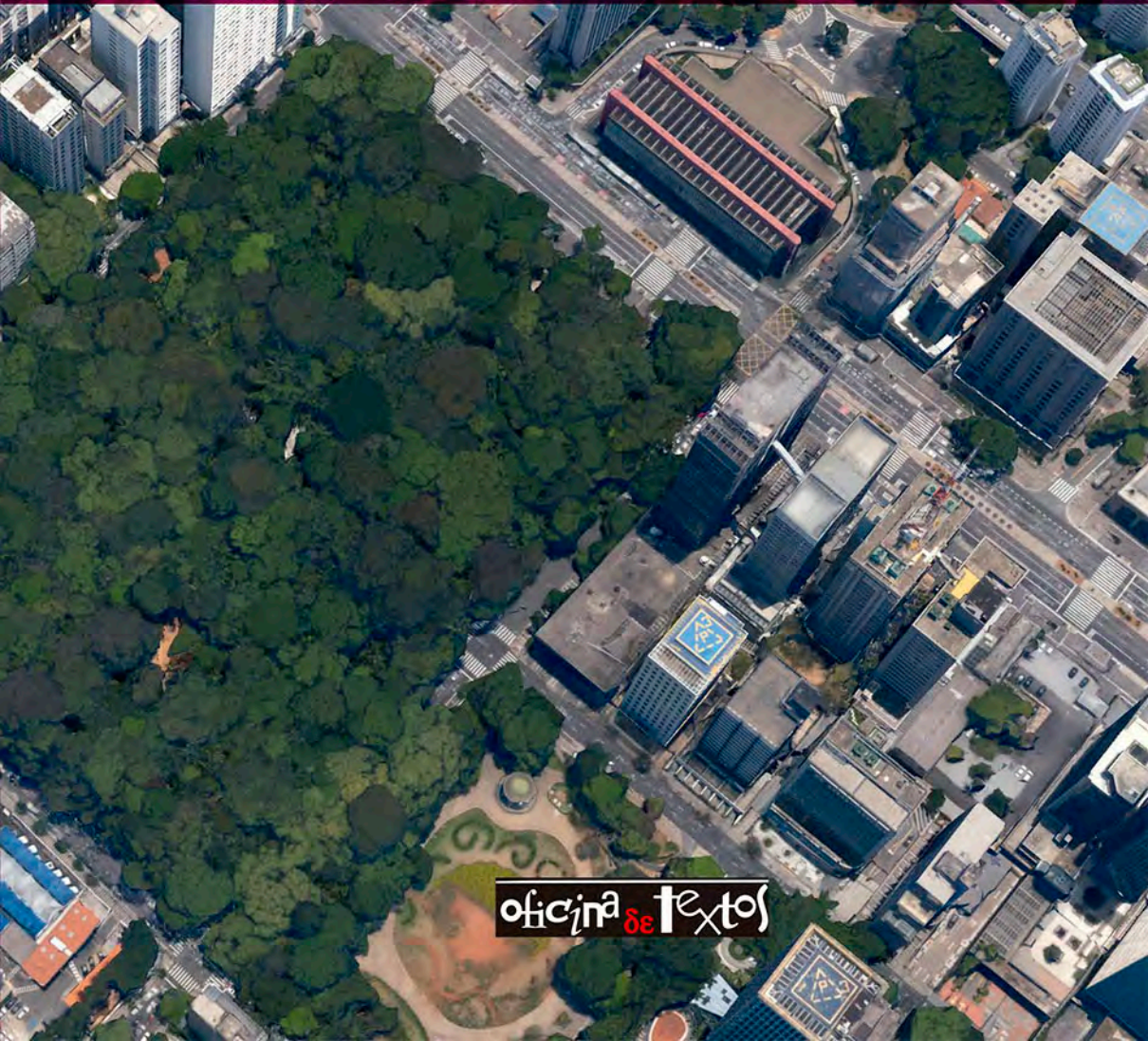




Licenciamento ambiental municipal

Andrea Cristina de Oliveira Struchel



oficina de textos

Licenciamento ambiental municipal

Andrea Cristina de
Oliveira Struchel

Copyright © 2016 Oficina de Textos

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

CONSELHO EDITORIAL Arthur Pinto Chaves; Cylon Gonçalves da Silva;
Doris C. C. K. Kowaltowski; José Galizia Tundisi;
Luis Enrique Sánchez; Paulo Helene; Rozely Ferreira
dos Santos; Teresa Gallotti Florenzano

CAPA Malu Vallim

IMAGEM DA CAPA adaptado de Google Earth/Digital Globe (2016)

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E PREPARAÇÃO DE FIGURAS Alexandre Babadobulos

PREPARAÇÃO DE TEXTO Carolina A. Messias

REVISÃO DE TEXTO Renata Sangeon

IMPRESSÃO E ACABAMENTO Prol gráfica e editora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Struchel, Andrea

Licenciamento ambiental municipal / Andrea Struchel. --
São Paulo : Oficina de Textos, 2016.

Bibliografia

ISBN 978-85-7975-227-8

1. Campinas (SP) 2. Direito ambiental 3. Impacto
ambiental 4. Licenças ambientais 5. Meio ambiente - Leis
e legislação 6. Política ambiental 7. Proteção
ambiental I. Título.

16-00721

CDU-34:502.7.35.078.1 (815.6)

Índices para catálogo sistemático:

1. Licenciamento ambiental municipal : Campinas :
São Paulo : Direito 34:502.7.35.078.1 (815.6)

Todos os direitos reservados à OFICINA DE TEXTOS
Rua Cubatão, 798 CEP 04013-003 São Paulo-SP – Brasil
tel. (11) 3085 7933
site: www.ofitexto.com.br
e-mail: atend@ofitexto.com.br

APRESENTAÇÃO

Foi com muita honra e, por que não dizer, com um pouco de inveja que recebi o convite da Dra. Andrea Cristina de Oliveira Struchel para apresentar seu oportuno e instigante livro *Licenciamento ambiental municipal*. Quem a conhece sabe da sua enorme capacidade investigativa e do seu profundo conhecimento jurídico-institucional voltado às questões meioambientais. Trata-se de uma intelectual que, mercê dos seus conhecimentos teóricos e práticos adquiridos durante sua trajetória acadêmica, como aluna e como professora de conceituadas instituições de ensino e pesquisa, e também pelo exercício de funções públicas relevantes, à frente dos cargos de Diretora do Departamento Sustentável e, posteriormente, de Supervisora Departamental da Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Prefeitura Municipal de Campinas, granjeou o respeito e a admiração daqueles que, como ela, buscam harmonizar as práticas econômicas e sociais com o uso sustentável da natureza.

O licenciamento ambiental – tema deste livro – é um dos instrumentos mais eficazes de que dispõem a Administração Pública e a comunidade para assegurar a necessária proteção do ambiente. Trata-se de procedimento complexo e que envolve diversas áreas do conhecimento, razão pela qual os estudos ambientais, ou sua dispensa, quando for o caso, dependem de sua permanente submissão aos princípios do Direito Ambiental, especialmente os da: i) supremacia do interesse público sobre o privado, ainda que legítimo; ii) função social e ecológica da propriedade pública e privada; iii) precaução e prevenção; iv) razoabilidade e proporcionalidade; v) participação comunitária; vi) informação e ampla defesa, entre outros mencionados pela autora.

Usando uma linguagem simples, direta e agradável, ela soube conduzir com sabedoria o objeto do seu trabalho. Fê-lo por meio de um texto sem rebuscamento e sem a aridez da maioria dos trabalhos jurídicos. Serviu-se de uma bibliografia vasta, atual e diversa e resgatou opiniões divergentes dos

autores consultados, mas soube colocar com muita propriedade, sutileza e veemência suas observações contrárias às daqueles autores.

Seu livro, inovador na abordagem temática, profundo nas discussões teóricas e didático na apresentação do seu conteúdo, será, sem dúvida alguma, leitura obrigatória a quem se propuser a tirar dúvidas epistemológicas sobre aspectos da ciência ambiental, especialmente aquelas relativas aos procedimentos administrativos voltados ao licenciamento ambiental municipal. Se para esses profissionais este livro servirá de guia, de paradigma e de solução a questões complexas, para os iniciantes e para a comunidade em geral ele servirá de manual jurídico-institucional para o conhecimento abrangente da matéria e, com isso, permitirá que eles assumam posições corretas sobre os procedimentos administrativos.

Por tudo isso, congratulo-me com a autora pela excelência do trabalho realizado, tendo a certeza de que ele servirá de paradigma à concepção de projetos econômicos e sociais voltados ao uso do solo municipal, à sua análise pelos agentes públicos e à manifestação da comunidade na difícil tarefa de harmonizar interesses distintos, mas não necessariamente excludentes: o desenvolvimento socioambiental e a necessária proteção da natureza.

Hildebrando Herrmann

Professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e do
Centro Universitário de Araraquara (Uniara)

As cidades primam por gestão ambiental eficiente e eficaz, de modo a consolidar, em sede local, os comandos de proteção do meio ambiente em todas as suas formas, ditados na órbita planetária, nacional, estadual e regional.

Assim é que vem à tona a municipalização da gestão ambiental constante na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) e na Lei Complementar nº 140/11 (Competências ambientais). Nesse contexto, o licenciamento ambiental é a ferramenta basilar de que os Municípios dispõem, na qualidade de entes federativos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), para galgar sustentabilidade e aprovação de empreendimentos e atividades.

Dessa forma, o manuseio da presente obra, que se debruça sobre o licenciamento ambiental municipal, contribui para a capacitação de agentes públicos e privados ligados à atividade de licenciamento e controle ambiental dos órgãos municipais de meio ambiente, uma vez que traz sólidos aspectos teóricos (doutrina e conceitos técnicos) e práxis propriamente dita (jurisprudência, legislação e experiências práticas) sobre os diversos temas que englobam o processo de licenciamento ambiental na órbita local. Trata-se de importante contribuição aos gestores de todo o país.

Testemunho ser a autora uma técnica de destacada competência e experiência prática reconhecida, cuja atuação se relaciona de forma direta com os avanços recentes e o destaque alcançado pelo Município de Campinas (SP) nessa temática.

Rogério Menezes
Secretário do Verde, Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável de Campinas (SP)
Presidente Nacional da Associação Nacional de Órgãos Municipais
de Meio Ambiente (Anamma)

SUMÁRIO

Introdução	11
1.1 Conceito e considerações a respeito da expressão “meio ambiente” ante a Constituição Federal de 1988 e legislação ambiental correlata	12
1.2 A Política Nacional de Meio Ambiente e os instrumentos de gestão ambiental.....	25
1. Conceitos, competências e princípios envolvidos no licenciamento ambiental	27
1.1 Conceito e finalidade do licenciamento ambiental	27
1.2 Competência dos entes federativos para o licenciamento ambiental	29
1.3 Princípios ambientais relacionados	41
1.4 Objeto de licenciamento ambiental	54
2. Modalidades de licença e fases do licenciamento	57
2.1 Licença ambiental e suas modalidades	57
2.2 Fases do procedimento para a concessão de licença ambiental	63
2.3 Compatibilidade entre o licenciamento ambiental e o urbanístico	67
2.4 Prazos de análise técnica e comunitária	68
2.5 Prazos das licenças ambientais	68
2.6 Renovação das licenças ambientais	69
2.7 Revisão das licenças ambientais	69
2.8 Convalidação do processo de licenciamento ambiental	71
2.9 Licenciamento simplificado	72
2.10 Autolicensing ambiental	72
2.11 Licenciamento ambiental complexo	76

2.12	Licenciamento ambiental corretivo	79
2.13	Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	88
2.14	Compensação ambiental	93
2.15	O licenciamento ambiental em áreas verdes e unidades de conservação (UCs).....	96
2.16	O licenciamento ambiental municipal e sua interferência nos recursos hídricos	103
3.	Peculiaridades do licenciamento ambiental.....	109
3.1	Medidas de cooperação por meio de atuação supletiva, subsidiária ou delegada	109
3.2	O papel do Município quando o licenciamento ambiental é de competência de outros entes federativos	111
3.3	O papel do Município no licenciamento ambiental do parcelamento do solo	115
3.4	Licenciamento ambiental de regularização fundiária em nível municipal	130
3.5	Licenciamento ambiental municipal de empreendimentos imobiliários	133
3.6	Licenciamento ambiental de equipamentos de infraestruturas urbanas de significativo impacto no Município	137
3.7	Índices de sustentabilidade no licenciamento ambiental municipal	144
4.	Responsabilidade ambiental.....	151
4.1	Responsabilidade ambiental administrativa.....	152
4.2	Responsabilidade civil.....	158
	Referências bibliográficas	181
	Apêndice	187

INTRODUÇÃO

Cidades, pessoas e meio ambiente são conceitos intimamente ligados, assim como o urbano e o rural, espaços privados e públicos, áreas urbanizadas, verdes e de lazer, sistema de transportes individual e coletivo, salubridade e poluição.

Na seara ambiental, fenômenos como a concentração de gás carbônico na atmosfera, a crescente escassez de água potável, a degradação dos solos, a poluição dos rios, lagos, zonas costeiras e baías, os desmatamentos contínuos, bem como fatores como o progressivo crescimento populacional, acompanhado de novos padrões de consumo e produção, resultam em quantidades de resíduos e substâncias tóxicas poluentes e atestam o caos da degradação planetária, com efeitos desastrosos em nosso *habitat*.

Não obstante a evolução da sociedade e da visão da importância da proteção dos recursos ambientais, muitas vezes o meio ambiente ainda é visto somente como as áreas verdes e de lazer, que oferecem bem-estar e conforto aos cidadãos, ou até mesmo numa visão direcionada apenas aos recursos naturais (a exemplo dos rios, matas, animais), afastando-se de uma visão sistêmica, inclusive sobre sobrevivência das pessoas em seu *habitat* cada vez mais comum: a cidade.

O licenciamento é um dos mais importantes instrumentos de controle ambiental a cargo de todas as esferas de governo. Nesse contexto, abordam-se nesta obra, de forma reflexiva e prática, temas relacionados ao controle de obras, empreendimentos e atividades de impacto ambiental que se estabelecem nas cidades com o manejo do licenciamento ambiental, com peculiaridades destacadas. Discorre-se tanto sobre a competência e os procedimentos para o licenciamento ambiental de âmbito local (atividades potencialmente poluidoras, áreas verdes, infraestrutura urbana e, eventualmente, empreendimentos imobiliários e regularização fundiária municipal) como sobre sua função complementar ou subsidiária ao licenciamento ambiental de outros entes federativos (loteamentos urbanos, aeroportos, aterros sanitários, estações de tratamento de esgoto, entre outros). Responsabilidades, sanções e

De acordo com Mazzilli (2001, p. 47), o meio ambiente é um interesse difuso tão abrangente que chega a coincidir com o interesse público (Boxe I.4).

Boxe I.4

Na lição de Lisboa (2000, p. 56-57), o interesse público consiste na “necessidade geral impessoal de toda a população, que não se confunde com o interesse do Estado necessariamente”. Em complemento: “Vê-se, assim, que a expressão ‘interesse público’ invoca a presença do Estado-legislador, ou do Estado-administrador” (Mancuso, 1991, p. 25).

Além dos artigos constitucionais diretamente relacionados com a questão ambiental (a teor do art. 225), inclusive os referentes à classificação do meio ambiente natural, urbano, cultural e ambiental anteriormente mencionados, a Constituição Federal estabelece, em outros dispositivos, matérias relacionadas ao meio ambiente.

1.1.1 Meio ambiente como direito individual fundamental e o princípio da vedação do retrocesso

A Constituição Federal adota técnica moderna, apresentando seus princípios fundamentais no Título I, e, logo na sequência, inicia o Título II sobre os direitos e garantias fundamentais, oportunidade em que o meio ambiente é abordado. Em seu art. 5º, LXIII, nomeia a ação popular como garantidora da defesa do meio ambiente, conferindo ao cidadão legitimidade ativa para a proteção do bem fundamental.

Observa-se nesse ponto que o meio ambiente foi elevado à condição de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal, razão pela qual essa posição geográfica estabelecida pelo texto constitucional reforça o caráter de elevada proteção dos bens ambientais, não podendo ser diminuído ou suprimido.

Carlos Alberto Molinaro propugna que a norma deve garantir um mínimo existencial ecológico e, por isso, proíbe o retrocesso ambiental. Segundo esse autor:

Num Estado Socioambiental e Democrático de Direito, o princípio nuclear tem sede no direito fundamental à vida e à manutenção das bases que a sustentam, o que só se pode dar num ambiente

1

CONCEITOS, COMPETÊNCIAS E PRINCÍPIOS ENVOLVIDOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tem-se historicamente o berço do licenciamento ambiental brasileiro nos Estados do Rio de Janeiro, por meio do Decreto-lei nº 134/75, e de São Paulo, com a edição da Lei nº 997/76.

Na Constituição Federal de 1988 não se afigura uma menção expressa ou literal ao licenciamento ambiental, mas delineiam-se seus fundamentos ao estabelecer que todos “têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, sendo dever do Poder Público, com vistas a assegurá-lo, “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” (art. 225, *caput* e § 1º, IV). Na legislação infraconstitucional, assim como a Lei nº 6.938/81 estabeleceu o licenciamento ambiental como instrumento de gestão, a Lei Complementar nº 140/11 confere os conceitos e distribui as competências entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

1.1 Conceito e finalidade do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um procedimento, ou seja, é composto por atos encadeados visando a um fim, corolário da atuação estatal, no regular exercício do poder de polícia, o qual é exercido exclusivamente pelo Poder Executivo, com base na regra da reserva da administração (Boxe 1.1).

BOXE 1.1 Jurisprudência de interesse

O Supremo Tribunal Federal já afastou norma do ordenamento jurídico que conferia ao Poder Legislativo analisar o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), consubstanciada no art. 187 da Constituição do Espírito Santo. (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Pleno, v.u., ADI 1505/ES. Relator: Min. Eros Grau, j. em 24 nov. 2004. *DJU*, 4 mar. 2005, p. 10).

visto que a apuração do impacto indireto, que é o resultante de uma reação secundária em relação à ação ou é parte de uma cadeia de reações, tornou-se praticamente impossível nos tempos atuais. É o impacto ambiental direto que a Resolução nº 237/97 do Conama escolheu nos arts. 4º, 5º e 6º como critério de repartição de competência licenciatória pelo menos em grande parte das situações, sistemática também em grande parte adotada pela Lei Complementar nº 140/2011.

A respeito da eventual inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 140/11, tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4757, ingressada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (Asibama), cuja principal insurgência é o isolamento, a limitação e a segregação das competências ambientais. Não obstante essa celeuma, historicamente as polêmicas doutrinárias se circunscreviam a respeito da constitucionalidade da Resolução Conama nº 237/97, que regula os procedimentos do licenciamento ambiental, uma vez que a Constituição Federal de 1988 determina que as normas de cooperação são estabelecidas por meio de Lei Complementar, e não por ato infralegal.

1.2.3 Competência para o licenciamento ambiental municipal

Antes da regulamentação do art. 23 pela Lei Complementar nº 140/11, o principal debate jurídico pairava sobre a competência do Município para o licenciamento ambiental. Os que se apegavam à descrição literal da Lei nº 6.938/81 afastavam o Município do rol licenciatório por falta de previsão legal. Os intérpretes que vislumbravam o texto constitucional como parâmetro de interpretação normativa advogavam que a estrutura nacional do licenciamento ambiental tinha tríplice competência: União, Estados e Municípios.

A despeito da Lei nº 6.938/81 e independentemente da Resolução Conama nº 237/97, os Municípios tinham competência para o licenciamento ambiental tendo em vista o teor dos art. 23 e art. 225 da Carta Magna, já que é nesse diploma que o critério para a repartição de competência administrativa comum em matéria ambiental deve ser procurado (Farias, 2006, p. 264-265).

A Lei Complementar nº 140/11 sufragou a primeira corrente ao estabelecer, no art. 9º, XIV, a competência municipal nos seguintes termos:

2

MODALIDADES DE LICENÇA E FASES DO LICENCIAMENTO

2.1 Licença ambiental e suas modalidades

A licença ambiental é um dos instrumentos de controle prévio do meio ambiente previstos na Política Nacional do Meio Ambiente e encontra guarida no art. 10 da Lei nº 6.938/81 e na Resolução Conama nº 237/97. Nesse sentido, vale a pena conferir a nova redação dada ao art. 10 da Política Nacional de Meio Ambiente, pela Lei Complementar nº 140/11:

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.

Em sendo o licenciamento ambiental um procedimento, a licença é o ato final produzido em cada etapa do processo administrativo, nos termos do art. 1º da Resolução Conama nº 237/97. Conforme afirma Araújo (2013, p. 113):

Não é possível o ato (licença), sem a precedência do procedimento (licenciamento). Assim, a Licença Ambiental será o resultado final do Licenciamento, manifestando a conclusão da avaliação do órgão ambiental competente sobre o atendimento das normas ambientais que permitem a localização, a instalação e a operação dos empreendimentos capazes de causar qualquer forma de degradação ambiental.

É a licença que confere ao interessado o direito de empreender ou exercer sua atividade. Na lição de Farias (2013b, p. 27):

Quadro 2.1 Prazos de licenças ambientais

	LP	LI	LO
Requisitos mínimos para estabelecimento do prazo de validade	Conforme estabelecido no cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade	Conforme estabelecido no cronograma de instalação do empreendimento ou atividade	Conforme estabelecido nos planos de controle ambiental
Duração do prazo de validade	Não pode ser superior a cinco anos	Não pode ser superior a seis anos	Não pode ser inferior a quatro anos e, superior a dez anos

2.6 Renovação das licenças ambientais

Outra característica importante da licença é sua estabilidade temporal, uma vez que não é definitiva, podendo ser renovada periodicamente (Lei nº 6.938/81, art. 10, § 1º; Resolução Conama nº 237/97, art. 18, §§ 3º e 4º; e Lei Complementar nº 140/11, art. 14).

Dá-se, portanto, a renovação quando o prazo de vencimento da licença ambiental está próximo e o empreendedor requer sua renovação.

Segundo o § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/11:

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve 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.

Nas atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, a renovação da LO é procedimento rotineiro. Já nos processos de licenciamento de obras é desnecessária, porque uma vez finalizada a obra e procedida à vistoria e verificação de cumprimento das normas ambientais, não há que se falar em renovação, consistindo a LO em ato definitivo.

2.7 Revisão das licenças ambientais

A revisão da licença ambiental poderá ser feita em três hipóteses, conforme Resolução Conama nº 237/97:

2.13.2 Diferenças entre o EIA e o EIV

Segundo o Estatuto da Cidade, lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (Lei nº 10.257/01, art. 36).

É importante constar que o EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA, requerido nos termos da legislação ambiental. A recíproca também é verdadeira, já que o EIA não supre o EIV. O Quadro 2.2 apresenta as principais diferenças entre os dois institutos.

Quadro 2.2 Diferenças entre EIA e EIV

EIA	EIV
Ambiental	Urbano
Requisito prévio para a concessão de licença ambiental.	Requisito prévio para a concessão de licenças e autorizações municipais urbanísticas
Campo de análise amplo.	Campo de análise restrito.

O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades (Struchel, 2006).

2.14 Compensação ambiental

Pode-se definir compensação ambiental como o retorno ao meio ambiente em todas as suas formas em face de uma obra, empreendimento ou atividade que cause poluição ou sua degradação. A legislação, inclusive, prevê a compensação do dano ambiental provável (Resolução Conama nº 01/86, art. 6º, III, e art. 9º, VI). Note-se que a compensação é uma espécie de indenização, decorrente do princípio da responsabilidade objetiva ambiental (Lei nº 6.938/81, art. 14).

Embora não haja previsão legal, *mutatis mutandis*, é salutar que o EIA contemple medidas em caso de catástrofes, eis que hoje há fenômenos extraordinários recorrentes no mundo devido às interferências antrópicas na natureza.

Além dos estudos de ordem ambiental, cultural e social, a compensação se alicerça em aspectos econômicos, identificando-se os prejuízos

O valor preconizado pela legislação, afastado pelo Supremo Tribunal Federal e regulamentado pelo Governo Federal, continua ensejando reavaliação como medida compensatória, dentro dos critérios da valoração ambiental, com vistas a garantir a preservação dos bens ambientais, incluindo todas as medidas agregadoras de seu impacto no entorno, pois, no nosso entender, *mutatis mutandis*, abarcam-se também as UCs de uso sustentável e outros espaços especialmente protegidos importantes para as cidades, localizadas tanto em sua área central como nas periferias, prestando serviços ambientais relevantes e visando à qualidade de vida e ao bem-estar das comunidades.

A legislação ambiental também confere uma ordem de prioridade, conforme art. 33 do Decreto nº 4.340/02.

2.15 O licenciamento ambiental em áreas verdes e unidades de conservação (UCs)

2.15.1 O licenciamento ambiental municipal e sua interferência nas áreas verdes

A competência para legislar sobre florestas é concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Constituição Federal, arts. 24, VI, e 30, II), e, para preservar as florestas, fauna e flora, a competência administrativa é comum entre essas entidades (Constituição Federal, art. 23, VII).

De forma especial, a Constituição Federal estabelece que a Floresta Amazônica, juntamente com a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, são patrimônio nacional, e sua utilização ocorrerá, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (art. 225, § 4º).

A Lei Maior tutela as florestas e outras formas de vegetação no seu art. 225, § 1º, VII, e, em nível nacional, o amparo é garantido precipuamente pelo Código Florestal. Assim é que o código estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, APPs e as áreas de reserva legal (RL); a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, prevendo instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Também se destacam três normas infraconstitucionais editadas pelo Conama ao especificar parâmetros de proteção das áreas verdes. A primeira,

3

PECULIARIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Os Municípios desenvolvem dois tipos de estudos em sede de licenciamento ambiental:

- a) quando a competência é sua e, portanto o impacto ambiental é de ordem local (por deliberação do órgão estadual do meio ambiente) ou mediante convênio ou em caráter suplementar;
- b) quando a competência afeta aos outros entes federativos.

No primeiro caso, emitem as licenças ambientais (prévia, de instalação e operação) e autorização e, no segundo, a Certidão de Uso do Solo e o exame técnico municipal (ETM).

Segundo observa Milaré (2007, p. 406):

Ao contrário do licenciamento tradicional, marcado pela simplicidade, o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA, e que deverá ser precedido de estudos técnicos que se subsidiem sua análise, inclusive EIA/RIMA, sempre que constatada a significância do impacto ambiental.

Dessa forma, os órgãos integrantes do Sisnama (incluindo o Município) sempre se manifestarão em processos de licenciamento ambiental, dentro do interesse local, com o intuito de subsidiar o licenciamento ambiental a cargo do órgão ambiental competente.

3.1 Medidas de cooperação por meio de atuação supletiva, subsidiária ou delegada

Não obstante exista a possibilidade de exercer a competência plena do licenciamento ambiental municipal local, a realidade dos Municípios brasileiros é heterogênea: uns apresentam órgãos ambientais capacitados, legislação ambiental sólida, processos de informatização

dade está conforme o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo ou outra norma de cunho urbanístico municipal.

Convém apontar aqui também que a certidão deve ser motivada com base na legislação e, do mesmo modo, não pode cunhar aspectos políticos ou partidários a fim de criar celeumas desnecessárias entre os entes federativos, sob pena de sua nulidade e responsabilização dos agentes envolvidos, por falta de observância aos princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, motivação, moralidade, entre outros.

3.3 O papel do Município no licenciamento ambiental do parcelamento do solo

A principal ocupação urbana de impacto que o Município não licencia ambientalmente, em regra, são os loteamentos urbanos, emitindo somente, quanto à análise ambiental, o exame técnico que municia o Estado em sua competência para o licenciamento ambiental dessa tipologia de parcelamento do solo, não obstante o licenciamento urbanístico fique a cargo do ente municipal.

O parcelamento do solo para fins rurais é regulado pelo Direito Agrário, sujeitando-se ao disciplinado pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e às normas suplementares do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, nos termos da Lei nº 1.110/70. Quando para fins urbanos, destina-se a integrar a gleba na cidade, permitindo que ela passe a ter usos urbanos (residencial, comercial, industrial, institucional ou serviços), cuja regulação se dá pela Lei nº 6.766/79.

Essa lei dispõe que o parcelamento do solo para fins urbanos poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, cuja definição é oferecida pela própria norma, a saber:

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Considera-se desmembramento a subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. (Lei nº 6.766/79, art. 2º, §§ 1º e 2º).

Quadro 3.1 Comparativo entre loteamento urbano, condomínio e loteamento fechado (continuação)

	Loteamento urbano	Condomínio	Loteamento fechado
Áreas públicas	As áreas públicas passam a ser de domínio público, podendo ser utilizadas por qualquer cidadão, sem restrições, a não ser as impostas pelo Poder Público.	Não existe. Dentro do condomínio há áreas privadas, inclusive com tributação de IPTU.	Embora as áreas sejam públicas, a utilização preferencial é dos moradores e é restrita aos transeuntes.
Serviços públicos	A cargo da municipalidade.	A cargo dos moradores.	Normalmente ficam a cargo dos moradores, que se organizam por meio de associação condominial.

No loteamento comum, as vias e os logradouros passam a ser de domínio público, podendo ser utilizados por qualquer cidadão, sem restrições, a não ser aquelas impostas pelo próprio Poder Público municipal. Ademais, cada lote tem acesso direto à via pública. A gleba loteada, assim, perde a sua individualidade, deixando de existir, para que surjam os vários lotes, como unidades autônomas destinadas à edificação.

No loteamento fechado, as ruas, praças, jardins e áreas livres continuam no domínio (e não na propriedade) dos moradores, que delas se utilizarão conforme estabelecerem em convenção. Os lotes têm acesso ao sistema viário do próprio condomínio, que, por seu turno, alcançará a via pública. A gleba inicial não perde a sua caracterização, mas continua a existir como se fosse uma totalidade ou sistema macro.

Nessa conformidade, aplica-se ao loteamento, conquanto sustente a qualidade de fechado, a Lei nº 6.766/79. A título de exemplo, o loteador, então, deverá observar as determinações do artigo 4º, que estipula que as áreas públicas (sistema de circulação, equipamentos urbanos) devem atender requisitos urbanísticos mínimos.

Entrementes as celeumas de ordem urbanística, comumente o licenciamento ambiental e as análises técnicas decorrentes focam a figura do parcelamento do solo, sem levar em conta seu futuro fechamento, por carência de normativa em nível nacional.

nos direcionamentos, restrições e condicionantes para a sua localização, instalação e operação.

3.6.2 Licenciamento ambiental de aterros sanitários

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), em seu art. 3º, VIII, define que uma disposição final ambientalmente adequada consiste na “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.

A aterragem ou aterro sanitário são locais previamente projetados para receber lixo, com vida útil de três a cinco anos. Nessa técnica, após a disposição do entulho, além de outras medidas, ele é periodicamente coberto com terra. Muitos desses aterros podem ter aproveitamento energético, por exemplo, com a técnica de aterragem, por meio da qual se extrai e se utiliza gás combustível produzido pela digestão dos elementos orgânicos.

Também licenciados pelos órgãos ambientais do Estado, os aterros demandam EIA, segundo a Resolução Conama nº 01/06, art. 2º, X.

Os aterros sanitários, não obstante a sua atual relevância no equacionamento do saneamento ambiental das Cidades, devem seguir as normas ambientais vigentes. Para fim de exemplo, compara-se decisão do Superior Tribunal de Justiça que suspendeu o licenciamento ambiental pelo fato de a obra estar inserida em área de bacia de manancial hídrico que abastece o Município de Ponta Grossa em sede de ação popular ajuizada por professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e outros cidadãos à frente do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e Ponta Grossa Ambiental Ltda. Na Ação Popular nº 2009.70.09.001492-8/PR:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. Demonstrado o grave risco ambiental decorrente da instalação de aterro sanitário em área de proteção ambiental, a decisão que determina o prosseguimento da obra tem potencial de causar grave lesão à ordem pública; em termos de meio ambiente, deve prevalecer o princípio da precaução. Agravo regimental não

4 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Os capítulos anteriores trataram da matéria relativa ao licenciamento ambiental com base no princípio da prevenção, cuja análise se dá primordialmente quanto a estudos de impactos e passivos ambientais.

Neste tópico aborda-se a responsabilidade ambiental quanto a danos ambientais de empreendimentos, obras e atividades que se dão de forma irregular ou ilegal, acarretando prejuízo ao meio ambiente em todas as suas formas. Nesse toar, a responsabilidade ambiental é cotejada quando as regras e os princípios relativos ao licenciamento ambiental não são obedecidos.

Para tanto, a Constituição Federal estabelece a responsabilidade ambiental independentemente na seara civil, penal e administrativa, de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas (art. 225, §3º), consubstanciando-se na tríplice responsabilidade. Anote-se que uma imputação de responsabilidade não exclui a outra, significando que aquele que cometer ilícito ambiental poderá ser responsabilizado triplamente.

Além dos princípios ambientais ordinários, a exemplo dos princípios do desenvolvimento sustentável e do poluidor-pagador, que norteiam a interpretação da *Lex Mater*, há que se destacar o princípio da dignidade da pessoa humana (Constituição Federal, art. 1º, III e art. 3º, IV), que, no dizer de Catalan (2005, p. 179), é “corolário máximo para a preservação da vida”.

Neste capítulo, focam-se as responsabilidades administrativa e civil, as quais estão a cargo dos agentes públicos que licenciam e fiscalizam empreendimentos, obras e atividades objetos do licenciamento ambiental.

A imputação da responsabilidade administrativa é exclusiva dos membros do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de sua administração direta (ministérios, secretarias, departamentos etc.) ou indireta (autarquias, fundações de empresa pública, sociedade de economia mista etc.). A responsabilidade civil, por outro lado, é compartilhada entre estes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e asso-

Pode-se afirmar que o processo é um poderoso instrumento ético destinado a servir à sociedade e ao Estado, notadamente no que se refere à tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que a ordem jurídica e legal deixou de se preocupar somente com as relações unipessoais, almejando trazer respostas efetivas a toda a coletividade. Transmuta-se da individualidade para a coletividade. O Supremo Tribunal Federal reforça a interpretação do conceito de interesses transindividuais na tutela coletiva (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Pleno, v.u., RE163.231-3/SP. Relator: Min. Maurício Corrêa, j. em 26 fev. 97. DJU, 29 jun. 2001, p. 737).

As demandas coletivas (ou as ações de massa), capitaneadas pela ação popular e pela ação civil pública, ganham cada vez mais relevo no mundo jurídico, visando tutelar questões de interesse da sociedade, caminhando para um processo civil coletivo.

As ações relativas ao meio ambiente, na esfera civil, sempre serão ajuizadas na Justiça Comum (estadual ou federal), afastando-se as competências dos juizados especiais estaduais (Lei nº 9.099/95, art. 3º) e federais (Lei nº 10.259/01, art. 3º, § 1º, I). Os atores que sempre participarão dessas demandas judiciais coletivas são os Ministérios Públicos (Estadual e/ou Federal).

4.2.1 O Ministério Público, a tutela do meio ambiente e o controle do licenciamento ambiental

A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente é importante, dadas as atribuições a ele conferidas pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), Constituição Federal (arts. 127 e ss) e suas respectivas Leis Orgânicas, e tem se intensificado cada vez mais, especialmente na seara do licenciamento ambiental.

O Ministério Público exerce sua competência constitucional na proteção dos interesses transindividuais, notadamente o meio ambiente, seja na condição de parte, seja na de fiscal da lei. Dessas funções, destacam-se a de promover o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta e ajuizamento da ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/85 e Constituição Federal, donde se transcreve o seu dispositivo inerente:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção

Na prática, o órgão público que mais utiliza esse instrumento jurídico de recomposição dos bens ambientais é o Ministério Público em sede de processo administrativo investigatório (inquérito civil).

O TAC pode se antecipar a uma ação judicial ou ser firmado no curso da ação, e o aludido termo terá a eficácia de título executivo extrajudicial, independentemente de homologação judicial (Boxe 4.10), exceto se o acordo for proposto no curso da ação.

BOXE 4.10

Em São Paulo, uma vez tomado o termo de compromisso, o Ministério Público deverá levá-lo ao Conselho Superior do Ministério Público para homologação de seu arquivamento do inquérito civil correlato, conforme art. 112, parágrafo único, da Lei Complementar nº 734/93.

Além do conteúdo coercitivo, o TAC possui, assim como o processo de licenciamento ambiental e aplicação de penalidades, um viés pedagógico significativo, cujo efeito indireto é inibir novas condutas lesivas ao meio ambiente.

4.2.2 Considerações necessárias sobre a judicialização do licenciamento ambiental

Certamente, a relevância da atuação do Ministério Público é importante e salutar na qualidade de órgão de controle externo da Administração Pública, zelando pelo cumprimento das normas jurídicas e probidade dos agentes políticos e administrativos. Nesse sentido, é o que reza a Constituição Federal em seu art. 127:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Todavia, em matéria de licenciamento ambiental, em que a tecnicidade é preponderante, com atuação circunscrita no cumprimento da legislação ambiental e parâmetros técnicos afetos (Engenharia, Biologia, Ecologia, Geografia, Antropologia, entre outros ramos do conhecimento), muita vezes a atuação do *parquet* acaba não tendo repercussão efetiva e com

A

APÊNDICE


Compêndio da principal legislação nacional manuseada em sede de licenciamento ambiental municipal

Este compêndio de legislação ambiental consiste em material de apoio a este livro.

O referido material não visa abordar toda a legislação vigente, mas apenas as principais normas manuseadas em sede de licenciamento ambiental municipal em nível nacional.

Licenciamento ambiental

Legislação	Ementa	Endereço eletrônico
Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm
Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011	Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do <i>caput</i> 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.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm
Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986	Dispõe sobre o Estudo de Impacto Ambiental.	http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html
Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.	http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html
Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987	Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.	http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60



O licenciamento ambiental é a principal ferramenta dos municípios para promover o desenvolvimento urbano com sustentabilidade e proteção do meio ambiente, particularmente no disciplinamento do uso do solo em novos loteamentos e empreendimentos econômicos, obras de infraestrutura e atividades de impacto ambiental em seu território.

Licenciamento ambiental municipal alia a experiência prática da autora a uma ampla e atualizada bibliografia para apresentar todos os aspectos ligados ao tema, de conceitos teóricos e fases do licenciamento até jurisprudência e legislação em contextos específicos, como regularização fundiária, empreendimentos imobiliários e infraestrutura urbana.

A obra apresenta um compêndio com a principal legislação nacional relacionada ao licenciamento ambiental municipal, além de caixas de texto explicativas, que esclarecem detalhes de leis e jurisprudências específicas. Com linguagem clara e objetiva, este livro serve como importante guia para gestores, empreendedores e demais profissionais envolvidos com o licenciamento e controle ambiental.

ISBN 978-85-7975-227-8



9 788579 752278