica da biota e impeçam ou dificultem a regeneração natural da vegetação nativa.

Já a Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) se constitui em áreas nas quais será admitido um uso moderado e autossustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais, sendo expressamente vedado pelo artigo 10, inciso I, do Decreto Municipal nº 11.990/93, impedir ou dificultar a regeneração natural da vegetação nativa.

²⁵ Fls. 645-651 do IC MA3355



Por fim, a Zona de Ocupação Controlada (ZOC) é aquela que, além de apresentar certo nível de degradação ambiental com menores possibilidades de preservação, fornece condições favoráveis à expansão moderada das áreas urbanas.

Complementando aquela legislação, editou-se o Decreto Municipal nº 20.716, de 06 de novembro de 2001²⁶, instituindo o Plano de Gestão Ambiental da Zona de Conservação da Vida Silvestre – ZCVS – da Área de Proteção Ambiental do Parque Municipal Ecológico de Marapendi.

O citado Decreto não deixa dúvidas acerca da inadequação do Projeto do Campo de Golfe Olímpico à legislação ambiental e aos objetivos visados com a utilização de relevantes instrumentos de política ambiental (criação de Área de Proteção Ambiental e zoneamento da área).

Em primeiro lugar, porque o Decreto Municipal nº 20.716/2001 destaca a relevância ambiental da área e da necessidade de sua proteção, definindo, de forma clara e objetiva, os objetivos da adoção de instrumentos de tutela daquele ecossistema.

Com efeito, em suas premissas, o precitado Decreto ressalta a *“necessidade de restrição à ocupação e ao uso da Zona de Conservação da Vida Silvestre, objetivando a sua efetiva preservação e o seu funcionamento como zona de amortecimento às áreas de uso restrito da APA do Parque Municipal Ecológico de Marapendi.”*

Depois, porque segundo a legislação ora em comento, a Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) admite determinadas atividades (de caráter científico, de manejo e controle ambiental, educativas e de recreação e lazer) e também a construção de equipamentos de apoio às referidas atividades, (artigos 4º e 5º), **desde que destinadas ao atendimento dos objetivos da Área de Proteção Ambiental do Parque Municipal Ecológico de Marapendi**, conforme se verifica *in verbis*:

bis:

²⁶ Fls. 652-653 do IC MA3355



Art. 4º Na Zona de Conservação da Vida Silvestre - ZCVS, só serão permitidas atividades de apoio aos objetivos da APA do Parque Municipal Ecológico de Marapendi tais como:

I - Atividades de caráter científico:

a. Pesquisas científicas.

II - Atividades de manejo e controle ambiental:

a. Recuperação ambiental;

b. Ações de proteção ambiental.

III - Atividades educativas:

a. Educação ambiental.

IV - Atividades de recreação e lazer:

a. Implantação de trilhas ecológicas;

b. Implantação de ciclovias;

c. Ecoturismo;

d. Construção de instalações de apoio e equipamentos públicos.

Art. 5º Na ZCVS só serão permitidas construções de apoio às atividades relacionadas no art. 4.º, tais como:

I - Centro de Visitantes e administração da Unidade de Conservação Ambiental;

II - sanitários públicos;

III - hortos e viveiros de espécies de restinga e mangue destinados à recuperação e tratamento paisagístico da própria área e à visitação pública;

IV - centros de triagem para reintrodução da fauna;

V - postos de salvamento junto à orla marítima;

VI - postos de informações turísticas;

VII - instalações de caráter provisório destinadas à comércio e serviços de refeições ligeiras, "souvenirs" e publicações de cunho ambiental;

VIII - construções destinadas à guarda de embarcações de apoio à fiscalização;

IX - construções destinadas à guarda de embarcações à vela, remo e outras, não motorizadas desde que em lotes do Município;

X - construções destinadas a exposições;

XI - construções destinadas às atividades de educação ambiental;

XII - estruturas de embarque e desembarque de passageiros de pequenas embarcações;



XIII - mirantes, torres ou postos de observação;

XIV - guaritas e outras estruturas destinadas à vigilância e policiamento.

§ 1º Qualquer edificação situada na ZCVS, excetuando-se os centros de visitantes; postos de salvamento; mirantes, torres ou postos de observação e estruturas de vigilância e policiamento poderá ter apenas 1 (um) pavimento.

§ 2º As edificações situadas nas ZCVS de propriedade particular observarão o disposto no parágrafo acima e serão limitadas ainda à uma área máxima de ocupação de 30% (trinta por cento) da área do lote situada na ZCVS, sendo que deste percentual, somente 10% (dez por cento) poderão ser cobertos.

Art. 6º Na Zona de Conservação da Vida Silvestre - ZCVS - poderão ainda ser instalados equipamentos de lazer e recreação desde que mantida a permeabilidade do terreno, o substrato arenoso e sem a colocação de aterro e, ainda, em áreas de menor interferência possível na vegetação existente, tais como:

I - play-grounds;

II - quadras esportivas;

III - áreas de contemplação junto às trilhas ecológicas;

Denota-se, portanto, a existência de todo um arcabouço jurídico que, utilizando-se dos instrumentos previstos na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, tem o único e explícito objetivo de proteger as características e atributos ambientais daquela região.

Ocorre que, em 30 de julho de 2008, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro concedeu Licença Ambiental Prévia, Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008, para Desenvolvimento de um Projeto de Campo de Golfe particular. Tal empreendimento ocuparia Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) e a Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), da Área de Proteção Ambiental do Parque Natural Municipal de Marapendi, o que, à toda evidência, contrariava a legislação vigente, uma vez que, como já ressaltado, o Decreto Municipal nº11.990/93 vedava em Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS):

(...) atividades que provoquem alteração antrópica da biota e impeçam ou dificultem a regeneração natural de vegetação nativa devendo esta se constituir em área de reserva, particular ou pública, destinada a assegurar



condições para a existência ou reprodução de espécies, ou comunidades, da flora local, bem como da fauna residente ou migratória.

Verifica-se, ainda, que o projeto também contrariava o Decreto quanto à ocupação da Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), uma vez que nestas áreas, como já ressaltado, são permitidas apenas atividades de caráter científico, manejo e controle ambiental, educativas, de recreação e de lazer, sendo vedado impedir ou dificultar a regeneração natural da vegetação nativa.

Nem se diga que o Projeto de Campo de Golfe se enquadraria na exceção “equipamentos de lazer e recreação”, prevista no artigo 6º do Decreto Municipal nº 20.716/2001 anteriormente transcrito. Isto porque, além das limitações estabelecidas no próprio dispositivo – *desde que mantida a permeabilidade do terreno, o substrato arenoso e sem a colocação de aterro e, ainda, em áreas de menor interferência possível na vegetação existente* –, o referido projeto não atende aos objetivos de criação da Área de Proteção Ambiental já que aniquila por completo todos os atributos ambientais e funções ecológicas daquele ecossistema.

Como se não bastasse, a descaracterização da área retira o seu atributo de corredor ecológico, interrompendo a conectividade entre áreas do próprio Parque de Marapendi.

Corredor ecológico pode ser conceituado como sendo uma parcela de ecossistemas naturais que fazem ligação entre as unidades de conservação e tem como objetivo possibilitar a manutenção da biodiversidade com seus processos evolutivos. A conservação da biodiversidade requer não somente a preservação de espécies, como também a diversidade genética delas, o que, à toda evidência, não é assegurado com o Projeto ora impugnado.

Acrescente-se, ainda, que a área de implantação do Campo de Golfe Olímpico constitui-se por diversas Áreas de Preservação Permanente (item 3.3), de modo que a conectividade entre remanescentes da Unidade de Conservação e de Áreas de Preservação Permanente deve propiciar habitat ou servir de área de



trânsito para a fauna residente nos remanescentes, como preconiza a Resolução CONAMA nº 09, de 24 de outubro de 1996:

Art. 1º Corredor entre remanescentes caracteriza-se como sendo faixa de cobertura vegetal existente entre remanescentes de vegetação primária em estágio médio e avançado de regeneração, capaz de propiciar habitat ou servir de área de trânsito para a fauna residente nos remanescentes.

Parágrafo único. Os corredores entre remanescentes constituem-se:

- a) pelas matas ciliares em toda sua extensão e pelas faixas marginais definidas por lei;
- b) pelas faixas de cobertura vegetal existentes nas quais seja possível a interligação de remanescentes, em especial, às unidades de conservação e áreas de preservação permanente.

Art. 2º Nas áreas que se prestem a tal finalidade onde sejam necessárias intervenções visando sua recomposição florística, esta deverá ser feita com espécies nativas regionais, definindo-se previamente se essas áreas serão de preservação ou de uso.

Art. 3º A largura dos corredores será fixada previamente em 10% (dez por cento) do seu comprimento total, sendo que a largura mínima será de 100 m.

Parágrafo único. Quando em faixas marginais a largura mínima estabelecida se fará em ambas as margens do rio.

Em razão das críticas acima e a fim de possibilitar a implantação do projeto de Campo de Golfe Olímpico, em 14 de janeiro de 2013, foi promulgada a Lei Complementar nº 125, que alterou o zoneamento da região do Área de Proteção Ambiental de Marapendi incluindo toda a área na Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS) (art. 3º, § 1º, da LC nº 125/2013).

Tal medida, por óbvio, não tem o condão de afastar a ilicitude anteriormente apontada, eis que, como já se disse, na Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS) são vedadas quaisquer atividades que impeçam ou dificultam a regeneração natural da vegetação nativa.

Todavia, em que pese a ilicitude acima apontada, a Prefeitura Municipal, em 19 de abril de 2013, concedeu Licença de Instalação (LMI) nº 000956/2013 para implantação do Campo de Golfe Olímpico, na Gleba 02 da Quadra 03 (parte).



Gleba 02 da Quadra 4 e Lote 2 do PAL 31421 (parte – Área de Proteção Ambiental do Parque Natural Municipal de Marapendi.

Para piorar, o projeto aprovado nos moldes preconizados pelo Comitê Olímpico Internacional prevê grande ocupação da área, com a implantação de diversos lagos artificiais, assim como, ocupando a área anteriormente inserida no Parque Natural Municipal de Marapendi.

Desse modo, o projeto importa em uma descaracterização completa da área, retirando a totalidade dos seus atributos ambientais e afastando a possibilidade de regeneração natural da vegetação nativa. Tal fato, à toda evidência, representa verdadeiro retrocesso na proteção ambiental, o que se revela, como exposto anteriormente, em flagrante inconstitucionalidade.

Frise-se, ainda, que a Lei nº 9.985/2000 estabelece que todas as Unidades de Conservação devem dispor de um Plano de Manejo, no qual se definem normas adicionais àquela Lei e as do ato de criação da respectiva unidade, que devem presidir o uso da área²⁷.

A elaboração do Plano de Manejo é condicionada à ampla participação popular, como dispõe o §2º do art. 27 do mencionado diploma legal:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

(...)

§2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

Nesse raciocínio, a garantia de elaboração do Plano de Manejo com efetiva participação popular compete ao Conselho da Unidade de Conservação²⁸, que, no

²⁷ Vide art. 2º, XVII, Lei 9.985/2000.

²⁸ Vide art. 20, II, Decreto 4.340/2002.



caso das Áreas de Proteção Ambiental, deve ser presidido pelo órgão responsável por sua administração (art. 15, Lei 9.985/2000).

Impende ressaltar que, apesar da especial relevância ambiental das Unidades de Conservação acima mencionadas (Área de Proteção Ambiental Marapendi e Parque Natural Municipal Marapendi), o Município do Rio de Janeiro, na contra-mão dessa especial relevância para fins de proteção, não procedeu, até os dias atuais, à instituição daquele Conselho e do referido Plano de Manejo das Unidades.

E essa circunstância, longe de legitimar iniciativas e decisões como as que culminaram na proposta de implantação do Campo de Golfe, reprovam ainda mais o comportamento da Administração Direta municipal. Isso porque a deficiência de mecanismos institucionais de gestão prejudica não só a tutela administrativa das unidades de conservação, pautada em decisões técnicas e precedidas de estudos de igual natureza, como a participação democrática na gestão ambiental.

3.3. DAS INTERVENÇÕES ILEGAIS NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Compreensão da Área de Preservação Permanente

Como cediço, para a tutela legal das áreas ou espaços ambientalmente protegidos o ordenamento jurídico prevê duas grandes categorias/institutos: as Unidades de Conservação e as Áreas de Preservação Permanente. A denominada Áreas de Preservação Permanente, segundo definição legal (art.3º, II, da Lei nº 12.651/2012), é a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

A doutrina, ao abordar o estudo da Áreas de Preservação Permanente, defende ter ela quádrupla característica, a saber: (i) é uma área, e não mais uma floresta; (ii) não ser uma área qualquer, mas uma “área protegida”; (iii) a área é pro



tegida de forma “permanente”, isto é, não episódica ou temporária; (iv) ser uma área protegida com funções ambientais específicas e diferenciadas, especialmente de preservação; (v) a supressão indevida da vegetação na Áreas de Preservação Permanente obriga o proprietário, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação, sendo certo que essa obrigação tem natureza real²⁹.

Ainda no que tange ao *conceito* e às *características*, cumpre observar que a Áreas de Preservação Permanente é considerada existente, ou como devendo existir, desde que haja a ocorrência de determinadas situações fáticas (ou seja, a semelhança de uma *tipicidade formal*). Não é necessária, assim, a emissão de qualquer ato do Poder Executivo para que haja uma Áreas de Preservação Permanente nos moldes previstos pelo art. 4º da Lei nº 12.651/2012 – “Novo Código Florestal³⁰”. Há autoaplicabilidade da própria lei, não se exigindo regulamentação para sua efetividade nos casos desse artigo.

Tecidas essas considerações prévias, passar-se-á a discorrer sobre os tipos de Áreas de Preservação Permanente. Ou, mais propriamente, sobre os tipos de Áreas de Preservação Permanente existentes na área escolhida para o projeto do Campo de Golfe Olímpico. A começar por aquelas previstas na Lei nº 12.651/2012.

Tipos de Áreas de Preservação Permanente existentes no local do empreendimento – Lei nº 12.651/2012

Consoante o artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, considera-se *Área de Preservação Permanente*, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente (inciso I), as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa de 30 metros, em zonas urbanas (inciso II); as res-

²⁹ Para maiores informações sobre essas características, vide Paulo Affonso Leme Machado, *Legislação Florestal, Competência e Licenciamento Ambiental*, Malheiros, 2012, p.11/12.

³⁰ Mais tecnicamente, a referida Lei, cf. art.1º - A, “estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.”



tingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (inciso VI) e os manguezais, em toda a sua extensão (inciso VII).

Feito esse registro, deve-se ressaltar que não só os técnicos do GA-TE/MPRJ³¹ constaram a existência daquelas Áreas de Preservação Permanente – Faixa Marginal de Proteção, restingas e manguezais – na área escolhida para a implantação do Campo de Golfe, como também os servidores³² municipais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente que participaram do licenciamento do empreendimento. Nesse sentido, basta conferir o teor do *Parecer Técnico nº 08/2013 CPA/GPA*³³ e da manifestação técnica MA/CPA/GPA de 26 de dezembro de 2012³⁴, ambos exarados nos autos do processo de licenciamento respectivo – PA nº 14.201.250/2012. E, se não bastasse, os estudos e plantas apresentados pelo empreendedor também confirmam a presença daquelas Áreas de Preservação Permanente.

Tipos de Áreas de Preservação Permanente existentes no local do empreendimento – Constituição do Estado do Rio de Janeiro, Lei Orgânica do Município e Plano Diretor do MRJ

As faixas marginais, as restingas e os manguezais, além de qualificarem as respectivas áreas como de *preservação permanente* por força da Lei Nacional re-trocitada, assim também o são por força dos incisos I, II e III do art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O Poder Constituinte Estadual, além de consagrar essas importantes Áreas de Preservação Permanente, também protegeu como tal, nos termos do inciso IV daquele mesmo artigo, “as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extin-

³¹ PT nº 263/2013 às fls. 356-397 do IC MA3355 e PT nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355

³² Em âmbito ministerial, por ocasião de suas oitivas, esses servidores municipais, com notória expertise na área ambiental (vg. em engenharia florestal e botânica), reafirmaram a presença dessas Áreas de Preservação Permanente. Vide, a propósito, as atas de reunião de fls.751-791 e 837-874 do IC MA3355.

³³ Fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012.

³⁴ Fls. 233-239 do Processo E-14/201.250/2012.



ção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução”.

Quanto às Áreas de Preservação Permanente previstas no referido inciso IV, vale registrar que o art. 70, I, da Lei Federal 12.651/2012, reforça a proibição da supressão de espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção.

Prosseguindo-se no bloco de legalidade/juridicidade que tutela as Áreas de Preservação Permanente, pontuamos que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 463, IX, corrobora a previsão da legislação federal e estadual quanto à proteção daquelas áreas, dispondo que são “instrumentos, meios e obrigações de responsabilidade do Poder Público para preservar e controlar o meio ambiente”:

Art. 463 (...)

IX - manutenção e defesa das áreas de preservação permanente, assim entendidas aquelas que, pelas suas condições fisiográficas, geológicas, hidrológicas, biológicas ou climatológicas, formam um ecossistema de importância no meio ambiente natural, destacando-se:

- a) os manguezais, as áreas estuarinas e as restingas;
- b) as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

(...)

d) as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies.

E, ainda em âmbito municipal, a Lei Complementar nº 111/2011 – *dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências* –, em seu artigo 116, caput e parágrafos, corrobora a previsão e proteção das Áreas de Preservação Permanente supracitadas, inclusive com remissões expressas aos artigos do Código Florestal e da Lei Orgânica do MRJ que tratam das Áreas de Preservação Permanente.



Tal como registrado no tópico anterior, ressaltamos que os experts do GATE/MPRJ, assim como os técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (órgão licenciador), constataram a existência das Áreas de Preservação Permanente supracitadas na área escolhida para a implantação do Campo de Golfe³⁵. E, conquanto fosse o bastante, os inventários florístico³⁶ e faunístico apresentados pelo empreendedor identificaram espécies ameaçadas de extinção e raras na área de implantação do Campo de Golfe.

Com efeito, o inventário florístico realizado em junho de 2013³⁷ identificou espécies da flora ameaçadas de extinção no Município do Rio de Janeiro (conforme estabelecido no Decreto Municipal nº 15.739/97), notadamente as seguintes: *Andira legalis* (angelim), *Aspidosperma pyrycollum* (guatambu), *Clusia fluminensis* (clúsia), *Couepia schottii* (oiti-boi), *Melocactus violaceus* (coroa-de-frade-na-praia), *Manilkara subsericea* (massaranduba-da-praia), *Myrrhinium atropurpureum* (mirtillo), *Neoregelia cruenta* (ninho-de-passarinho), *Ormosia arbórea* (olho-de-cabra), *Vriesea neoglutinosa* (vriesea), *Tabebuia cassinoides* (caixeta) e *Zollernia glabra* (mocitaíba).

Destas espécies, a *Melocactus violaceus*, *Neoregelia cruenta* e a *Couepia schottii*, estão incluídas na categoria vulnerável da lista da IUCN¹ e, na Instrução Normativa n. 06, de 23 de setembro de 2008, como espécie com insuficiência de dados.

No inventário faunístico, por sua vez, foram registradas espécies ameaçadas a nível municipal, estadual e federal como: *Caiman latirostris* – jacaré de papo amarelo³⁸ (Decreto "N" nº 19.149 de 14/11/00 e Portaria SEMA Nº 1 de 04/06/98), *Parides ascanius* - Borboleta-da-praia (Decreto "N" nº 19.149 de 14/11/00 e Porta-

³⁵ PT nº 263/2013 às fls. 356-397 do IC MA3355; PT nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355; PT nº 08/2013 CPA/GPA às fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012 e Manifestação Técnica MA/CPA/GPA de 26 de dezembro de 2012 às fls. 233-239 do Processo E-14/201.250/2012.

³⁶ Conforme demonstrar-se-á doravante, deficiente por não atender à metodologia prevista nas Resoluções CONAMA n. 417/09 e 453/12.

³⁷ Fls.440-484 do Processo E-14/201.250/2012.

³⁸ Observado durante a vistoria do GATE na área no dia 22/8/2013



ria SEMA n. 1 de 04/06/98³⁹ - como criticamente em perigo), *Tangara peruviana* (IUCN, 2012) e a *Agouti paca* (Portaria SEMA n. 1 de 5 de junho de 1998⁴⁰), entre outras.

Além disso, os relatos dos servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente⁴¹ revelam que a área “serve como local de reprodução de espécies”, com presença de ninhos de aves, por exemplo, sendo mais uma configuração de Área de Preservação Permanente.

Sobre as intervenções irregulares do Projeto/Empreendimento nas Áreas de Preservação Permanente

Assentadas as premissas e os pressupostos acima, resta indagar para, em seguida, responder: considerando os lindes do projeto/empreendimento, existem intervenções previstas ou executadas em Áreas de Preservação Permanente? Em caso positivo, são elas admissíveis à luz do ordenamento jurídico?

A começar pela primeira indagação, esclarecemos que sim, existem intervenções previstas e executadas em Áreas de Preservação Permanente.

Como bem observado pelo GATE/MPRJ em seus Pareceres Técnicos nº 263/2013 e 121/2014, estão previstas intervenções (vg. supressões) nas restingas, sendo certo que as oitivas realizadas com os técnicos da SMAC que participaram do licenciamento corroboram esta assertiva⁴². E, não só nas restingas, como também nas áreas que abrigam exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna.

³⁹ Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 5 de junho de 1998

⁴⁰ Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 5 de junho de 1998

⁴¹ Vide as atas de reunião dos servidores Jorge Pontes às fls. 751-755 e Ricardo Couto às fls.837-874 do IC MA3355.

⁴² PT nº 263/2013 às fls. 356-397 do IC MA3355; PT nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355; PT nº 08/2013 CPA/GPA às fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012; Manifestação Técnica MA/CPA/GPA de 26 de dezembro de 2012 às fls. 233-239 do Processo E-14/201.250/2012 e PT 03/2013 às fls. 340-359 do Processo E-14/201.250/2012.



Urge ressaltar, outrossim, que o Empreendedor também não observou e cumpriu obrigação indispensável, fundamental para fins de licenciamento prévio e de instalação do empreendimento, consistente na regular caracterização e delimitação (vg. localização e extensão) das Áreas de Preservação Permanente, inclusive com a sobreposição do projeto sobre a área/terreno.

Ou seja, o órgão ambiental deveria, previamente à concessão da licença ambiental (vg. Licença Municipal de Instalação), ou seja, em fase de Licenciamento Prévio, ter exigido que o empreendedor apresentasse - sob pena de não aprovação e indeferimento da licença (ou sua cassação/nulidade *a posteriori*) - o projeto "plotado" sobre a área, inclusive e principalmente em termos de flora, mantendo as Áreas de Preservação Permanente, devidamente identificadas e delimitadas, a salvo de qualquer intervenção.

Além de não ter caracterizado, delimitado (inclusive com marcações físicas concretas, ditas "de campo" ⁴³) e resguardado as Áreas de Preservação Permanente, os Réus, cada qual com a sua modalidade de conduta, previram e admitiram intervenções nas Áreas de Preservação Permanente supracitadas. Conquanto isso já fosse o suficiente para impedir ou anular a licença ambiental, o Empreendedor realizou supressão de vegetação nativa de restinga, conforme *manifestação técnica MA/CPA/GPA* de 26 de dezembro de 2012⁴⁴, Auto de Infração nº 613.287⁴⁵ e fotografias em anexo.

Com efeito, consta expressamente da manifestação técnica supracitada: "**ressalte-se que foi constatado durante esta vistoria a supressão de vegetação nativa de restinga, com o corte de diversos indivíduos arbóreos, herbáceos e arbustivos (podendo contar dentre os espécimes suprimidos espécies constantes nas Listas de espécies ameaçadas Municipal e Federal)**".

⁴³ A propósito, vide ata da reunião com o servidor da SMAC, Sr. Ricardo Couto às fls. 837-874.

⁴⁴ Fls. 233-239 do Processo E-14/201.250/2012.

⁴⁵ Fls. 254 do Processo E-14/201.250/2012.



Mesmo tendo sido autuado com a sanção de multa⁴⁶, a gravidade do comportamento do empreendedor revela ao menos três agravantes em relação à supressão: (i) ter sido realizada em locais de Áreas de Preservação Permanente não passíveis de supressão; (ii) ainda que fossem passíveis de supressão, ter sido realizada sem autorização formal administrativa do órgão ambiental; e (iii) ter sido efetivada antes mesmo da obtenção da Licença de Instalação e da autorização de supressão de vegetação pelo órgão estadual competente.

E, como se tratava de supressão ilegal em Áreas de Preservação Permanente, deveria haver a recuperação específica e integral da área, pois, conforme determinam o *caput* e o parágrafo 3º do art. 7º da Lei nº 12.651/2012:

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

(...)

§3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no §1º.

Diante da regra imperativa e cogente constante do aludido § 3º, verifica-se uma grave consequência para o Empreendedor, que vai muito além da imposição de uma sanção de multa. Isso porque, repita-se, em casos de supressão não autorizada, ainda mais em se tratando de Áreas de Preservação Permanente, é vedada a concessão de novas (e, com maior razão, da 1ª) autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no §1º do art. 7º. E referido parágrafo, prestigiando os princípios da recuperação específica e integral e do poluidor-pagador, determina o seguinte:

Art. 7º, § 1º - Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressaltados os usos autorizados previstos nesta Lei.

⁴⁶ Com o desconto de 30% para o pagamento até 16/02/2013, o valor era de R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais).



Ou seja, a interpretação lógico-sistemática dos preceitos invocados, à luz das circunstâncias fáticas subjacentes, revela que enquanto não houvesse a recomposição da vegetação ilegalmente suprimida não poderiam ser concedidas autorizações de supressão de vegetação ao empreendedor. Isso, todavia, não foi observado para o caso em tela, o que culmina não só na ilegalidade da supressão desprovida de autorização legal e administrativa, bem como das licenças e autorizações posteriores – que, por força de lei, estariam condicionadas à prévia recomposição.

Por fim, e pela pertinência, trazemos à colação os seguintes julgados representativos da jurisprudência sobre o *thema*:

(...) 2. A jurisprudência desta Corte está firmada no sentido de que os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação propter rem, isto é, aderem ao título de domínio ou posse, independente do fato de ter sido ou não o proprietário o autor da degradação ambiental. Casos em que não há falar em culpa ounexo causal como determinantes do dever de recuperar a área de preservação permanente. (STJ, AgRg no REsp 1367968 / SP, T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 12/03/2014).

(...) 7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. (STJ, REsp 1245149 / MS, T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 13/06/2013).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Corte de vegetação nativa em lotes de terreno situado em área de preservação permanente. Sentença de procedência do pedido inicial que merece subsistir Laudos de vistoria técnica realizados pelo DEPRN que constataram o dano ambiental alegado e a posse e domínio do acionado sobre os imóveis, bastando ao reconhecimento da responsabilização postulada na exordial. Impertinência da alegação do recorrente no sentido de que a supressão da vegetação pre-existiu à sua aquisição da área, haja vista a natureza objetiva da obrigação da pertinente reparação, abstraída, portanto, a noção de culpa. Apelo do réu não provido. (TJ/SP, 2ª Câmara Extraordinária de Direito Público, 0266385/34.2009.8.26.0000 Apelação, Data do julgamento: 03/07/2014).



Diante do exposto, percebe-se que as intervenções previstas para todas as Áreas de Preservação Permanente existentes na área pretendida para a instalação do Campo de Golfe devem ser consideradas ilegais e, portanto, evitadas, sendo certo que aquelas já realizadas, com maior razão, devem ser recuperadas.

3.4. PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL - A DEGRADAÇÃO PRETÉRITA DA ÁREA E O DEVER DE RECUPERAÇÃO

Por ocasião dos ofícios e recomendações que lhe foram direcionadas, os demandados argumentaram, em determinadas passagens, que a grande parte da área pretendida para a instalação do Campo de Golfe estava degradada. No procedimento de licenciamento respectivo, bem de ver, constou dos itens 2.1 e 2.6 do *Parecer Técnico MA/CCA/GLA nº 451/2013*⁴⁷ que a área objeto da intervenção situa-se sobre a área de dunas, que caracteriza o trecho entre a lagoa de Marapendi e a Av. das Américas, tendo sido objeto de extração de areia em épocas anteriores, com trechos de solo exposto ou recoberto por gramíneas e espécies exóticas⁴⁸.

Ora, o fato de ter havido intervenções negativas impactantes no imóvel, caracterizando danos ambientais na fauna e na flora, não desqualifica os atributos ambientais da área. E tampouco afasta ou flexibiliza o dever de recuperação/restauração, pois, recorde-se, a área pretendida para a instalação do Campo de Golfe é triplamente tutelada enquanto espaço ambientalmente protegido, posto que: (a) está inserida em unidade de conservação; (b) possui diversas Áreas de Preservação Permanente e (c) possui vegetação de Mata Atlântica em estágios protegidos.

A bem da verdade, e considerando a prática de ato ilícito prévio, consubstanciado em danos ambientais de natureza propter rem e imprescritíveis, o Poder

⁴⁷ Fls. 390-398 do Processo E-14/201.250/2012.

⁴⁸ Ressalte-se que o mesmo Parecer reconhece que “há, no entanto, trechos com vegetação originária de restinga, preservada e estável, inclusive com ocorrência de espécies ameaçadas de extinção (...)”.



Público deveria ter sancionado o proprietário ou possuidor com a imposição das obrigações de recuperar e/ou compensar os prejuízos ao meio ambiente.

Todavia, ao invés de exigir a apresentação de um Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD), que, aliás, foi apontado como solução no passado⁴⁹, trilhou-se o caminho de prever e implantar um Campo de Golfe, atividade empresarial lucrativa (vg. pela existência de edificações residenciais de luxo no entorno; pela valorização da região em que situado; pelo perfil socioeconômico dos praticantes desta modalidade). Ainda que tenha temporária destinação olímpica, não se pode perder de vista que este evento tem duração de apenas 1 mês.

Ou seja, a obrigação de recuperar a área degradada, enquanto dever jurídico-legal, cedeu lugar para um direito de construir/empreender, ainda que sob determinadas condições. Poder-se-ia dizer, apressada e irrefletidamente, que o projeto do Campo de Golfe equivaleria a um PRAD; ou que se buscou harmonizar os interesses, prevendo-se um projeto que conciliasse a atividade econômica com a preservação do meio ambiente.

Mas, para que as suposições acima fossem juridicamente válidas, as seguintes premissas, no mínimo, deveriam ter sido observadas: (i) as áreas degradadas deveriam ser recuperadas, inclusive com prévia e exata caracterização e delimitação; (ii) as áreas preservadas, notadamente as espécies nativas e as Áreas de Preservação Permanente, deveriam continuar preservadas⁵⁰; (iii) não poderia haver uma “convalidação legal”, principalmente uma que alterasse o zoneamento da Área de Proteção Ambiental e a classificação de um Parque.

Ressalte-se que as premissas “i” e “ii” tentaram ser buscadas no curso do licenciamento (vide atas de reunião⁵¹ e PT nº 1278/2012⁵², 107/2013⁵³ e

⁴⁹ Vide ata de reunião em anexo, na qual se afirma, inclusive, que o PRAD apresentado pelo proprietário/possuidor não foi considerado regular.

⁵⁰ Não só do ponto de vista estético como, principalmente, no que diz respeito às funções ecológicas e serviços ambientais.

⁵¹ Fls. 751-791 e 837-874 do IC MA3355

⁵² Fls. 228 do Processo E-14/201.250/2012.

⁵³ Fls. 256-258 do Processo E-14/201.250/2012.



08/2013⁵⁴). Ou seja, mesmo diante dos vícios do licenciamento, determinados técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente envidaram esforços em alcançar medidas, adaptações, que pudessem “salvar o projeto”.

Acaso concretizadas as tentativas de realmente conciliar os interesses, poder-se-ia, em tese, admitir o projeto na denominada Zona de Ocupação Controlada (ZOC) da Área de Proteção Ambiental Marapendi. Tão somente nela, e desde que: (i) não impactasse negativamente nas Áreas de Preservação Permanente; (ii) a área pretendida estivesse caracterizada tecnicamente como degradada; (iii) o projeto contemplasse e garantisse a efetiva recuperação das áreas degradadas, reestabelecendo as espécies nativas e as funções ambientais perdidas; (vi) a atividade/empreendimento, em sua fase de operação, fosse compatível com o zoneamento da Área de Proteção Ambiental.

Todavia, essas legítimas preocupações e exigências não foram atendidas, sendo certo que, para afastar a proteção do zoneamento (principalmente da Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS)), optou-se pela utilização - com pretensa finalidade de convalidação - de Lei Complementar de efeitos concretos, desprovida de qualquer estudo técnico prévio. Já em relação à vegetação preservada, muitas delas em Áreas de Preservação Permanente, optou-se pelo “transplântio”, solução que não se coaduna com o dever primário de preservação (mais simples e menos dispendioso do ponto de vista ambiental) e com as funções ambientais das áreas de preservação permanente, cf. art. 3º, II da Lei nº 12.650/2012.

Não se perca de vista, por outro lado, que em se tratando de vegetação de Mata Atlântica e de Áreas de Preservação Permanente, a legislação de regência é ainda mais rigorosa para evitar qualquer alegação de “situação consolidada”. E essa preocupação, inclusive, tem esteio Constitucional (cf. deveres de *restauração e proteção* previstos nos incisos I e VII do § 1º do art. 225)⁵⁵ e infraconstitucional.

⁵⁴ Fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012.

⁵⁵ O mesmo art. 225, em seu §2º, determina que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da Lei”.



Com efeito, o art. 5º da Lei Federal nº 11.428/2006 dispõe que “a vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada”.

A Lei nº 12.651/2012, por sua vez, estabelece em seu art. 3º, II, que, cobertas ou não por vegetação nativa, as áreas de preservação permanente não perdem sua proteção legal⁵⁶.

E, por fim, pontuamos que a jurisprudência, especialmente a do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, é firme no seguinte sentido:

(...) Ante o princípio da melhoria da qualidade ambiental, adotado no Direito brasileiro (art. 2º, caput, da Lei 6.938/81), inconcebível a proposição de que, se um imóvel, rural ou urbano, encontra-se em região já ecologicamente deteriorada ou comprometida por ação ou omissão de terceiros, dispensável ficaria sua preservação e conservação futuras (e, com maior ênfase, eventual restauração ou recuperação). Tal tese equivaleria, indiretamente, a criar um absurdo cânone de isonomia aplicável a pretensão de direito de poluir e degradar: se outros, impunemente, contaminaram, destruíram, ou desmataram o meio ambiente protegido, que a prerrogativa valha para todos e a todos beneficie (STJ, REsp nº 769753/SC, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, DJe 10/06/2011).

(...) 9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrjá-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energeticamente coibido e apenas pela Administração e pelo Judiciário. 10. Na forma do art. 225, caput, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do acrescido a terreno de marinha, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional. 11. É incompatível com o Direito bra-

⁵⁶ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.



sileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado (STJ, REsp nº 650728/SC, 2ª Turma, DJe 02/12/2009).

Portanto, tem-se que qualquer alegação no sentido da “antropização” ou “degradação” prévia de segmentos da área escolhida - sustentação esta que deve ser temperada, inclusive, à luz dos indícios de avançada resiliência (recuperação/regeneração natural)⁵⁷ do ambiente natural no período que antecedeu à aprovação do Projeto, não poderá gerar direitos adquiridos de degradação ou tampouco flexibilizar, legal ou administrativamente, a especial proteção jurídico-ambiental da área, notadamente de seu ecossistema.

3.5. DAS VEDAÇÕES DA LEI NACIONAL DE PROTEÇÃO À MATA ATLÂNTICA

Em um passado não muito distante, a Mata Atlântica abrangia uma área equivalente a 1.315,460 km², o que corresponde a 130 milhões de hectares e se estendia por 17 estados do país.

Devido às constantes degradações provocadas pela intervenção humana, estima-se que, hoje, restem somente 8,5% de remanescentes florestais acima de 100 hectares.

Assim, pode-se dizer que a Mata Atlântica é um dos mais desmatados biomas brasileiros e, consoante informação jornalística, até 2009, o bioma já havia perdido 75,9% da vegetação nativa.⁵⁸ Tanta importância deste bioma e da necessidade de sua conservação refletem-se inclusive no fato de possuir um sistema legislativo protetivo especial (Lei Federal nº 11.428/2006).

Registre-se que este bioma possui um alto grau de biodiversidade e é constituído por ecossistemas como mangue, brejo e restinga –identificado na área de implantação do Campo de Golfe Olímpico- sendo a sua conservação vital para o desenvolvimento sustentável do território brasileiro.

⁵⁷ Vide, a propósito, atas de reunião às fls.751-791 e 837-874 do IC MA3355.

⁵⁸ Informação obtida na Revista Veja, no link <http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/mata-atlantica-tem-taxa-de-desmate-proximo-de-zero>, em 18/07/2014.



Apresentados esses dados estatísticos, impende pontuar que a área objeto desta lide, na qual os Réus pretendem implementar o Campo de Golfe Olímpico, integra esse remanescente do bioma Mata Atlântica.

O próprio Empreendedor, no memorial descritivo do projeto anexado ao requerimento de licença ambiental, identifica a presença de vegetação de Mata Atlântica na área⁵⁹. A informação é confirmada pelo GATE/MPRJ (vide Pareceres Técnicos n° 263/2013 e 121/2014), e pelos próprios servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), ao atestarem que:

(...) o terreno em questão está localizado em região de Mata Atlântica, com a fisionomia de restinga (paludosa ou não) (Anexo 1 e 2), representando um dos últimos remanescentes desta fisionomia vegetacional da Mata Atlântica no Município do Rio de Janeiro. Sendo possível observar vegetação Herbácea e Subarbustiva de Restinga, Vegetação Arbustiva de Restinga e Vegetação Arbórea de Restinga, todas ainda muito íntegras.⁶⁰
(g.n)

No mesmo sentido, o Parecer Técnico n° 08/2013, exarado pela Coordenadoria de Proteção Ambiental (órgão integrante da estrutura administrativa do Município do Rio de Janeiro), em 27 de março de 2013, nos autos do processo administrativo n° 14/210.250/2012, às fls. 316/331, corrobora a assertiva de que o terreno em comento está localizado em região de Mata Atlântica.

Frise-se que o trecho transcrito e o parecer retromencionado, consistem em documentos públicos, expedidos pelo próprio Município-Réu, razão pela qual gozam de presunção de legitimidade e de veracidade.

Nesse viés, tendo em vista que os diversos documentos públicos acostados a exordial atestam, com segurança, que o terreno está localizado em região de Mata Atlântica, é notório que o empreendimento interfere em Área Ambientalmente Protegida e, portanto, submetida à especial proteção legal da Lei Federal n°

⁵⁹ Fls. 14-23 do Processo E-14/201.250/2012.

⁶⁰ Manifestação técnica elaborada por Ricardo Souza Couto, biólogo da Coordenadoria de Proteção Ambiental, órgão integrante da SMAC, em 26 de dezembro de 2012, nos autos do Processo Administrativo n° 14/201.250/2012, às fls. 233-239.



11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), como aferido de seu art. 2º, que assim dispõe:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

Registre-se que todos os Pareceres Técnicos exarados, tanto pelo GA-TE/MPRJ, como pelos Técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, constatarem a existência de mangue, vegetação de restinga e brejo na área, o que, pela dicção do artigo acima transcrito, evidência, ainda mais, a aplicação da Lei da Mata Atlântica a presente hipótese.

Posta esta premissa, pontifique-se que o art. 4º, §1º, da Lei da Mata Atlântica, determina que qualquer intervenção no referido bioma só poderá ser efetivada desde que respeitada a regulamentação que define a vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Desta forma, infere-se que a definição do estágio sucessional, em conformidade com Resolução CONAMA (vg. nº 417/2009), é pressuposto legal inafastável para a intervenção no Bioma Mata Atlântica.

Todavia, o inventário florístico apresentado pela Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. (2º Réu) no requerimento da Licença Prévia não definiu o estágio sucessional da vegetação de Restinga nas áreas diretamente afetadas, em manifesta afronta, não só ao mencionado art. 4º, como às Resoluções CONAMA nº 417/09 e 453/12.

Frise-se que a apontada deficiência no inventário florístico prejudica a caracterização da vegetação em vários aspectos, em especial, quanto ao estágio de



regeneração e à adequação legal da supressão diante das regras da Lei da Mata Atlântica.

Desta forma, se verifica desde logo a ocorrência de violação à Lei Nacional nº 11.428/2006 por parte da Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. e, por conseguinte, uma irregularidade na concessão da Licença de Instalação pelo órgão ambiental, vez que conferida para intervenção em Mata Atlântica sem ter sido definido no inventário florístico do local o estágio de regeneração na área.

Não obstante a deficiência no estudo florístico, não se pode olvidar que os técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e peritos do GATE/MPRJ foram unânimes em apontar que a vegetação secundária *"encontra-se em estágio sucessional avançado"*⁶¹.

Ademais, pontifique-se que o art. 11 da Lei Federal nº 11.428/2006, veda, expressamente, a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração, nas seguintes hipóteses:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
 - b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
 - c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
 - d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou
 - e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;
- II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

⁶¹ Vide PT GATE nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355.



Da análise conjunta do projeto de implantação do Campo de Golfe Olímpico e das vedações acima elencadas, que, por certo, incidem na hipótese, infere-se que a instalação do empreendimento no local em questão encontra óbice no inciso I, alíneas “a” e “d”, bem como no inciso II do artigo 11 da Lei da Mata Atlântica.

Isso porque o inventário florístico e faunístico efetivado pela própria Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. registra que a vegetação existente na área abriga espécies de flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção⁶², notadamente, na área prevista para remoção, o que colide com a vedação da alínea “a”, do inciso I.

Além disso, a totalidade da área em que se pretende a intervenção insere-se no interior da Área de Proteção Ambiental de Marapendi, e parte do maior fragmento de Mata de Restinga previsto para remoção é contínuo ao fragmento inserido no Parque Natural Municipal de Marapendi, o que encontra vedação expressa na alínea “d” do inciso II, do art. 11⁶³.

Não bastasse a incidência das vedações de supressão de vegetação constantes no inciso I, alíneas “a” e “d”, se infere, ainda, que no passado a área foi utilizada para extração mineral irregular, de forma que existe um passivo ambiental que demanda urgente recuperação, mediante a implementação de um Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), o que em nenhum momento foi efetivado, em manifesta violação aos dispositivos constantes no Código Florestal e, por conseguinte, ao inciso II do artigo 11 da Lei da Mata Atlântica.

Após estabelecer as vedações previstas no art. 11, a Lei da Mata Atlântica detalha a gestão específica por cada estágio sucessional da vegetação, bem como estabelece a proteção do Bioma Mata Atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, conforme arts. 30 e 31:

⁶² As espécies faunísticas e florísticas em extinção foram elencadas no tópico “TIPOS DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EXISTENTES NA ÁREA DO EMPREENDIMENTO – CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E PLANO DIRETOR DO MRJ”

⁶³ Vide PT GATE nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355.



Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação. (Grifou-se)

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

Nesse ponto, ainda que não incidissem as vedações já mencionadas, o licenciamento ambiental do Campo de Golfe teria violado os arts. 30 e 31 da Lei, pois tais dispositivos legais determinam que a supressão de vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração nas áreas urbanas e regiões metro-



politana depende de prévia autorização do órgão estadual competente (no caso, o Instituto Estadual do Ambiente - INEA), o que não foi atendido no presente caso.

Por fim, reitera-se, como já debatido no item 3.4, que o fato da área ter sido objeto de degradação no passado, em virtude da extração de areia, não exonera e nem mitiga o dever de preservação do bioma. Tampouco confere o direito de permitir que os danos se protraiam no tempo, conforme se conclui do disposto no art. 5º, da Lei Federal nº 11.428/2006, *in verbis*:

Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

Assim, resta demonstrado que o projeto de implantação do Campo de Golfe Olímpico, em um dos únicos remanescentes do bioma Mata Atlântica na Cidade do Rio de Janeiro, viola os artigos 4º, § 1º; 11, inciso I, alínea “a” e “d” e inciso II; 30 e 31, todos da Lei Federal nº 11.428/2006 e que, mesmo assim, o Município de Rio de Janeiro, por meio de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente, concedeu a Licença Municipal de Instalação nº 000956/2013 para implantação do projeto.

3.6. EMPREENDIMENTO LOCALIZADO EM ZONA COSTEIRA. AUSÊNCIA DE PLANO MUNICIPAL DE ZONEAMENTO COSTEIRO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA/RIMA

Além das inobservâncias apontadas acima, relacionadas à inadequação da localização do empreendimento, seja por conter características do Bioma Mata Atlântica, seja por adentrar Áreas De Preservação Permanente, à luz dos conceitos estabelecidos Lei nº 12.651/2012, o licenciamento de qualquer atividade que gere ou possa gerar impacto, direto ou indireto, na área escolhida para implantação do empreendimento dependeria de Estudo de Impacto Ambiental, por força do disposto no artigo 6º da Lei nº 7.661/1988, legislação que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, senão vejamos:



Estabelece o artigo 6º e seus parágrafos da Lei 7.661/1988 que:

Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.

O referido diploma legal, à semelhança das demais legislações que cuidam do tema preservação do meio ambiente, teve o cuidado de resguardar a repartição de competências ambientais entre os entes federativos, previstas na Lei nº 6.938/81, posteriormente consolidadas no Texto Constitucional promulgado no mesmo ano da sua edição e atualmente reforçadas pelas diretrizes estabelecidas na L.C. 140/11.

A sistemática aplicada estabelece a obrigatoriedade de interação da União, Estados e Municípios na formulação dos seus planos de gerenciamento costeiro, os quais deverão prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, conforme consignado no artigo 3º da Lei:

Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.



Por seu turno, a legislação em comento impôs diretrizes na elaboração e execução dos respectivos planos federais, estaduais e municipais, que deverão contemplar minimamente aspectos que estão diretamente relacionados ao tema da presente demanda, tais como, urbanização; ocupação, uso, parcelamento e remembramento do solo e manutenção da qualidade do patrimônio natural, vide o disposto no artigo 5º da Lei nº 7.661/88.

Importante ressaltar que, segundo o conceito de Zona Costeira estabelecido no Parágrafo único do artigo 2º da mencionada Lei, a mesma é composta por uma faixa marítima e outra terrestre:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

Não há dúvidas quanto à inclusão do território do Município do Rio de Janeiro no conceito de Zona Costeira, contudo não custa apontar sua fundamentação legal extraída do artigo 4º do Decreto Federal nº 5.300/05, que regulamenta a Lei nº 7.661/88, conforme segue abaixo:

Art. 4º Os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira serão:

I - defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

II - não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;

III - não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;

IV - não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

V - estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;

VI - não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;



VII - desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

Para ilustrar a relevância da omissão do Município do Rio de Janeiro ao dispensar o EIA/RIMA para a concessão de licença ambiental do empreendimento em questão ressalta-se que entre os princípios, diretrizes e instrumentos de implantação e execução de uma política integrada de Zoneamento Costeiro encontram-se comandos normativos, extraídos dos artigos 5º a 7º do referido Decreto, que impõem aos gestores públicos a observância, dentre outros da:

- preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;
- aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;
- comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais;
- promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira;
- criação, implantação e monitoramento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC de forma a orientar o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.



O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio de Janeiro é regido pela Lei 5.067/07 e aponta como objetivo **“organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”**. (artigo 2º da Lei Estadual 5.067/05)

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, estabeleceu nos artigos 173 a 175 da Lei Complementar Municipal nº 111/11 a obrigação para si da implantação do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.

Embora remetido à Lei específica, conforme disposto no § 1º do artigo 173 da referida Legislação, o Município do Rio de Janeiro obrigou-se a criar seu Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, no qual se compromete a proteger, conservar e restaurar as regiões litorâneas, disciplinando e conservando os recursos naturais, a paisagem e os demais atributos essenciais.

Reforça a conduta acima descrita a obrigação dirigida ao Município do Rio de Janeiro, fixada no artigo 174, III da LCM 111/11, de atuar sobre as áreas representativas de comunidades vegetais de praia e demais ecossistemas da zona costeira buscando sua conservação e controle, bem como sua recuperação e reabilitação, dentre eles o manguezal e a restinga.

Para destacar ainda mais a relevância da omissão do Município do Rio de Janeiro no licenciamento do empreendimento em questão, a sua Política Urbanística e Ambiental, ao se dirigir à proteção do Bioma Mata Atlântica, impôs a necessidade de promover a implantação e a manutenção de reflorestamentos ecológicos visando a restauração da Mata Atlântica e ecossistemas associados e as suas áreas úmidas e brejosas, conforme literalidade do artigo 178, I do mencionado Diploma Legal.

Amparando este arcabouço legislativo, que impõem ao Município do Rio de Janeiro a conduta de exigir a avaliação da significância do impacto ambiental de



corrente da implantação de empreendimento em área de relevância ambiental, encontramos o comando normativo contido no artigo 225, § 4º que define a Mata Atlântica e a Zona Costeira como patrimônios nacionais, condicionando sua utilização à condições que preservem seus recursos naturais, conjugado com a exigência prevista no inciso IV do mesmo artigo de apresentação de estudo prévio de impacto ambiental, considerando que atividade que se pretende instalar é utilizadora de recursos ambientais preservados por Lei.

Entendendo-se, desse modo, pela exigência do Estudo de Impacto Ambiental, há de se questionar a competência do Município do Rio de Janeiro para promover o licenciamento ambiental em questão.

Como demonstrado em subitem precedente, a Resolução CONEMA nº 42/2012 estabelece quais impactos são ou não considerados de âmbito local. Afirma a norma que os impactos ambientais gerados pelas atividades e empreendimentos sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental não são considerados de âmbito local:

Art. 1º – (...)

Parágrafo único – Não será considerado de âmbito local o impacto ambiental quando:

I. sua área de influência direta ultrapassar os limites do Município.

II. atingir ambiente marinho ou unidades de conservação do Estado ou da União, à exceção das Áreas de Proteção Ambiental.

III. a atividade for listada em âmbito federal ou estadual como sujeita à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA).

Desta forma, a competência para o licenciamento ambiental do Campo de Golfe Olímpico é do Estado do Rio de Janeiro, considerando que os impactos gerados ultrapassam o âmbito local municipal, estando a atividade sujeita à elaboração do EIA-RIMA.

Ainda sob o enfoque do Zoneamento Costeiro, destaque-se que a área de implantação do Campo de Golfe encontra-se especificamente na Orla Marítima.



Definida pelo artigo 22 do Decreto Federal nº 5.300/2004, a Orla Marítima integra a Zona Costeira e é delimitada a partir do limite final de ecossistemas, como dunas, restingas e manguezais e, complementarmente, das lagoas, critérios identificados na área de implantação do Campo de Golfe.

Eis o que estabelecem os artigos 22 e 23 do mencionado Decreto:

Art. 22. **Orla marítima** é a faixa contida na **zona costeira**, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

Art. 23. Os **limites da orla marítima** ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II - **terrestre**: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do **limite final de ecossistemas**, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, **restingas, manguezais**, marismas, lagoas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

§ 1º Na **faixa terrestre** será observada, complementarmente, a ocorrência de aspectos geomorfológicos, os quais implicam o seguinte detalhamento dos critérios de delimitação:

I - falésias sedimentares: cinquenta metros a partir da sua borda, em direção ao continente;

II - lagoas e **lagoas** costeiras: limite de cinquenta metros contados a partir do limite da praia, da linha de preamar ou do limite superior da margem, em direção ao continente;

III - estuários: cinquenta metros contados na direção do continente, a partir do limite da praia ou da borda superior da duna frontal, em ambas as margens e ao longo delas, até onde a penetração da água do mar seja identificada pela presença de salinidade, no valor mínimo de 0,5 partes por mil;

IV - falésias ou costões rochosos: limite a ser definido pelo plano diretor do Município, estabelecendo uma faixa de segurança até pelo menos um metro de altura acima do limite máximo da ação de ondas de tempestade;

V - áreas inundáveis: limite definido pela cota mínima de um metro de altura acima do limite da área alcançada pela preamar;

VI - áreas sujeitas à erosão: substratos sedimentares como falésias, cordões litorâneos, cabos ou pontais, com larguras inferiores a cento e cin-



qüenta metros, bem como áreas próximas a desembocaduras fluviais, que correspondam a estruturas de alta instabilidade, podendo requerer estudos específicos para definição da extensão da faixa terrestre da orla marítima.

§ 2º Os limites estabelecidos para a orla marítima, definidos nos incisos I e II do caput deste artigo, poderão ser alterados, sempre que justificado, a partir de pelo menos uma das seguintes situações:

I - dados que indiquem tendência erosiva, com base em taxas anuais, expressas em períodos de dez anos, capazes de ultrapassar a largura da faixa proposta;

II - concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais existentes na orla marítima;

III - tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar, expressa em taxas anuais; e

IV - trecho de orla abrigada cujo gradiente de profundidade seja inferior à profundidade de dez metros.

No que se refere à gestão da Orla Marítima, componente da Zona Costeira, o Decreto Federal nº 5.300/2004 estabelece a necessidade de elaboração do **Plano de Intervenção**, que viabiliza o reconhecimento das características locais da Zona Costeira, a fim de que se possa executar a gestão da Orla Marítima:

Art. 25. Para a gestão da orla marítima será elaborado o Plano de Intervenção, com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados, contemplando:

I - caracterização socioambiental: diagnóstico dos atributos naturais e paisagísticos, formas de uso e ocupação existentes, com avaliação das principais atividades e potencialidades socioeconômicas;

II - classificação: análise integrada dos atributos naturais com as tendências de uso, de ocupação ou preservação, conduzindo ao enquadramento em classes genéricas e à construção de cenários compatíveis com o padrão de qualidade da classe a ser alcançada ou mantida;

III - estabelecimento de diretrizes para intervenção: definição do conjunto de ações articuladas, elaboradas de forma participativa, a partir da construção de cenários prospectivos de uso e ocupação, podendo ter caráter normativo, gerencial ou executivo.

Parágrafo único. O Plano de Intervenção de que trata o caput será elaborado em conformidade com o planejamento federal, estadual e municipal da zona costeira.



A competência para a elaboração e execução do Plano de Intervenção é dos **Municípios**, com apoio dos órgãos estaduais de meio ambiente, articulados com as Gerências Regionais de Patrimônio da União, nos moldes dos artigos 31 e 32, do Decreto nº 5.300/2004:

Art. 31. Compete aos órgãos estaduais de meio ambiente, em articulação com as Gerências Regionais de Patrimônio da União, disponibilizar informações e acompanhar as ações de capacitação e assistência técnica às prefeituras e gestores locais, para estruturação e implementação do Plano de Intervenção.

Art. 32. **Compete ao Poder Público Municipal elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima** de modo participativo com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados.

Quando da inexistência de Plano de Intervenção municipal, o órgão licenciador ambiental determinará a elaboração de estudos que possam caracterizar a Orla Marítima para fins de licenciamento:

Art. 34. Em áreas não contempladas por Plano de Intervenção, o órgão ambiental requisitará estudos que permitam a caracterização e classificação da orla marítima para o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades.

Como muitos Estados e Município ainda não elaboraram seus Planos de Intervenção, o Ministério do Meio Ambiente criou o “Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima”, o denominado “Projeto Orla”, com intuito de ordenar os espaços litorâneos.

Para participar do Projeto, os municípios litorâneos selecionados, em comprovando disponibilidade de meios mínimos, poderão a ele aderir. **Ocorre que o Município do Rio de Janeiro não aderiu ao Projeto.**

Desse modo, na ausência do Plano de Intervenção e, em considerando que o Estado do Rio de Janeiro ainda não possui Plano de Gerenciamento Costeiro estadual – PEGC, nem o Zoneamento Ecológico- Econômico Costeiro – ZEEC, o Município do Rio de Janeiro **deveria ter se orientado por meio de outros instrumentos**



de ordenamento territorial, determinando ao Empreendedor a elaboração de estudos que pudessem caracterizar a Orla Marítima para fins de licenciamento.

3.7. DOS OUTROS VÍCIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: NULIDADE DAS LICENÇAS AMBIENTAIS EMITIDAS – INVERSÃO IRREGULAR DOS ESTUDOS E DIAGNÓSTICO AMBIENTAL INCOMPLETO

Breves considerações sobre o licenciamento ambiental no Rio de Janeiro

O procedimento de licenciamento ambiental no Brasil foi estabelecido desde a década de 70, inicialmente nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Em nosso Estado, o Decreto-Lei Estadual nº 134, de 16 de junho de 1975 e o Decreto Estadual nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977, instituíram, à época, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), o qual se referia a três fases de licenciamento ambiental:

Art. 4º - São instrumentos de controle do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). (Art. 4º, do Decreto nº 1633/77)

Posteriormente, tomando como base a legislação do Rio de Janeiro e São Paulo, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio ambiente, estabeleceu o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos (art. 9º, IV), determinando que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras dependeriam de prévio licenciamento.

Esta mesma Lei definiu a competência do CONAMA para estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 8º, I), o que foi concretizado com a edição da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual adotou o sistema trifásico de licenciamento (Art. 8º da Resolução CONAMA 237/97):



- (i) licenciamento prévio, fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- (ii) licenciamento de instalação, fase em que se autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- (iii) licenciamento de operação, fase em que se autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Até 2007, o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro era centralizado no órgão ambiental estadual, optando o ente federativo, a partir de então, por descentralizar o procedimento de licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com os Municípios fluminenses, definindo parâmetros para que licenciassem certas atividades⁶⁴.

O Município do Rio de Janeiro celebrou convênio com o Estado no mesmo ano de 2007 e, como uma das condições para promover o licenciamento, editou o Decreto Municipal nº 28.329, de 17 de agosto de 2007 para estabelecer os critérios e procedimentos específicos para a emissão de licenças ambientais.

O Decreto Municipal nº 28.329/2007 também adotou o sistema trifásico de licenciamento (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação).

Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, delimitou-se expressamente a atribuição dos Municípios em promover o licenciamento ambiental das

⁶⁴ Vide Decreto Estadual 40.793, de 05 de junho de 2007, posteriormente alterado pelos Decretos Estaduais 40.980/2007, 41.442/2008, 42.050/2009 e 42.440/2010).



atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, bem como dos localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município (Art. 9º, XIV).

Para definir as atividades e empreendimentos causadores de impacto local, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA) editou a Resolução CONEMA nº 42, de 17 de agosto de 2012, que, em seu art. 1º, estabelece quais impactos são ou não considerados de âmbito local:

Art. 1º – Fica definido, para fins desta Resolução, que impacto ambiental de âmbito local é qualquer alteração direta ou indireta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e/ou a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município.

Parágrafo único – Não será considerado de âmbito local o impacto ambiental quando:

- I. sua área de influência direta ultrapassar os limites do Município.
- II. atingir ambiente marinho ou unidades de conservação do Estado ou da União, à exceção das Áreas de Proteção Ambiental.
- III. a atividade for listada em âmbito federal ou estadual como sujeita à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA).

De todo exposto, ao Município do Rio de Janeiro compete promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que gerem impacto ambiental de âmbito local, percorrendo, no que couber, suas três fases – Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, respeitando a legislação em vigor.

Da nulidade da Licença Municipal Prévia Nº 000146/2008

Feita esta breve consideração, demonstrar-se-á, adiante, que o licenciamento ambiental realizado para a implementação do campo de golfe Olímpico está eivado de vícios desde a sua origem, o que remonta ao ano de 2005.



De início, impende expor os fatos que antecederam à emissão da Licença Municipal Prévia nº 000146/2008, em 30 de julho de 2008, tendo em vista que denotam a flagrante nulidade do ato administrativo que serviu de fundamento para a concessão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013.

Em 27 de setembro de 2005, o Sr. Pasquale Mauro, sócio da 2ª Ré, requereu à SMAC a emissão de Licença Municipal Prévia (LMP) para a implantação de um campo de golfe privado, píer e estrutura de apoio, nas Zonas de Conservação e Preservação de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental de Marapendi.

Conforme se infere do Parecer Técnico Conjunto nº 007/06⁶⁵, em tal requerimento o Sr. Pasquale Mauro apresentou um **“novo traçado para as zonas de vida silvestre, formando manchas descontínuas, entremeadas por gramados”**, que seria utilizado para as áreas dos jogos, em manifesta violação à legislação de regência da Unidade de Conservação.

Apenas a título ilustrativo da irregularidade do projeto apresentado, insta transcrever um trecho do Parecer Técnico nº 0406/2008⁶⁶ exarado pela própria SMAC:

(...) Faz-se necessário informar que o **projeto apresentado está em desacordo com o zoneamento vigente para a APA referida, uma vez que grande parte do campo de golfe e algumas instalações situam-se na ZPVS, onde estas atividades e instalações não são permitidas. Complementarmente, ressalva-se ainda que as instalações localizadas na ZVCS apresentam incompatibilidade com o plano de gestão** de que trata o Decreto nº 20.716/2001. (g.n)

Não bastasse a total incompatibilidade do projeto com o zoneamento da área, o local eleito para implementação do campo de golfe, no passado, foi objeto de atividade minerária irregular.

Diante do exercício da atividade minerária, manifestamente incompatível com as características naturais da área⁶⁷, formou-se um passivo ambiental que ca-

⁶⁵ Fls. 36-37 do IC MA3355.

⁶⁶ Fls. 227-230 do IC MA3355.



recia da execução de um Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), o que foi exigido nos autos do processo administrativo nº 14/000994/1994, em cumprimento ao art. 2º, inciso VIII, da Lei Federal nº 6.938/1981 e ao art. 1º, parágrafo único do Decreto Federal nº 97.632/1989.

Todavia, ao invés de se executar a recuperação da área, esta foi negligenciada e, pior, a degradação pretérita tornou-se o maior argumento dos Réus para a implantação do campo de golfe no local.

Isso porque, os técnicos da própria SMAC que vistoriaram o local foram incisivos em asseverar que, embora não tivesse sido executado um PRAD no local, a área estava em bom estágio de regeneração natural, principalmente, na área de Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS)⁶⁸.

Não por outra razão que todos os pareceres exarados por servidores da SMAC atestaram a incompatibilidade técnica do projeto com a Área de Proteção Ambiental de Marapendi e, por consequência, a inviabilidade de implementação do campo de golfe no local.

E mais, além dos pareceres técnicos desfavoráveis à implementação do campo de golfe na área, ainda foi exarado um parecer jurídico, pela própria Procuradoria Geral do Município⁶⁹ nos autos do Processo Administrativo que colimava a alteração dos limites das Zonas da Área de Proteção Ambiental de Marapendi (nº 14/000297/2007), com a seguinte conclusão:

(...) a implantação de campo de golfe em ZPVS da APA de Marapendi não encontra respaldo no decreto regulamentador da unidade de conservação instituída pelo Ente Municipal. A Administração deve visar à preservação dos remanescentes de ecossistemas ameaçadas pela degradação ambiental, bem como impor aos responsáveis por condutas danosas a devida reparação do meio ambiente atingido por atividades irregulares.

⁶⁷ Vide Parecer Técnico nº 263/2013 às fls. 356-397 do IC MA3355.

⁶⁸ Vide atas de reunião às fls.751-791 e 837-874 do IC MA3355.

⁶⁹ Fls. 892-902 do IC MA3355.



Em que pese à clareza do supracitado Parecer Jurídico e, mormente, dos pareceres técnicos, todos contrários a implantação do campo de Golfe no local, o então Prefeito, sem qualquer motivação plausível e sem respaldo técnico, autorizou a implementação do campo de golfe, em 22 de agosto de 2007, nos seguintes termos⁷⁰:

O opinamento do PG/ADM, fls. 24, demonstra que amparado sob a égide da APA, não há previsão. Não há nem podia haver, por se tratar de objeto novo e não previsível. **No entanto um campo verde em si, é um elemento que por definição preserva o meio ambiente.** Vide o caso do Gávea Golfe e das construções em seu entorno. **Nesse sentido, e por não haver regulamentação anterior, e portanto não haver restrição, autorizo a implantação do campo verde de Golfe na forma requerida.**

Do teor dessa manifestação se infere que o ato administrativo praticado pelo Prefeito possui um evidente vício no elemento motivo, isto é, na causa imediata do ato administrativo, notadamente, no pressuposto jurídico que ensejou a prática do ato.

Isso porque a justificativa apresentada para permitir a instalação do empreendimento residiu na suposta ausência de previsão na legislação da Área de Proteção Ambiental, por se tratar de fato novo e imprevisível.

Contudo, conforme muito bem asseverado pela Procuradoria Geral do Município em manifestação formal⁷¹, da qual se frise, o Prefeito foi cientificado: **"A proposta não encontra respaldo legal, por ser contrária às disposições dos diplomas que regulamentam a Área de Proteção Ambiental do Parque Zoológico de Marapendi"**.

Desta forma, diversamente do que entendeu o Chefe do Executivo, a legislação que define os limites da Área de Proteção Ambiental de Marapendi, Decreto n° 11.990/1993, não é omissa quanto à instalação do empreendimento, ao revés,

⁷⁰ Fls. 903 do IC MA3355.

⁷¹ Fls. 892-902 do IC MA3355.



veda qualquer tipo de uso dessa espécie na Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS), como já esclarecido no item 3.2.

No que se refere à Zona de Conservação da Vida Silvestre, a legislação também é clara, tendo em vista que, embora permita o uso para as atividades de lazer, não viabiliza supressões e alterações sobremaneira impactantes para possibilitar a realização da atividade.

Não por razão que, mesmo diante da autorização expressa do próprio Chefe do Executivo Municipal, quanto à instalação do empreendimento no local, a então Secretária Municipal do Meio Ambiente elaborou uma minuta de Decreto que alterava o Zoneamento da Área de Proteção Ambiental⁷².

É certo que se o Zoneamento da Área de Proteção Ambiental não representasse um óbice à implantação do empreendimento no local, essa minuta de Decreto jamais teria sido elaborada.

E mais, a referida minuta do Decreto ainda foi submetida à Procuradoria Geral do Município, ocasião em que o i. Procurador apenas reiterou que o Chefe do Executivo Municipal já havia se manifestado nos autos, concedendo autorização para a implantação do empreendimento. Insta transcrever o opinamento do i. Procurador⁷³:

Já há nestes autos Decisão de V; Exa., no sentido da pronta aplicação da situação ao atual regramento da Área de Proteção Ambiental de Marapendi, razão pela qual a Decisão de fls. 25 já produz os efeitos administrativos necessários (...)

Da dicção do trecho acima transcrito, se infere que a Procuradoria Geral do Município não concordou com a implantação do empreendimento, apenas ressaltou o despacho de autorização exarado pelo Chefe do Executivo Municipal à fl. 25, tanto que em sua respectiva manifestação se reporta a essa folha.

⁷² Fls. 905-907 do IC MA3355.

⁷³ Fls. 911 (verso) do IC MA3355.



Não se pode olvidar que quando o Chefe do Executivo Municipal autorizou a instalação do empreendimento já tinha sido alertado pela Procuradoria Geral do Município quanto à inviabilidade no local escolhido, vez que foi incisiva ao informá-lo que:

O pleito vai de encontro ao interesse público, caracterizado pelo mandamento constitucional que impõe ao Poder Público a obrigatoriedade de criar espaços territoriais a serem especialmente protegidos, de forma a garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, verifica-se que, diversamente do que sustentou o Prefeito à época, despido de respaldo técnico, as disposições dos diplomas que regulam a Área de Proteção Ambiental de Marapendi não são omissas, mas claras no sentido da inviabilidade da instalação do empreendimento no local, razão pela qual o motivo apresentando afigura-se ilegítimo, ou seja, juridicamente inadequado.

Com efeito, não se pode perder de vista que o Prefeito foi devidamente alertado pelos técnicos da SMAC acerca da inviabilidade do projeto no local, bem como pela própria Procuradoria Geral do Município.

Entretanto, o então Prefeito dispensou todos os pareceres técnicos desfavoráveis ao empreendimento na área, bem como o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município e determinou a realização de um ato abusivo e ilegal pelo Município do Rio de Janeiro, qual seja, a concessão da Licença Municipal Prévia (LMP). Desta forma, o ex-Prefeito, ao assim agir atuou fora dos marcos da legalidade.

Impende observar que o ato administrativo em questão, em razão de ser eivado de vício quanto ao elemento motivo, sequer admite convalidação, razão pela qual, em observância aos princípios da legalidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público, deveria ter sido anulado, nos termos do art. 53 da Lei nº 9.787/1999.



Ocorre que, ao invés do ato administrativo (Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008) ser devidamente anulado, este ainda serviu como fundamento para a concessão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013, o que por si só já denota a ilegalidade da licença de instalação concedida.

E se não bastasse o vício quanto ao elemento motivo na emissão da LP nº 000146/2008, o ato ainda foi praticado por agente manifestamente incompetente, haja vista que a emissão de licenças ambientais não se inclui no rol de atribuições legais do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Conforme dispõe o art. 2º, parágrafo único, alínea “a”, da Lei nº 4.717/1965, ao tratar dos vícios dos atos administrativos: “A incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou.”

No presente caso é notório que o Prefeito atuou além de sua esfera de competência, tendo em vista que não possui a *expertise* técnica necessária para afirmar que um “campo de golfe verde” objetiva a recuperação da área.

Não por outra razão que a Administração Pública é dotada de técnicos nos mais variados âmbitos de atuação, só que na hipótese o Chefe do Poder Executivo Municipal optou por desconsiderar o laudo produzido pelos técnicos e a manifestação formal da Procuradoria Geral do Município.

Fosse assim, não existiria o instituto do licenciamento ambiental, bastando uma decisão emitida por um agente político, desprovida de fundamentos técnicos e legais.

Aliás, observe-se que o licenciamento ambiental possui peculiaridades próprias que implicam em natureza específica, de forma que a “licença ambiental” constitui um instituto *sui generis*.

Diz-se ser híbrida a natureza da “licença” ambiental, já que (i) o órgão licenciador possui certo poder decisório, inclusive para enumerar condicionantes de validade do ato; (ii) as “licenças” possuem prazo de validade e (iii) o órgão li-



cenciador tem o poder-dever de autotutela, revisando seus atos quando observa-
das irregularidades ou ilegalidades⁷⁴.

Assim, diante do histórico apresentado, resta demonstrado que o vício na expedição da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013 existe desde sua origem, ou seja, desde a concessão da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008 que, além de conter vício quanto ao motivo e competência, conforme demonstrado nos fatos, foi expedida para projeto de campo de golfe com a configuração diversa do atual projeto olímpico.

Da nulidade da Licença Municipal de Instalação N° 000956/2013

Conforme esclarecido em tópico precedente, o Município do Rio de Janeiro adota o sistema trifásico de licenciamento, mediante o qual se analisa a viabilidade ambiental de atividades e empreendimentos nas fases prévias, de instalação e de operação.

Nos sistemas trifásicos, a fase prévia de licenciamento é sempre indispensável e independente, por se tratar da fase que faz valer a aplicação do princípio nuclear do direito ambiental – o princípio da prevenção –, mediante a análise da compatibilidade da atividade ou empreendimento com o local onde o mesmo pretende se instalar/operar.

Desse modo, em 08 de outubro de 2012, a Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. apresentou à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) requerimento para obtenção de **Licença Municipal Prévia** (LMP) visando à futura e eventual implantação do Campo de Golfe Olímpico⁷⁵.

⁷⁴ Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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.

⁷⁵ Fls. 02 do Processo E-14/201.250/2012.



Todavia, sem que houvesse emissão da Licença Municipal Prévia requerida, e no mesmo procedimento administrativo de Licença Municipal Prévia (LMP) em trâmite, foi anexado, em 05 de abril de 2013, requerimento da 2ª Ré solicitando a obtenção de **Licença Municipal de Instalação** (LMI) para a implantação do Campo de Golfe⁷⁶.

Questionado sobre a continuidade da análise do licenciamento, o Secretário Municipal de Meio Ambiente determinou seu prosseguimento⁷⁷, não atentando para os inúmeros pareceres técnicos que apontavam as diversas irregularidades mencionadas nesta exordial, o que culminou na emissão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013 em 19 de abril de 2013, ou seja, 14 dias após seu requerimento⁷⁸.

Cumpré destacar que a manifestação do Secretário Municipal de Meio Ambiente ressalta o fato da “complexidade do projeto e a necessidade de aprofundamento de estudos e projetos”, mas determinou aos técnicos fosse dada ênfase à Lei Complementar nº 125/2013 (que estabelece condições para a instalação do Campo de Golfe Olímpico) e o Decreto Municipal nº 36.765/2013 (que dispõe sobre a fixação dos parâmetros para a construção do Campo de Golfe).

Para fundamentar a emissão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013, o Parecer Técnico MA/CCA/GLA nº 0451/2013 da SMAC⁷⁹, informa que:

“a presente análise se referencia na LC 125/2013 e na autorização expressa do Exmo. Sr. Prefeito. Ressalte-se que **foi anteriormente emitida LMP para projeto diferente do atual, através do processo nº 14/000.297/2007**, originalmente autuado com vistas à alteração do zoneamento da APA a fim de que fosse permitida a implantação do referido empreendimento, igualmente sob alteração do zoneamento, porém de acordo com o entendimento do então Procurador Geral do Município, Dr. Julio Rebello Horta, a autorização do chefe do executivo substitui a neces-

⁷⁶ Fls. 339 do Processo E-14/201.250/2012.

⁷⁷ Fls. 385-386 do Processo E-14/201.250/2012.

⁷⁸ Fls. 403-405 do Processo E-14/201.250/2012.

⁷⁹ Fls. 390-398 do Processo E-14/201.250/2012.



sidade de alteração no zoneamento da unidade de conservação (despacho à folha 33/verso) do mesmo processo 14/000.297/2007.”

Cumprindo a ordem do Secretário, o Parecer conclui pela viabilidade da emissão da Licença Municipal de Instalação, “considerando os termos da Lei Complementar nº 125/2013”.

Observe-se que, transgredindo as fases do licenciamento, não houve emissão de Licença Municipal Prévia para o projeto em sua nova e mais impactante configuração, mas apenas da Licença Municipal de Instalação, sob o fundamento de que já havia sido emitida a Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008. Ora, como já sobejamente afirmado, a referida Licença Municipal Prévia (LMP) foi concedida nos autos de outro processo (nº 14/000.297/2007), para outro projeto e para outro requerente. Ademais, conforme demonstrado no item anterior, a Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008 é nula por vícios de competência e motivo.

Por outro lado, ainda que se cogitasse, ao arrepio da juridicidade, a possibilidade de fundamentar a emissão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013 como consequência da Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008, há outro impedimento tão grave quanto sua nulidade: a Licença Municipal Prévia já estava, há muito, com seu prazo de validade vencido.

Perceba-se que a Licença Municipal Prévia (LMP) nº 000146/2008 já não tinha mais validade desde 30/07/2009. Tanto assim que em 08 de outubro de 2012 houve o requerimento de “nova” Licença Municipal Prévia (LMP), a qual não foi expedida, sendo em seu lugar emitida uma Licença Municipal de Instalação (LMI).

A expiração do prazo da licença extingue o ato administrativo, como leciona José dos Santos Carvalho Filho sobre a extinção natural dos atos, definindo-a como aquela que:



“(…) decorre do cumprimento normal dos efeitos do ato. Se nenhum outro efeito vai resultar do ato, este se extingue naturalmente. Exemplo: a destruição de mercadoria nociva ao consumo público; o ato cumpriu seu objetivo, extinguindo-se naturalmente. Outro exemplo: uma autorização por prazo certo para exercício de atividade; sobrevindo o termo ad quem, há extinção natural do ato” (Grifou-se)⁸⁰.

Tanto é assim que a legislação permite a renovação ou prorrogação do prazo da licença ambiental, conforme o caso, sempre condicionando o requerimento desta dilação a um prazo de antecedência mínimo para que o ato não seja atingido pela extinção⁸¹.

Percebe-se, deste modo, a evidente nulidade da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013: sua emissão fundamentou-se em uma Licença Municipal Prévia (LMP) nula (por vícios de motivo e competência) e extinta, com prazo de validade expirado.

Inversão irregular dos estudos, diagnóstico ambiental incompleto e descaracterização da área

Como já esclarecido, a fase de licenciamento prévio é aquela em que se avalia a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento mediante análise de estudos, planos, programas e projetos. Ou seja, não há intervenções físicas, mas sim exames e estudos documentais a fim de se verificar a pertinência e exequibilidade do projeto.

Em razão da transgressão à fase prévia de licenciamento, a Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013 tenta, sem êxito, suprir a ausência de uma Licença Municipal Prévia (LMP), prevendo mais de 50 condicionantes, sendo que

⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2014, p. 153.

⁸¹ Vide, por exemplo, o §4º, art. 18 da Resolução CONAMA nº 237/1997, que regulamenta aspectos do licenciamento ambiental, e art. 16, §2, do Decreto Municipal nº 28.329/2007, que regulamenta critérios e procedimentos destinados ao Licenciamento Ambiental no Município do Rio de Janeiro.



inúmeras delas referem-se à apresentação de projetos, inventários e planos⁸² concomitantes à execução de medidas que, para serem implementadas, dependeriam da prévia avaliação daqueles mesmos projetos, inventários e planos.

Não se trata de mera formalidade, mas de verdadeira inversão irregular do licenciamento e de seus estudos, questão esta que já mereceu firme censura do Poder Judiciário, podendo-se conferir o seguinte trecho do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos da AC 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Des. Federal Souza Prudente, 5ª Turma, 14/01/2014:

“(…) de se destacar, na espécie, a inteligência revelada pelo colendo Tribunal de Contas da União, na Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, com a determinação de que, ao conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia, dentre outros requisitos, firme no entendimento de que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento (Acórdão 1.869/2006-Plenário-TCU, item 2.2.2).”

Perceba-se que os pareceres técnicos exarados, ainda quando se tratava de requerimento de Licença Prévia (de outubro de 2012 a abril de 2013), identificam inúmeras inconsistências e divergências nos documentos apresentados pela 2ª Ré e relatam as vedações legais já expostas nessa exordial. Por tal razão, como de praxe nos licenciamentos ambientais, foram realizadas diversas exigências ao requerente da licença, as quais deveriam ter sido cumpridas para aferição do prosseguimento do licenciamento ambiental.

No entanto, no célere espaço de tempo de 14 dias (contados desde o requerimento até a emissão da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013), a complexidade do projeto, as inconsistências e divergências foram

⁸² Confira-se, como exemplo, as condicionantes nº 10, 18 e 20 da Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 956/2013 às Fls. 404-405 do Processo E-14/201.250/2012.



subitamente dissipadas, de modo que as avaliações da fase prévia tornaram-se meras condicionantes de Licença Municipal de Instalação (LMI).

A inversão das fases do licenciamento trouxe como consequência lógica o insuficiente diagnóstico ambiental da área, que consiste, nos termos do art. 6º, I, da Resolução CONAMA nº 01/86 na “completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto”, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais e o meio socioeconômico.

A insuficiência do diagnóstico pode ser observada nas avaliações (i) de outras Áreas de Preservação Permanente (além das já listadas); (ii) da fauna e (iii) da flora no local de implantação do Campo de Golfe.

No que se refere a outras Áreas de Preservação Permanente, verifica-se que os Pareceres Técnicos nº 08/2013⁸³ e nº 003/2013⁸⁴ da Coordenadoria de Controle Ambiental da SMAC, bem como o relato dos servidores da SMAC⁸⁵ demonstram que, antes das intervenções realizadas no terreno, havia “áreas alagadas provenientes de depressões artificiais, fisionomia que pode ser observada na porção central do terreno, em áreas formadas por depressões artificiais (provenientes de ações antrópicas do passado, como a extração de areia em áreas de restinga arbustiva), mas que atualmente apresentam-se naturalizadas. (...)”.

Ocorre que não foi esclarecido pela SMAC e pelo requerente da licença o tamanho da superfície dessas acumulações de água, impossibilitando a aferição da obrigatoriedade ou dispensa da demarcação da Faixa Marginal de Proteção dessas colações aquáticas, conforme determina o §4º, do art. 4º, do Código Florestal (Lei 12.651/2012).

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

⁸³ Fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012.

⁸⁴ Fls. 340-359 do Processo E-14/201.250/2012.

⁸⁵ Vide as atas de reunião dos servidores Jorge Pontes, Isabela Lobato e Ricardo Couto, respectivamente, às fls. 751-755; 759-763 e 781-784, do IC MA3355.



(...)

§4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

No que se refere ao diagnóstico da fauna, os Pareceres Técnicos nº 08/2013⁸⁶ e nº 003/2013⁸⁷ da Coordenadoria de Controle Ambiental da SMAC, o relato dos servidores da SMAC e os Pareceres Técnicos nº 263/2013⁸⁸ e 121/2014⁸⁹ do GATE Ambiental – MPRJ identificam a presença de fauna silvestre ameaçada de extinção, bem como fauna em reprodução na área de implantação do Campo de Golfe Olímpico, o que, por si só, configuraria vedação às intervenções naqueles *habitats*, como já explicitado nos itens anteriores.

Sem a fase de licenciamento prévio regular, não houve diagnóstico de fauna do local pelo requerente da licença e, em uma total inversão ilógica, a Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013, que já autorizava a intervenção na área, determina na condicionante nº 10, “b” a apresentação do inventário e projeto de manejo de fauna na fase de instalação o que, por óbvio, deveriam ser estudos analisados antes mesmo da emissão da LMI, a fim de identificar as espécies presentes no local e diagnosticar os impactos à fauna, de modo a aferir a viabilidade ou não da implantação do projeto.

O mesmo ocorre com o diagnóstico da flora: a autorização de implantação do Campo de Golfe resultou na descaracterização da área antes mesmo da possibilidade de complementação do inventário florístico, que foi apresentado de forma deficiente e insuficiente, como demonstrado no item 3.5.

⁸⁶ Fls. 316-331 do Processo E-14/201.250/2012.

⁸⁷ Fls. 340-359 do Processo E-14/201.250/2012.

⁸⁸ PT nº 263/2013 às fls. 356-397 do IC MA3355.

⁸⁹ PT nº 121/2014 às fls. 598-642 do IC MA3355.



Nota-se, portanto, que todo o licenciamento ambiental para implantação do Campo de Golfe Olímpico encontra-se eivado de vícios, sendo certa sua nulidade e a conseqüente obrigação quanto à recuperação da área.

4. DO PREQUESTIONAMENTO

Além do reconhecimento de inconstitucionalidade/ilegalidade, incidenter tantum, do §1º do art. 3º e do art. 4º, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 125/2013 - por padecerem de vícios de inconstitucionalidade/ilegalidade⁹⁰ à luz dos arts. 225, §1º, III e 24, VI da CRFB/1988; arts. 261, §1º, II, III e X e 267 *caput* da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; e inciso III do art. 4º e §§2º, 5º e 7º do art. 22 da Lei Nacional nº 9.985/2000 – SNUC; ficam prequestionados, desde já, e para o especial fim de apreciação e decisão jurisdicional a respeito de sua validade, interpretação e integração, os seguintes dispositivos normativos:

- arts. 225, §1º, III e 24, VI da CRFB/1988; arts. 261, §1º, II, III e X e 267 *caput* da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- inciso III do art. 4º e §§2º, 5º e 7º do art. 22 da Lei Nacional nº 9.985/2000 - SNUC;
- Lei Nacional de utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica – Lei nº 11.428/2006: artigos 4º, § 1º; 11, incisos I, alínea “a” e “d” e II; 30 e 31;
- “Novo Código Florestal” – Lei nº 12.651/2012: art. 3º, II; art. 4º, II, “b”, VI e §4º; art. 7º, *caput*, e §§1º, 2º e 3º;
- artigo 6º e seus parágrafos da Lei 7.661/1988.

⁹⁰ Sobre a possibilidade de confronto entre Lei Nacional e Municipal, vide AgRg na SLS nº 1.868-SC, 2014/0053688-4, STJ, Min. Felix Fischer.



5. DOS PEDIDOS ANTECIPATÓRIOS

Diante do quadro fático-normativo exposto, percebe-se a imprescindibilidade da antecipação dos efeitos da tutela, inclusive com o deferimento de medida liminar inaudita altera part que determine a suspensão do licenciamento ambiental do Campo de Golfe Olímpico, ante a existência de vícios insanáveis que iniquizam a sua validade e eficácia.

Como cediço, os requisitos para a concessão de liminar na ação civil pública, com natureza de antecipação de tutela, são a urgência, ou, nos termos da lei, o justificado receio de ineficácia do provimento final - *periculum in mora* -, bem como a relevância do fundamento da demanda.

No caso em tela ambos os requisitos mostram-se insofismáveis e a concessão da medida liminar é medida que se impõe para a preservação do ordenamento jurídico, para garantia do provimento final e em especial para salvaguarda do meio ambiente.

A plausibilidade do direito pleiteado está demonstrada pela farta prova colhida durante a tramitação do Inquérito Civil, destacando-se os pareceres técnicos precedidos de vistoria e os termos de oitivas dos servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente que participaram do licenciamento. Sem falar nos pareceres e relatórios constantes dos autos do próprio licenciamento ambiental, devidamente carreados ao Inquérito Civil e juntados em anexo.

Nesse sentido, a plausibilidade do direito decorre do cotejo desses elementos técnicos com a interpretação da legislação de regência (vg. Leis do SNUC e de Proteção à Mata Atlântica; Código Florestal, Constituição Estadual e Plano Diretor), especialmente no que tange aos institutos e princípios do licenciamento ambiental.

Com efeito, a análise do licenciamento do empreendimento revela contradições e distanciamentos da legalidade em que incorreu o órgão ambiental como, por exemplo: (i) ao deferir uma LP lastreada em decisão de cunho político, que, no



lugar de atestar *previamente* a viabilidade ambiental do projeto, *postergou* a análise ambiental, indevidamente, para o momento de instalação do empreendimento; (ii) ao conceder licença admitindo a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e protegida especialmente (Mata Atlântica); (iii) ao licenciar atividade incompatível com o zoneamento da Unidade de Conservação – Área de Proteção Ambiental Marapendi; (iv) ao considerar legal e constitucional lei alteradora de parâmetros protetivos de UC sem que houvesse estudos técnicos idôneos para respaldar os preceitos normativos mais permissivos; (v) ao não atentar para a necessidade de exigência de EIA/RIMA por força de exigência legal (vg. Lei de Zoneamento Costeiro).

O *periculum in mora* está presente já que a existência em vigor de uma Licença de Instalação obtida em procedimento viciado permite que as intervenções causadoras de dano ambiental se perpetuem. A cada dia, semana e mês que passam a flora e a fauna são sobremaneira impactadas, com prejuízos contínuos à recuperação da área e de seus serviços ambientais (ou seja, causando risco de dano irreparável). E, ainda que se alegue a supressão de quase a totalidade da vegetação protegida e o “avançado cronograma das obras”, não se pode perder de vista que o argumento do “fato consumado” jamais poderá prevalecer sobre o princípio da recuperação específica e integral do meio ambiente (vide, a propósito, TJRJ, 22ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 0000792-47.2007.8.19.0084, 01/04/2014; e STJ, REsp nº 650728/SC, 2ª Turma, DJe 02/12/2009 e STJ, REsp nº 769753/SC, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, DJe 10/06/2011).

Impende observar que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça já enfrentou questões análogas em diversas ocasiões. Em São Luis v. MPMA, AgRg Susp Liminar e de Sentença 1.524/MA (2012), a Corte manteve liminar de suspensão do licenciamento ambiental e da licença prévia emitida para projeto, cujo EIA apresentava falhas – dentre elas, a de não analisar alternativas locais. Mantendo a decisão, afirmou o Tribunal: “[e]m matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. ... Havendo fundadas dúvidas a respeito dos possíveis da-



nos ambientais, bem como da legalidade do licenciamento ambiental, deve ser mantida a suspensão do procedimento de modo a resguardar o interesse público.”

Da mesma forma, em Mandirituba v. AMAR, STJ EDcl Susp Lim 44/PR (2005), a Corte Especial do Tribunal analisou pedido de suspensão do licenciamento ambiental, antes mesmo da expedição da LP, desde a fase de audiência pública, em virtude de falhas apontadas ao EIA. A decisão da Corte Especial foi no sentido de que o prosseguimento do processo de licenciamento na pendência da decisão judicial de mérito sobre possíveis falhas do EIA, mesmo antes da licença prévia, pode ter conseqüências ambientais, o que orienta a necessidade de suspensão do processo até que concluída a instrução necessária à decisão sobre a existência de nulidades.

Já em Ponta Grossa v. IBAMA, STJ AgRg Susp Lim e Sent 1.279-PR (2011), tratava-se de ação popular em que a Corte Especial se viu diante de ter que decidir por manter ou não decisão liminar suspendendo a implantação de aterro sanitário cuja implantação era precedida de um EIA com alegação de falhas. A decisão foi no sentido de que, diante da possibilidade de falhas no EIA que revelem o potencial de causar graves danos ao meio ambiente – danos esses considerados à ordem pública –, impunha-se a prevalência do princípio da precaução, com a suspensão da implantação da atividade objeto do licenciamento. Ou seja, ficou estabelecido que o critério de controle judicial em casos como o presente deve ser aberto e protetivo ao meio ambiente: a dúvida deve militar em favor da suspensão das atividades que possam causar danos (ilegais, portanto) ao meio ambiente.

Além de expressamente agasalhada pelos artigos 4º e 12 da Lei nº 7.347/1985, a concessão de tutela antecipada vem sendo largamente chancelada pelo Tribunal de Justiça de nosso Estado, conforme se extrai da seguinte ementa:

ACAO CIVIL PUBLICA AREA DE PROTECAO AMBIENTAL EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO PARALISACAO CONCESSAO DE LIMINAR SUMULA 59, DO T.J.R.J. Agravo de Instrumento. Ação civil pública. Concessão de tutela antecipada determinando a paralisação imediata do empreendimento imobiliário. Terreno que se localiza em área de proteção ambiental. (...) O receio de dano irreparável ou de difícil reparação consiste na possibilidade de



degradação ambiental que possa vir a ocorrer caso seja dada continuidade às obras, bem como na necessidade de se assegurar a efetividade do provimento jurisdicional final, uma vez que eventual procedência da ação seria inócua caso já tenham ocorrido todas as obras relativas ao empreendimento (...). 2006.002.13003 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, DES. MARIA AUGUSTA VAZ - Julgamento: 03/04/2007 - PRIMEIRA CAMARA CIVEL

Diante desses fundamentos, e com fulcro nos artigos 461 do Código de Processo Civil e 84 do Código de Consumidor, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro **requer a antecipação dos efeitos da tutela, inaudita altera part**, sob pena de multa diária a ser fixada por V.Exa. a seu prudente critério, em patamar suficiente a constranger os Réus ao adimplemento das obrigações, determinando **a suspensão dos efeitos da Licença Municipal de Instalação nº 000956/2013, notadamente a abstenção de toda e qualquer atividade que represente: (i) supressão de vegetação característica de Mata Atlântica e Zona Costeira e em Área de Preservação Permanente, à luz dos dispositivos legais acima mencionados; (ii) aterramento de áreas de brejo e alagadas, protegidas pela legislação de regência, vg. Lei da Mata Atlântica; (iii) remoção e transplântio de vegetação nativa; (iv) plantio de vegetação exótica, vg. grama; (v) criação de lagos artificiais; (vi) manejo de toda e qualquer espécime de fauna; (vii) início ou prosseguimento de toda e qualquer obra de construção das edificações previstas no empreendimento licenciado.**

6. DOS PEDIDOS PRINCIPAIS

À luz dos fatos e fundamentos esgrimidos, o Ministério Público requer a procedência integral dos pedidos que adiante se descrevem:

- 1) A confirmação/imposição das obrigações decorrentes do provimento antecipatório;



2) A declaração de nulidade dos procedimentos de licenciamento ambiental que embasaram a concessão da Licença Municipal de Instalação nº 000956/2013;

3) A condenação da Ré FIORI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. à apresentação de estudos de avaliação ambiental dos impactos gerados pela implantação do empreendimento e de recuperação do ecossistema degradado, balizado pelo zoneamento ambiental respectivo (vg. costeiro) e pelo regime jurídico legal da Unidade de Conservação (Área de Proteção Ambiental Marapendi e Parque Natural Municipal de Marapendi), neste último caso com as ressalvas tecidas no capítulo do prequestionamento quanto à validade da Lei Complementar Municipal nº 125/2013; sob pena de multa diária a ser fixada por V.Exa. a seu prudente critério, em patamar suficiente a constranger os Réus ao adimplemento das obrigações acima.

4) Em não sendo possível a recuperação específica dos impactos negativos no ambiente apontados na avaliação ambiental mencionada no item anterior, sejam os Réus condenados a indenizar, de forma solidária, os danos ambientais decorrentes das intervenções irregulares efetivadas na área definida para a instalação do Campo de Golfe Olímpico, em valor a ser apurado em liquidação e revertido para o Fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/83.

5) A condenação do Réu Município do Rio de Janeiro a elaborar e aplicar Plano de Manejo e Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Área de Proteção Ambiental de Marapendi – APA Marapendi e Parque Natural Municipal de Marapendi, observados os termos da Lei 9.985/2000 e seu Decreto regulamentador, no prazo de 60 dias, sob pena de multa diária a ser fixada por V.Exa. a seu prudente critério, em patamar suficiente a constranger os Réus ao adimplemento das obrigações acima.



Requer, ainda, a condenação dos litisconsortes ao pagamento dos ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios, que deverão ser revertidos ao FEMP – Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei 1.183/87.

Requer, por fim, a **citação dos Réus**, sob pena de revelia, protestando pela produção de todas as modalidades de **prova**, em especial pericial, testemunhal e documental suplementar.

Embora inestimável pela sua natureza, **atribui-se a esta causa o valor de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), para fins do disposto no artigo 258 do Código de Processo Civil, sem que, de forma alguma, o valor estabelecido limite o *quantum* indenizatório da eventual condenação imposta aos demandados.

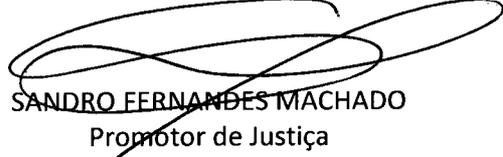
O Ministério Público receberá as intimações através da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital, com sede na Rua Rodrigo Silva nº 26/7º andar, Centro, Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2014.


MARCUS LEAL
Promotor de Justiça


EDUARDO RODRIGUES CAMPOS
Promotor de Justiça


JOSÉ ALEXANDRE M. MOTA
Promotor de Justiça


SANDRO FERNANDES MACHADO
Promotor de Justiça


PAULO JOSÉ DE ARAÚJO SALLY
Promotor de Justiça

ANEXO F - Lei Complementar Municipal nº 125 - Altera as redações das Leis Complementares nº 74, de 14 de janeiro de 2005, e nº 101, de 23 de novembro de 2009, estabelece condições para instalação de Campo de Golfe Olímpico e dá outras providências. Autor: Poder Executivo

Altera as redações das Leis Complementares nº 74, de 14 de janeiro de 2005, e nº 101, de 23 de novembro de 2009, estabelece condições para instalação de Campo de Golfe Olímpico e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os arts. 3º e 5º da Lei Complementar nº 74, de 14 de janeiro de 2005, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 3º O Índice de Aproveitamento da Área - IAA será igual a uma vez a área objeto da concessão para implantação do Parque Olímpico, correspondente a um milhão cento e oitenta mil metros quadrados, não incluídos neste cálculo os equipamentos esportivos, hotel para acomodação da mídia e os lotes nos quais serão implantadas as instalações do IBC -International Broadcast Center e MPC - Main Press Center para realização dos Jogos Olímpicos.

Parágrafo único. **V E T A D O**

(...)

Art. 5º (...)

Parágrafo único. Será permitida a construção de um pavimento destinado a estacionamento coberto, ao nível do pavimento térreo, que poderá ocupar todo o terreno formando uma plataforma, com afastamento frontal de dez metros, sobre a qual poderão ser projetadas dependências de uso comum e área de lazer, não computados no gabarito estabelecido para o local.” (NR)

Art. 2º O gabarito para os demais usos, previsto no caput do art. 5º da Lei Complementar nº 74, de 14 de janeiro de 2005, passa a ser de dezoito pavimentos.

Art. 3º Fica autorizado o uso da área delimitada nos Anexos I e II desta Lei Complementar, situada no Bairro da Barra da Tijuca, como Campo de Golfe Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro, (V E T A D O).

§ 1º Para fins de consecução dos objetivos estabelecidos no “caput” desse artigo, a área mencionada fica totalmente incluída na Zona de Conservação de Vida Silvestre - ZCVS, conforme parâmetros definidos pelos Decretos nº 11.990, de 24 de março de 1993 e nº 20.716, de 6 de novembro de 2001.

§ 2º V E T A D O

§ 3º V E T A D O

§ 4º V E T A D O

Art. 4º Fica excluída dos limites do Parque Natural Municipal de Marapendi a área de recuo doada ao Município do Rio de Janeiro no PAL nº 31.421, conforme descrição e mapa ilustrativo constantes no Anexo III desta Lei Complementar.

Art. 5º Fica alterado o Anexo VII da Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, na forma do Anexo IV desta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

EDUARDO PAES

D. O RIO 15.01.2013

ANEXO I

DESCRIÇÃO DA ÁREA DO CAMPO DE GOLFE OLÍMPICO

Do entroncamento da Avenida General Moyses Castelo Branco Filho com a divisa sul da Zona de Ocupação Controlada 1 - ZOC 1, dos Projetos Aprovados de Alinhamento - PAA's 11.925 e 11.926, seguindo por esta até a Avenida Octávio Dupont, por esta e por seu prolongamento até encontrar a linha do Projeto de Alinhamento da Orla - PAO

da Lagoa de Marapendi, seguindo por esta até encontrar o prolongamento da Avenida General Moyses Castelo Branco Filho.

ANEXO II

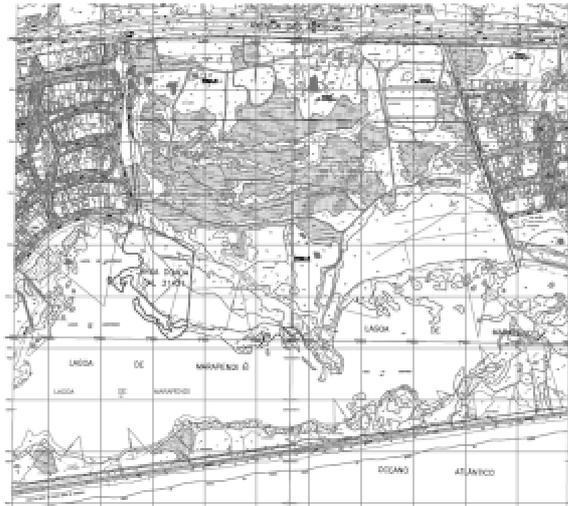
DELIMITAÇÃO DA ÁREA DO CAMPO DE GOLFE OLÍMPICO



ANEXO III

DESCRIÇÃO DA ÁREA MENCIONADA NO ART. 4º E MAPA ILUSTRATIVO

Área de 58.485,00 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e cinco) metros quadrados, medindo 240,00 (duzentos e quarenta) metros pelo alinhamento projetado pelo PAA 9161 - DER; 380,00 (trezentos e oitenta) metros em linha sinuosa pela Lagoa de Marapendi; 335,00 (trezentos e trinta e cinco) metros à direita e 173,00 (cento e setenta e três) metros à esquerda, conforme termo de recuo com doação gratuita de área celebrado entre o Estado da Guanabara e Holophernes Castro e sua mulher, em 10 de dezembro de 1973 (publicado no D.O. de 18 de dezembro de 1973).



ANEXO IV

NOVO ANEXO VII DA LEI COMPLEMENTAR nº 101, DE 2009

ANEXO VII

QUADRO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO/CEPAC

SETOR	FAIXA DE EQUIVALÊNCIA	ÁREA NÃO RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)	ÁREA RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)
A	A1	0,4	0,8
B	B1	0,5	0,8
	B2	0,7	1
	B3	0,8	1,2
C	C1	0,4	0,8
	C2	0,6	1
	C3	0,8	1,4
D	D1	0,5	0,8
	D2	0,6	1
	D3	0,7	1,2
	D4	1	1,4

SETOR	FAIXA DE EQUIVALÊNCIA	ÁREA NÃO RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)	ÁREA RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)
E	E 1	0,4	1,2
F	F1	1	1,4
I	I1	1	1,2
J	J1	0,9	1
M	M1	0,4	1