

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 01/2019

O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS – IMA, no uso de suas atribuições legais que lhe conferem o Art. 7º do Decreto Estadual 38.367/2000 e a Portaria IMA Nº. 05/2017, aprova a OJN Nº. 01/2019, lastreado no PARECER–COJ-IMA-AL, constante no Processo IMA Nº. **2019.2602018442.PI.IMA**, com a seguinte redação:

“OJN Nº. 01/2019: Os Órgãos estaduais de meio ambiente são competentes para licenciar **todas as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais**, efetiva ou potencialmente poluidores **cuja competência não seja do órgão federal ou dos órgãos municipais, inclusive se inseridas dentro de Áreas de Proteção Ambiental – APAs**, independente de quem as instituiu ou é seu gestor, cf. Art. 12 da Lei Complementar nº. 140/2011.”

Esta OJN entra em vigor na data de sua publicação.

Maceió, 11 de março de 2019.

Gustavo Ressurreição Lopes

Diretor Presidente – IMA/AL



ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 01/2019

TEMA: ORGÃOS INTERVENIENTES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

A competência para o licenciamento ambiental, após décadas de controvérsias e insegurança jurídica, foi definida pela Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que regulamentou o Parágrafo Único do Art. 23 da Constituição Federal.

A alçada para conduzir o processo e emitir as licenças ambientais para as atividades sujeitas à anuência do Poder Público, foram assim estabelecidas:

1. Compete à União:

Art. 7º 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, lavrar, 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;

2. Compete aos Estados

Art. 8º (...)

(...)

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);

3. Compete aos Municípios

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 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);

Como se vê, a competência dos órgãos estaduais para o licenciamento ambiental é residual, isto é, o que não estiver contemplado entre as atribuições da União ou dos Municípios, compete aos Estados.



A Lei Complementar nº 140/11 tratou também de outra questão que emperrava os processos de licenciamento – a indefinição da atuação dos órgãos públicos interessados, estabelecendo sua participação no processo:

Art. 13. 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.*

Estabeleceu, assim, que somente um órgão licencia e os demais podem manifestar-se de maneira não vinculante. Isto significa que os demais órgãos podem, eventualmente, apontar impedimentos para a emissão da licença ambiental ou sugerir medidas para evitar, mitigar ou compensar impactos causados pelo objeto do licenciamento.

Cabe, no entanto, ao órgão competente para o licenciamento ambiental avaliar se as manifestações dos órgãos interessados são pertinentes e acatá-las se assim entender ou, fundamentadamente, recusar as manifestações, pois estas não vinculam a decisão, nos termos do § 1º do Art. 13 da Lei Complementar nº 140/11.

Os órgãos intervenientes podem ser, conforme a obra ou atividade em processo de licenciamento:

a) A Fundação Nacional do Índio – FUNAI, quando houver impactos sobre terras indígenas;

b) A Fundação Cultural Palmares – FCP que a atividade afetar áreas quilombolas;



c) O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, quando o empreendimento afetar bens culturais acauteladas;

d) O Ministério da Saúde (ANVISA) quando a área de implantação da obra ou empreendimento situar-se em áreas de ocorrência de malária;

e) Os órgãos gestores de Unidades de Conservação, nos termos do Art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

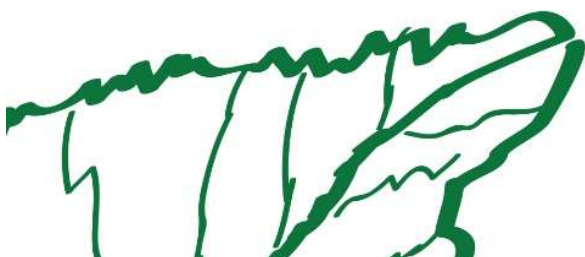
Art. 36 - Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade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

(...)

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

Não obstante o Art. 36, § 3º da Lei nº 9.985/00 utilizar o termo “*autorização*”, a determinação do Art. 13, *caput*, da Lei Complementar nº 140/11 de que o licenciamento ou autorização será procedido por um único ente, e o § 1º do mesmo dispositivo, que estabelece que a “*manifestação dos órgãos interessados não é vinculante*”, entendemos que não se trata mais de autorização, mas de **manifestação**.

Note-se que o Art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/00 se refere a empreendimento que “*afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento*”.



Portanto, sempre que um empreendimento afetar diretamente a área de uma Unidade de Conservação, que é definida no Decreto de Criação, ou sua zona de amortecimento, que pode ser definida no mesmo ato de criação ou posteriormente no seu Plano de Manejo, o licenciamento depende da manifestação – não vinculante, repita-se, do órgão gestor da Unidade. **Isto, no entanto, não se aplica às Áreas de Proteção Ambiental – APAs.**

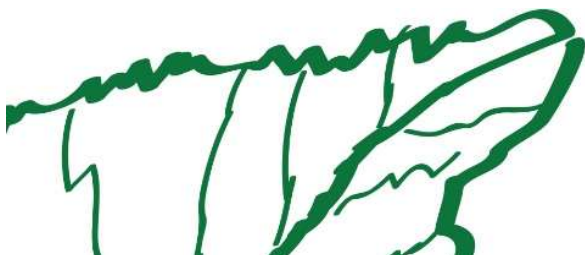
A Lei Complementar 140/11 estabeleceu um tratamento totalmente diferenciado para as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, o que aliás é compreensível, pois são Unidades de Conservação que impõem limitações administrativas pontuais sobre a propriedade privada sem a competente indenização, isto é, não são restrições gerais aplicáveis a todo o território nacional, o que é altamente discutível.

Sempre que se refere à competência para licenciar empreendimentos localizados em Unidades de Conservação, nos Arts. 7º, 8º e 9º, a Lei Complementar excetua as Áreas de Proteção Ambiental – APAs.

Deve-se, portanto, ler com atenção o Art. 12, pois trata especificamente das APAs que são excluídas dos critérios fixados para as demais Unidades de Conservação:

Art. 12. 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.



Vejamos, portanto, quais são 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 que definem a competência para licenciar obras ou atividades em APAs:

Art. 7º - 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

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estado

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

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.

Temos, portanto que estes empreendimentos listados acima, independente de que seja o órgão instituidor ou gestor da Área de Proteção Ambiental – APA, sempre serão licenciados pelo órgão federal de meio ambiente.

Pelo fato da competência dos órgãos estaduais ser residual, enumeramos primeiro os empreendimentos cujo licenciamento ambiental é de competência dos Municípios, conforme estabelecido pelo Art. 12 da Lei Complementar nº 140/11:

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 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

Por fim, ainda na inteligência do Art. 12 da Lei Complementar nº 140/11, são de competência dos órgãos estaduais:

*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;*

De forma bastante simplificada, os órgãos estaduais de meio ambiente são competentes para licenciar **todas as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais**, efetiva ou potencialmente poluidores **cuja competência não seja do órgão federal ou dos órgãos municipais, inclusive se inseridas dentro de Áreas de Proteção Ambiental – APAs**, independente de quem as instituiu ou é seu gestor.

Sempre que o objeto do licenciamento estiver situado dentro dos limites de uma Área de Preservação Ambiental – APA, o órgão licenciador (se não for do mesmo ente federativo que a criou) deve dar ciência ao órgão gestor da Unidade de Conservação, em nome da harmonia entre os integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Ressalta-se, no entanto, que a manifestação do órgão gestor, no caso de Área de Preservação Ambiental – APA, **não é uma autorização para o licenciamento, mas uma manifestação sem efeito vinculante.**

Este é o nosso entendimento.

