

NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA

Sobre o Despacho nº 7.013.022/2020, do Gabinete da Presidência do IBAMA

A Associação Brasileira de Membros de Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, vem, cumprindo seus objetivos institucionais, por meio desta nota, manifestar-se sobre o **Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020**, exarado em 18/02/2020 nos autos do Processo nº 02001.033783/2019-41 pelo Gabinete da Presidência do IBAMA.

SUMÁRIO

1. Introdução. 1.1. O CONAMA, o licenciamento e a Resolução 237/97. **1.2.** As normas em vigor sobre a prorrogação de licenças por decurso de prazo. **1.3.** A exigência de certidão municipal de uso e ocupação do solo nos processos de licenciamento ambiental. **2.** Nulidade do ato administrativo que parte de premissa jurídica falsa – teoria dos motivos determinantes. **3.** Incompetência da Presidência do IBAMA para alterar por ato unilateral infralegal decisões colegiadas do CONAMA e dispositivos legais em vigor. **4.** Desvio de finalidade e ilegalidade da interpretação que expande a renovação automática para todas as modalidades de licença ambiental. **4.1.** Retrocesso institucional e risco de lesão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **4.2.** Posicionamento ultrapassado e vedação ao comportamento contraditório da administração pública. **5.** Desvio de finalidade e ilegalidade da interpretação que dispensa a certidão municipal de uso e ocupação do solo nos processos de licenciamento ambiental. **5.1.** Ofensa ao pacto federativo e à autonomia municipal. **5.2.** A livre iniciativa que deve ser compatibilizada com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. **5.3.** Aumento da insegurança jurídica. **6.** Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica externa o posicionamento da ABRAMPA, por meio de sua diretoria, sobre as ilegalidades e inconstitucionalidades contidas no **Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020**, exarado em 18/02/2020 pelo Gabinete da

Presidência do IBAMA, as quais podem dar causa a graves danos ambientais e à ordem urbanística, além de comprometer a segurança jurídica dos processos de licenciamento ambiental em todo o país.

Referido despacho teve origem no Processo nº 02001.033783/2019-41, instaurado pela Transportadora de Gás do Brasil Central S.A – TGBC perante a Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, no âmbito do qual se questionou:

- (i) se seria possível a prorrogação automática do prazo de validade da licença de instalação do empreendimento a partir de leitura da Res. CONAMA 237/97 conjugada com a Lei Complementar Federal 140/11;
- (ii) se o órgão ambiental poderia exigir do empreendedor apresentação de certidão municipal de uso e ocupação do solo após a edição da Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal 13.874/19).

Em resposta à provocação, a Presidência do IBAMA exarou Despacho Interpretativo, firmando entendimentos que, na prática, alteram e desvirtuam as regras do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) sobre os processos de licenciamento ambiental. Em síntese, a orientação geral firmada pela Presidência do IBAMA para as decisões administrativas futuras do órgão é a seguinte:

- (i) **Prorrogação automática de licenças por decurso de prazo:** quaisquer licenças ambientais – licença prévia, de instalação, de operação e simplificada – podem ser prorrogadas automaticamente caso o órgão ambiental não aprecie o pedido de renovação ou de prorrogação antes do vencimento das respectivas licenças.
- (ii) **Desnecessidade de obtenção de licença de uso e ocupação do solo para o licenciamento ambiental:** a apresentação de certidão municipal declarando que o local e o tipo de empreendimento/atividade em licenciamento estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo deixou de ser exigível do particular.

Tais entendimentos foram justificados com base em uma suposta revogação tácita dos dispositivos da Resolução CONAMA 237/97 por diplomas normativos mais recentes, o que, no entanto, não se sustenta ante uma análise mais cuidadosa da matéria, como se passa a expor.

1.1. O CONAMA, O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A RESOLUÇÃO 237/97

O CONAMA é um órgão colegiado criado pela Lei Federal 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) como parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), responsável por estudar e elaborar diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. O artigo 8º, inciso I, da Lei Federal 6.938/81, aliás, atribuiu expressamente a este órgão a competência de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

De fato, o licenciamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV da Lei Federal 6.938/1981), na medida em que permite identificar e, portanto, mitigar e compensar os impactos socioambientais de um empreendimento/atividade, evitando que as suas externalidades negativas sejam transferidas à sociedade. Cuida-se de materialização dos princípios do poluidor-pagador e da prevenção, que orientam toda a política ambiental brasileira (art. 4º, inc. VII, da Lei Federal 6.938/1981).

No exercício dessa competência normativa, o CONAMA aprovou a Resolução 237/97, com vistas a disciplinar aspectos do licenciamento que, até então, não haviam sido definidos. Trata-se do diploma normativo específico mais detalhado sobre licenciamento ambiental em vigor, o qual estabelece o licenciamento trifásico (licença prévia, de instalação e de operação), os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos ambientais e os critérios a serem preenchidos pelo particular a fim de que o licenciamento efetivamente contribua para gestão ambiental e para a compatibilização da atividade econômica com a proteção do meio ambiente.

1.2. AS NORMAS EM VIGOR SOBRE A PRORROGAÇÃO DE LICENÇAS POR DECURSO DE PRAZO

O artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97 disciplina os prazos de validade de cada tipo de licença. Tais prazos são importantes porque permitem a readequação dos empreendimentos aos avanços da segurança ambiental, além de materializar o necessário exercício do poder de polícia do órgão público ambiental no

que tange à fiscalização do cumprimento das condicionantes das licenças ambientais, que deve ocorrer de modo mais apurado nos vencimentos de cada licença.

A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) podem ser expedidas e, eventualmente, terem os seus prazos de validade prorrogados, até o limite máximo de 5 ou 6 anos, respectivamente. Já a Licença de Operação (LO), que autoriza o funcionamento da atividade/empreendimento, é expedida com um prazo de validade de 4 a 10 anos, podendo ser renovada sucessivamente.

Para a renovação da LO, o particular deve apresentar um pedido formal até 120 dias antes do vencimento da licença e, caso o órgão ambiental não se manifeste sobre o pedido até que a licença expire, seu prazo de validade fica automaticamente prorrogado até manifestação definitiva do órgão competente:

Resolução CONAMA 237/97: Art. 18, § 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.

O entendimento recentemente fixado pela Presidência do IBAMA é de que o artigo 18, § 4º da Resolução CONAMA 237/97 teria sido tacitamente revogado em razão da edição da Lei Complementar Federal 140/11, a qual fixou as normas de cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

O artigo 14 da Lei Complementar Federal 140/11 determina que os órgãos ambientais devem observar os prazos determinados para tramitação dos processos de licenciamento, estabelecendo, ainda, que o decurso dos prazos de licenciamento sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, mas instaura a competência supletiva, o que significa que a ausência de manifestação dos órgãos ambientais municipais levará a questão à apreciação do órgão estadual, assim como a falta de manifestação no âmbito estadual remeterá a matéria ao órgão ambiental federal. A respeito da renovação, dispôs a LC 140/11:

LC 140/2011. Art. 14, § 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.

Como se vê, a LC 140/11 praticamente repetiu a redação do art. 18, § 4º da Resolução CONAMA 237/97, ao tratar da hipótese de renovação de licenças ambientais, com uma única diferença: fala em licenças ambientais, no plural, e não apenas em LO. Isso porque a legislação ambiental também admite a operação de empreendimentos de micro ou pequeno porte com base na Licença Ambiental Simplificada (LAS), pleiteada e deferida em um único ato. Todavia, é certo que apenas licenças que permitem o funcionamento de atividades/empreendimentos, como a LO e a LAS, estão sujeitas à renovação.

O entendimento esposado pela Presidência do IBAMA, no entanto, é o de que, ao referir-se a “licenças ambientais”, no plural, o artigo 14, § 4º da LC 140/11 estaria se referindo a todos os tipos de licença ambiental, incluindo a LP e a LI.

O entendimento, como se vê, parte de uma interpretação assistemática da legislação em vigor, que confunde a hipótese de prorrogação automática do prazo de validade da LO ou da LAS (em caso de omissão do órgão ambiental sobre o pedido de renovação), com a possibilidade de prorrogação da validade da LP e LI, dando a entender que haveria possibilidade de renovação automática de qualquer licença ambiental, independente dos prazos máximos estipulados na Resolução CONAMA 237/97 e de eventuais adaptações que poderiam vir a ser exigidas do particular para adequar a sua atividade às tecnologias e conhecimentos mais atuais em termos de segurança ambiental.

1.3.A EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO MUNICIPAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A segunda questão jurídica objeto do Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 da Presidência do IBAMA diz respeito à necessidade de apresentação, pelo particular, de certidão de ocupação e uso do solo para dar início ao processo de licenciamento ambiental - documento que garante que o empreendimento objeto do licenciamento esteja dentro dos critérios definidos pelo Plano Diretor Municipal e da legislação municipal e que sempre foi exigido para o processo de licenciamento ambiental, nos termos da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 10, §1º. No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, 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.

A exigência de apresentação da referida certidão baseia-se no entendimento de que a política ambiental é complementar à política urbanística. Assim, tendo em vista que a atividade/empreendimento em licenciamento pode impactar no ordenamento territorial e no planejamento de uso do solo definido pelo Município, ou até mesmo eventual afrontar a sua legislação ambiental municipal, este ente federativo deve participar do processo desde o seu início, atestando a adequação do local escolhido pelo particular para o uso pretendido.

Cuida-se, ademais, de previsão que atende à necessidade, constitucionalmente imposta pelo artigo 225, inciso IV da Constituição Federal, de prevenir os danos ambientais e urbanísticos, dada a sua potencial irreversibilidade. Danos ambientais e urbanísticos são de difícil reparação, razão pela qual o ordenamento jurídico privilegia mecanismos que visam evitá-los, ao invés daqueles que permitiriam buscar a reparação futura através de compensações frequentemente difíceis e insuficientes.

O entendimento recém-exarado pela presidência do IBAMA, no entanto, sustenta que o art. 10, §1º da Resolução CONAMA 237/97 teria sido revogado tacitamente pela Lei Federal 13.874/19 (Lei de Liberdade Econômica – LLE), a qual proíbe o Poder Público de exigir dos particulares a entrega de certidões não expressamente previstas em lei (art. 3º, inc. XII).

Ocorre que tal interpretação da Lei Federal 13.874/19 não é compatível com as normas constitucionais e com a legislação ambiental em vigor. Isso porque o CONAMA tem competência legal para editar normas que deem executoriedade à legislação ambiental, razão pela qual a exigência da certidão municipal de ocupação e uso do solo tem previsão normativa expressa.

A dispensa do documento, por sua vez, afronta o pacto federativo, a função social da propriedade urbana e as competências constitucionais atribuídas aos Municípios, previstas nos artigos 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal. A

medida contrária, ainda, a tendência da legislação mais moderna de buscar a concatenação entre as diversas políticas públicas em vigor como forma de promover a racionalização da atividade estatal, criando um cenário de insegurança jurídica, uma vez que determinados empreendimentos/atividades podem vir a ser licenciadas em desacordo com a legislação municipal e, depois, terem suas obras embargadas. Nesse particular, a medida não desburocratiza o processo de licenciamento ambiental, mas, ao contrário, amplia a sua insegurança jurídica e fulmina a lógica da prevenção de danos ambientais e urbanísticos.

2. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE PARTE DE PREMISSA JURÍDICA FALSA – TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

O Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 da Presidência do IBAMA, parte do pressuposto de que o artigo 14, §4º, da Lei Complementar 140/11 teria revogado tacitamente o artigo 18, §4º da Resolução CONAMA 237/97, de modo a ampliar a possibilidade de prorrogação automática do prazo de validade para todas as modalidades de licença ambiental, inclusive àquelas que não estão submetidas ao procedimento de renovação.

Ocorre, como já se esclareceu, que o artigo 14, §4º da Lei Complementar 140/11 trata, justamente, das hipóteses de renovação da LO e da LAS, repetindo a redação anterior da Resolução CONAMA 237/97, de modo que não há qualquer incompatibilidade entre os textos, razão pela qual é impossível concluir pela ocorrência de revogação tácita da norma anterior.

A Lei Complementar 140/11 veio, justamente, referendar a solução normativa dada pela Resolução CONAMA 237/97. Todavia, ainda que se pudesse vislumbrar alguma dúvida interpretativa na matéria, o despacho do órgão ambiental deveria se pautar pelo princípio *in dubio pro natura*, jamais podendo optar por um viés interpretativo *in pejus* para o meio ambiente, sob pena de desvio de finalidade do ato do IBAMA, cuja finalidade institucional é justamente a tutela do patrimônio ambiental nacional.

De fato, o dispositivo debatido diz respeito à seguinte hipótese: o particular formula pedido de renovação de licença e, caso o órgão ambiental demore a responder, o prazo de validade da licença é prorrogado até decisão final. Tal hipótese não se aplica,

por óbvio, a licenças que não estão submetidas ao processo de renovação, como é o caso da LP e da LI, as quais podem eventualmente ter os seus prazos de validade prorrogados, a pedido, mas apenas dentro dos prazos estipulados na Resolução CONAMA 237/97 (5 ou 6 anos, respectivamente), ocasião em que o órgão ambiental poder exigir adequações do particular às tecnologias e conhecimentos mais atuais em termos de segurança ambiental.

Ademais, o despacho também pressupõe que a edição do artigo 3º, inciso XII, da Lei Federal 13.874/19, ao vedar que a Administração exija, do particular, certidões sem previsão legal, teria acarretado a revogação tácita do art. 10, §1º da Resolução CONAMA 237/97, a qual estabelece a necessidade de apresentação de certidão municipal de ocupação e uso do solo. O despacho ignora, no entanto, o fato de que a exigência estabelecida pelo CONAMA decorre justamente de competência que lhe foi legalmente atribuída, razão pela qual não se pode falar em ausência de previsão legal para a exibição do documento e nem em revogação tácita da norma que o exige.

Diante disso, na medida em que os fundamentos colacionados contidos no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 não encontram qualquer lastro na realidade normativa, a conclusão que se extrai, por consequência, é a total insubsistência dos motivos que levaram à fixação da orientação geral, assim como a inequívoca nulidade do ato.

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito das suas decisões. Cuida-se de determinação constitucional expressa, inafastável e inerente à garantia de devido processo legal, na medida em que viabiliza o controle de legalidade dos atos administrativos.¹

É imprescindível ao exercício da função administrativa em um Estado Democrático de Direito, portanto, que o gestor público apresente os motivos dos seus atos. O ato administrativo que não possui um motivo atribuível à Administração na busca do interesse público é eivado de vício insanável pela inexistência de interesse público a determinar sua finalidade².

1 A este respeito, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “O princípio da motivação (...) está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos” (Direito Administrativo. 19 ed. Atlas, 2005, p. 97).

2 Nesse sentido, veja-se: ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo, 3ª ed., São

E, de fato, no caso em análise, foram apresentados motivos para a fixação de orientação geral ao IBAMA. Todavia, os motivos apresentados – suposta incompatibilidade da Resolução CONAMA 237/97 com a Lei Complementar 140/11 e com a Lei 13.874/19 – não possuem substrato fático ou normativo.

Não há que se falar em incompatibilidade, na medida em que a Lei Complementar 140/11, repetiu a redação do dispositivo da Resolução CONAMA 237/97, que trata da hipótese de prorrogação do prazo de validade da licença de operação caso o órgão ambiental atrase a resposta ao pedido de renovação. A única distinção entre os dois dispositivos foi o uso do termo “licenças administrativas”, no plural, pela Lei Complementar – o que, logicamente, visava apenas e tão somente abarcar as LO e as LAS, licenças que dão direito ao funcionamento de empreendimentos/atividades e que estão sujeitas a pedidos de renovação. Já os outros tipos de licença ambiental (LP e LI) não são passíveis de pedidos de renovação, mas apenas de eventual prorrogação do seu prazo de validade, dentro dos prazos máximos fixados pela Resolução CONAMA 237/97, razão pela qual, a elas, não é aplicável a previsão do artigo 18, § 4º da Resolução CONAMA 237/97, ou do artigo 14, § 4º, da Lei Complementar 140/11.

Da mesma forma, não há qualquer incompatibilidade entre a previsão do artigo 3º, inc. XII da Lei Federal 13.874/19 e a exigência da Resolução CONAMA 237/97 de apresentação de certidão municipal de ocupação e uso do solo para o processo de licenciamento. Como se esclareceu, o CONAMA é um órgão do Sistema Nacional de Meio Ambiente com competência para editar normas para dar executoriedade à legislação ambiental, atribuição que lhe foi conferida pela Lei Federal 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. As exigências formuladas pelo colegiado, portanto, decorrem de lei.

Insubsistentes os motivos que orientam o Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 da Presidência do IBAMA, evidente a nulidade do ato praticado. Como ensina a doutrina administrativista, é imperativo que a motivação do ato administrativo tenha lastro na realidade e seja apta a demonstrar a justiça e a legalidade do ato, pois é justamente da análise substantiva dos motivos que impeliram à ação que se revelam eventuais equívocos e desvios de finalidade ou de poder.³ **Os motivos expostos como fundamento para a prática do ato administrativo vinculam o**

Paulo, Saraiva, 2007, pp. 463-466.

administrador, de modo que, se inexistentes ou inverídicos, configura-se vício de legalidade, que justifica o controle do Poder Judiciário para a sua correção.⁴

Não só a doutrina como também a jurisprudência tem reconhecido, com base na **teoria dos motivos determinantes**, que a administração pública se vincula aos motivos aduzidos, sujeitando-se à comprovação da sua ocorrência e, portanto, expondo os motivos do ato ao controle jurisdicional.⁵

3 “É imprescindível a motivação da atividade administrativa (embora muitos autores neguem, asseverando, equivocadamente, ser a motivação obrigatória, apenas e tão-somente, quando texto de lei expressamente a prever). Não se concebe possa a Administração permitir a alguns o que nega a outros, sem qualquer motivação. Tal proceder não é abrigado pelo ordenamento jurídico. Muito pelo contrário: é rejeitado. E só pode ser assim mesmo, em face da já antes afirmada possibilidade de controle judicial da atividade administrativa. A motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância. Aqui lembro frase feliz de Bentham, citada por Michelle Taruffo: *‘good decisions are such decisions for which good reasons can be given’* (‘boas decisões são aquelas decisões para as quais boas razões podem ser dadas’). Quer se trate de motivação de atos administrativos, quer seja de atos judiciais, como se poderia fazer controle de decisões desmotivadas? Aduz-se, como reforço, que a necessidade de motivação é expressa no texto constitucional. É o que se colhe do art. 93, inciso X, que obriga sejam as decisões administrativas do Judiciário motivadas. Ora, se quando o Judiciário exerce função atípica–a administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta? [...]. A motivação atende às duas faces do *due process of law*: a formal – porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial – sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa” (FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51-52).

4 Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, **a invocação de ‘motivos de fato’ falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato (...)**. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou (...) o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 398 – grifos nossos).

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles aponta que “a **teoria dos motivos determinantes** funda-se na consideração de que **os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos**, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 200 – grifos nossos).

5 Vejam-se, nesse sentido, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: “A motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. **Viciada a motivação, inválido resultará o ato**, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, §1.º, da Lei n. 9.784/1999” – STJ, RMS 56858/GO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 04.09.2019 (grifos nossos).

Os motivos que a Administração Pública declara como causa determinante da prática de seus atos estão, portanto, sujeitos ao controle judicial quanto à sua existência, pertinência e adequação. No caso em análise, como se viu, os motivos alegados para a fixação de orientação geral no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 da Presidência do IBAMA estão absolutamente dissociados da realidade fática e jurídica, eivando o ato de insanável ilegalidade.

3. INCOMPETÊNCIA DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA PARA ALTERAR POR ATO UNILATERAL INFRALEGAL DECISÕES COLEGIADAS DO CONAMA E DISPOSITIVOS LEGAIS EM VIGOR

Como se apontou, o Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 da Presidência do IBAMA declarou a suposta revogação dos artigos 10, § 1º, e 18, § 4º, da Resolução CONAMA 237/97 por normas supervenientes. O ato é nulo em razão da insubsistência dos seus motivos. Todavia, é importante apontar, ainda, outra causa de nulidade absoluta do ato administrativo, que diz respeito ao fato de o ato ter sido praticado por agente incompetente. Com efeito, **não compete à Presidência do IBAMA revogar unilateralmente, por meio de despacho interpretativo, decisões colegiadas do CONAMA plenamente compatíveis com as leis em vigor em matéria ambiental.**

A este respeito, destaque-se que o **IBAMA** é uma autarquia, criada pela Lei Federal 7.735/89, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que tem como finalidades exercer o poder de polícia ambiental em âmbito federal e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente como aquelas relativas ao licenciamento ambiental (Decreto Federal 8.973/17, Anexo I, art. 1º).

Cuida-se de **órgão ambiental executor de políticas e normas ambientais**, as quais via de regra são definidas em outras esferas, nos termos do art. 6º, inc. IV, da

“O ato administrativo é nulo quando o motivo se encontrar dissociado da situação de direito ou de fato que determinou ou autorizou a sua realização. A vinculação dos motivos à validade do ato é representada pela teoria dos motivos determinantes” – STJ, REsp. 708.030/RJ, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, j. 27.10.2005 (grifos nossos).

“Na esteira da jurisprudência desta Corte, ‘consoante a teoria dos motivos determinantes, o **administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo.** Nesse contexto, há **vício de legalidade** não apenas **quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados** pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido’ (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011)” – STJ, AgInt no AREsp 153.740/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 24.05.2016 (grifos nossos).

Lei Federal 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. O IBAMA pode propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental, porém desde que respeite as competências das demais entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (Decreto Federal 8.973/17, Anexo I, art. 2º, inc. I).

Já ao CONAMA, órgão consultivo e deliberativo, incumbe propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Por expressa determinação legal, compete ao CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (Lei Federal 6.938/81, art. 6º, inc. II, e 8º, inc. I). A competência ampla do CONAMA para a edição de normas que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais é amplamente reconhecida pelos tribunais brasileiros.⁶

Veja-se que foi justamente no exercício dessa competência é que foi editada a Resolução CONAMA 237/97. Evidente, assim, que o Presidente do IBAMA não detém competência legal para editar ato normativo que, na prática, revoga as normas editadas pelo CONAMA. E, efetivamente, é disso que se trata, na medida em que a Resolução CONAMA 237/97 é integral e plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente, como já se esclareceu anteriormente.

Importante ressaltar que o CONAMA é um órgão colegiado, cuja composição busca, em alguma medida, refletir os arranjos da sociedade e assegurar participação qualificada, técnica e plural, de agentes capazes de conhecer e refletir criticamente a respeito das diversas realidades do país para a tomada decisões em matéria de política ambiental. **A pretensão de alterar suas decisões de forma**

⁶ Vejam-se os seguintes julgados: “As Resoluções do Conama decorrem de autorização legal, ora categórica, ora implícita, cabendo citar, entre outros, o art. 8º da Lei 6.938/1981. Especificamente, compete ao Conselho "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" (art. 8º, VII, da Lei 6.938/1981, grifo acrescentado). O próprio legislador esclareceu o que se deve entender por "recursos ambientais", definindo-os como "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" (art. 3º, V), o que significa dizer que, nesse campo, a competência do Conama é ampla, só podendo ser afastada por dispositivo legal expresso, que deve ser interpretado restritivamente, diante da natureza de lei-quadro ou nave-mãe do microsistema que caracteriza a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente” (STJ, AgRg no REsp 1.369.492/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 27/08/2013, DJe 24/10/2016).

No mesmo sentido: “Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente” (STJ, REsp 1462208/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 11/11/2014 DJe 06/04/2015).

unilateral, por meio de despacho interpretativo, é incompatível com a ordem jurídica democrática; ao contrário, reflete um Estado de tendências e aspirações centralizadoras e autoritárias.

A ausência de atribuição legal de poder à Presidência do IBAMA para alterar normas fixadas pelo CONAMA é absolutamente clara a partir da leitura do artigo 134 do Regimento Interno do IBAMA (Portaria nº 2.542, de 23 de outubro de 2020).⁷

Do exposto, resta patente a incompetência da Presidência do IBAMA para, por meio de despacho interpretativo unilateral, fixar entendimento que, na prática, revoga regras aprovadas pelo CONAMA a respeito do processo de licenciamento ambiental. Ausente a competência, um dos requisitos do ato administrativo, o ato não se aperfeiçoa, não tendo condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Ou seja, o Despacho nº 7.013.022/20 é eivado de nulidade e, conseqüentemente, não é capaz de produzir efeitos.

4. DESVIO DE FINALIDADE E ILEGALIDADE DA INTERPRETAÇÃO QUE EXPANDE A RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA PARA TODAS AS MODALIDADES DE LICENÇA AMBIENTAL

Conforme se extrai do Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20, o ato tinha por finalidade esclarecer dúvida encaminhada pela Diretoria de Licenciamento do IBAMA, de modo a tornar mais claras as regras relativas ao procedimento:

7 Art. 134. Ao Presidente incumbe:

I - representar o Ibama, ativa e passivamente, em juízo, por meio de procuradores, ou fora dele, na qualidade de seu maior responsável;

II - planejar, coordenar, controlar, orientar e dirigir as atividades do Ibama, zelando pelo cumprimento das políticas e das diretrizes definidas pelo Ministério do Meio Ambiente e dos planos, dos programas e dos projetos;

III - conceder as licenças ambientais e as Autorizações de Supressão Vegetal (ASV);

IV - convocar, quando necessário, as reuniões do Conselho Gestor e presidi-las;

V - firmar, em nome do Ibama, acordos, contratos, convênios, ajustes, termos de ajustamento de conduta e instrumentos similares;

VI - editar atos normativos internos e zelar pelo seu fiel cumprimento;

VII - ratificar os atos de dispensa ou de declaração de ineligibilidade das licitações, nos casos prescritos em lei;

VIII - dar posse aos ocupantes de cargos gerenciais e efetivos e propor o provimento dos mesmos, assegurando-lhes o conhecimento sobre a missão institucional, obrigações e responsabilidades funcionais e profissionais relativas à função pública federal;

IX - designar ou dispensar servidores para as atividades de fiscalização ambiental, inteligência e emergência ambiental;

X - ordenar despesas;

XI - delegar competência, e;

XII - acompanhar os assuntos pertinentes à gestão da ética, em articulação com a Comissão de Ética.

Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional/20201027Portariasn_2542de23102020en_2547de26102020.pdf>.

“Trata-se de dúvida encaminhada pela Diretoria de Licenciamento do Ibama (...) sobre o alcance da interpretação que ‘deve ser dada no que refere a prorrogação automática da Licença de Instalação nº 982/2013, se se aplica o § 4º, do art. 14 da Lei Complementar n. 140/2011, considerando que o empreendedor apresentou solicitação de renovação da licença com a antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ou o previsto na Resolução CONAMA 237/97, art. 18, Inciso II.’”.

A dúvida, tal qual descrita, não tem qualquer fundamento lógico, na medida em que o artigo 14, § 4º, da Lei Complementar 140/11, trata especificamente da hipótese de prorrogação do prazo de validade de licenças nos casos em que o pedido de renovação não foi tempestivamente analisado pelo órgão ambiental. Já o prazo previsto no artigo 18, inciso II, da Resolução CONAMA 237/97 diz respeito ao prazo máximo de validade das licenças de instalação (6 anos), as quais não são passíveis de renovação.

De todo modo, a questão foi considerada pertinente e esclarecida pelo Presidente do IBAMA em poucas linhas, com base em entendimento doutrinário de autoria própria:

“A dúvida se afigura pertinente porque a LC 140/11 não mais restringiu o alcance da prorrogação automática à licença de operação, como fazia o artigo 18, § 4º, da Resolução Conama 237/97 (‘renovação da Licença de Operação (LO)’), prevendo agora a ‘renovação de licenças ambientais’. **Doutrinariamente já se entendeu da mesma forma:** ‘A regra da LC nº 140, ao abranger todas as licenças ambientais, revogou tacitamente a previsão conda na Resolução Conama nº 237/97 (art. 18, § 4º), pois, diferentemente desta, não se limitou à licença de operação’ (**BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 344).** No mesmo sentido, Talden Farias ao dizer ‘que essa concessão tácita só ocorre na hipótese de renovação da mesma modalidade de licença ambiental’ (*Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 95-96).* Dessa forma, na interpretação do § 4º do artigo 14 da LC 140/11, a prorrogação automática *ope legis* alcança qualquer licença ambiental (v.g., LI, LP), não se limitando, como era sob a égide da Resolução Conama 237/97, à licença de operação.

Ocorre que o entendimento firmado dá a entender que haveria possibilidade de renovação automática de qualquer licença ambiental em caso de mora na análise do órgão ambiental, independente dos prazos máximos estipulados na Res. CONAMA 237/97 e de eventuais adaptações que poderiam vir a ser exigidas do particular para

adequar a sua atividade às tecnologias e conhecimentos mais atuais em termos de segurança ambiental. Nesse contexto, **o ato de desvia da sua finalidade originalmente anunciada – esclarecimento de dúvida de interpretação – para, ao fim e ao cabo, fixar nova orientação de atuação para os agentes ambientais que acarreta graves riscos ambientais.**

Para que seja compreendida a gravidade da medida, deve-se destacar a existência de um **contexto mais amplo, de progressivo dismantelamento das políticas de preservação ambiental em nível nacional**, que pode ser verificado em quatro frentes distintas: (i) a flexibilização das normas ambientais;⁸ (ii) a criação de obstáculos administrativos à fiscalização por parte de órgãos ambientais;⁹ (iii) a

8 A flexibilização normativa promovida pela União observa-se, por exemplo, na Lei nº 13.465/2017, que facilitou a regularização fundiária de invasões de terras públicas na Amazônia Legal, questão que é objeto de ADI 5.883, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal. Também se revela na suspensão, em março de 2020, da Instrução Normativa IBAMA nº 15, de 06/12/11, por Despacho Interpretativo, contrariando um laudo assinado por cinco técnicos de carreira, para eliminar a necessidade de que o órgão de fiscalização ambiental autorize a exportação de cargas de madeira retirada das florestas do país, afrouxando a fiscalização sobre todas as empresas do país que derrubam e exportam madeira nativa. Verificam-se, ainda, tentativas frequentes de reduzir a proteção de Espaços Ambientais Protegidos, como é o caso do bioma Mata Atlântica, questão que atualmente é objeto da ADI 6.446.

Mais recentemente, após a redução da representatividade e da participação do Ministério Público e da sociedade civil organizada no CONAMA pelo Decreto nº 9.806/2019, que modificou a estrutura do órgão, o órgão reduziu consideravelmente os padrões de proteção ambiental vigentes ao revogar Resoluções que protegiam os manguezais e faixas de restinga do litoral (Res. CONAMA 303/02), que estabeleciam Áreas de Preservação Permanente no entorno de reservatórios de água (Res. CONAMA 302/02), que determinavam o licenciamento ambiental de atividades de irrigação (Res. CONAMA 284/01), além de alterar a Res. CONAMA 264/99 para autorizar a queima de resíduos de agrotóxicos altamente perigosos e poluentes em fornos utilizados na fabricação de cimento. Todas essas medidas patentemente inconstitucionais também acarretaram uma série de medidas judiciais em trâmite o Supremo Tribunal Federal (ADPF 623, ADPF 747, ADPF 748 e ADPF 749).

9 Os obstáculos administrativos à fiscalização e implementação de políticas protetivas revelam-se na inviabilização do exercício do poder de polícia federal, por meio da extinção de gerências e cargos, deixando unidades de conservação sem proteção. Os últimos anos foram férteis em notícias que dão conta de ameaças e exonerações de servidores vinculados à atividades de fiscalização: noticiou-se a ocorrência de assédio moral a servidores do quadro de fiscalização do IBAMA e do ICMBio pelo regular exercício das suas funções; a demissão de servidores que desempenham adequadamente o papel de monitorar, divulgar e combater o desmatamento; uma série de exonerações de Superintendentes regionais do IBAMA, normalmente quadros técnicos qualificados do órgão, para substituí-los por pessoas sem a necessária qualificação técnica e experiência necessária, assim como a exoneração de servidores da fiscalização do IBAMA por atuarem de maneira eficaz na desintrusão de áreas indígenas ocupadas. Esse quadro é agravado, ainda, pela propagação, por alguns integrantes do governo federal, de um discurso abertamente contrário à agenda de proteção do meio ambiente, amparada em um inaceitável negacionismo climático. Nesse sentido, ver: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2020/02/12/decreto-do-governo-reduz-cargos-de-chefia-do-icmbio-em-unidades-de-conversacao-sob-comando-do-orgao.ghtml>>; <<https://exame.com/brasil/servidores-do-ibama-acusam-ricardo-salles-de-assedio-moral-coletivo/>> <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/06/07/governo-bolsonaro-instituicoes-assedio.htm>>; <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/12/13/ex-diretor-do-impe-ricardo-galvao-e-escolhido-um-dos-10-cientistas-de-2019-pela-revista-nature.ghtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/02/ricardo-salles-exonera-21-dos-27superintendentes-regionais-do-ib.shtml>. Data 28.02.2019>; <https://globoplay.globo.com/v/8476666/?utm_source=facebook&utm_medium=share-player-desktop>;

fragilização de instrumentos institucionais da política ambiental;¹⁰ e (iv) o estrangulamento financeiro de políticas públicas.

O estrangulamento financeiro das políticas públicas revela-se, por exemplo, na redução do orçamento das organizações públicas encarregadas do controle do desmatamento e fomento de formas sustentáveis de produção¹¹ e na **falta de investimento e de pessoal no IBAMA e no ICMBio.**

Destaque-se que o próprio presidente do IBAMA reconheceu, na audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal em setembro de 2020 por ocasião da análise da ADPF 708, **a insuficiência de recursos materiais e humanos do órgão para desempenhar efetivamente as suas atribuições.** Nesse sentido, o Sr. Eduardo Fortunato Bim afirmou haver

“(…) uma queda histórica, **a gente vem perdendo servidores, de 2010 para cá, de uma maneira assustadora.** O Ibama é uma autarquia antiga, a junção de outros institutos mais antigos ainda, então a gente tem gente antiga na casa, e esse pessoal antigo vem tendo idade para se aposentar e vem se aposentando, estamos perdendo nossos quadros de uma maneira relativamente agressiva (...). E obviamente que isso contribui sim para o decréscimo do número de autuações (...). De 2016 para 2018, a antiga administração teve uma queda de 14% no número de multas; de 2018 para 2019, de 24%. Houve sim um aumento na queda de multas, no número de multas e autuados. (...) **O Ibama trabalha no limite da sua capacidade operacional**” (p. 95, 97 – grifamos).¹²

<<https://www.nexojornal.com.br/podcast/2019/09/12/Os-ministros-de-Bolsonaro-e-o-negacionismo-climático>>.

10 Quanto à fragilização de instrumentos institucionais relevantes para a adequada implementação das políticas climáticas e ambientais, é possível mencionar exemplificativamente (i) a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (Dec. nº 9.672/2019) que, desde 2007, oferecia peso político diferenciado ao tratamento do tema na administração pública; (ii) o esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, com transferência de órgãos responsáveis pela gestão de reservas naturais e demarcação de terras indígenas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sem afinidade com a temática da preservação ambiental; (iii) a redução da transparência decorrente da retirada de informações relevantes de sítios eletrônicos do governo; (iv) a redução da participação social em órgãos colegiados como o CONAMA e o Comitê Gestor do Fundo Clima (questão debatida nas ADPFs 623, 708 e 814); e (v) a criação de Núcleo de Conciliação Ambiental no âmbito do IBAMA e ICMBio, que terminou por esvaziar o exercício do poder sancionador estatal, uma vez que a não realização das audiências anula os efeitos práticos da aplicação das sanções (Portaria Conjunta MMA-ICMBio no 1, de 07/08/ 2019).

11 Sobre o assunto, ver: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/26/ministro-ricardo-salles-corta-24-do-orcamento-do-ibama.htm>>.

12 Fala realizada na audiência pública realizada entre 21.09.2020 e 22.09.2020. As transcrições estão disponíveis em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_708_TRANSCRICOES.pdf>.

Ora, a falta de investimento e de pessoal no IBAMA certamente dificulta a adequada avaliação dos processos de licenciamento no prazo legal. Nesse contexto, ao autorizar a prorrogação automática dos prazos de validade de todas as licenças ambientais em caso de silêncio prolongado do órgão ambiental, o Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20 equivale à autorização tácita para a prática de um sem número de atos potencialmente lesivos ao meio ambiente, sem que seja realizada a necessária análise pelo órgão público ambiental.

Ademais, a leitura sistemática dos dispositivos da Res. CONAMA 237/97 e da LC 140/11 não permite que se chegue à conclusão firmada no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20. Ao contrário, o que se conclui é que a ausência de resposta tempestiva do órgão ambiental a respeito de pedido de prorrogação de LP e LI não acarreta a sua renovação automática e nem autoriza a prática de atos que dependam da licença. Vejamos.

Nos termos do artigo 8º da Res. CONAMA 237/97, o processo de licenciamento ambiental é, em geral, trifásico, dependendo da emissão de três tipos de licença ambiental, com finalidades distintas: **(i)** a licença prévia (LP), concedida na fase preliminar de planejamento, aprova a localização e a concepção do empreendimento/atividade, atestando a sua viabilidade ambiental; **(ii)** a licença de instalação (LI) autoriza a instalação do empreendimento/atividade de acordo com os planos e projetos aprovados; e **(iii)** a licença de operação (LO), que autoriza o funcionamento do empreendimento/atividade, após verificação do cumprimento das licenças anteriores e condicionantes determinados. O artigo 12, § 1º, da Res. CONAMA 237/97, também autoriza a aprovação, pelos órgãos ambientais estaduais, de procedimentos simplificados para o licenciamento de empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Essa modalidade é conhecida como licenciamento ambiental simplificado (LAS).

Já o artigo 18 da Res. CONAMA 237/97 estabelece os prazos de validade de cada tipo de licença. A LP não pode ter prazo superior a 5 anos; a LI deve ser de, no máximo, 6 anos; e a LO deve ter prazo entre 4 e 10 anos. A LP e a LI “poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II” (art. 18, §1º). Já a LO pode ser renovada, desde que o particular apresente requerimento 120 dias antes da expiração do seu prazo de validade. Caso o órgão ambiental demore a se manifestar, o prazo de validade da LO fica

automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente (art. 18, § 4º).

O artigo 14 da LC 140/11 estabelece que os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento e expressamente prescreve que “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15” (art. 14, § 3º). A competência supletiva determina a atuação dos Estados em processos administrativos em caso de omissão do Município e a atuação da União em caso de omissão do órgão estadual.

Da leitura sistemática de todos os dispositivos normativos aplicáveis às hipóteses de licenciamento, resta claro que as LP e LI não estão sujeitas à renovação, apenas a pedido de prorrogação do seu prazo de validade, na pendência do qual não está autorizada a prática de quaisquer atos que dependam da licença. Em caso de omissão do órgão ambiental quanto a esse pleito de prorrogação ou quanto a requerimento de licença, a lei transfere a responsabilidade de análise para outro órgão ambiental, que deve observar o prazo máximo de validade, que é de 5 e 6 anos, respectivamente, além de poder avaliar a necessidade de exigir que o particular promova a adequação da sua atividade às normas ambientais supervenientes e às tecnologias e conhecimentos mais atuais em termos de segurança ambiental.

Naturalmente, a renovação aplica-se apenas aos casos de LO e LAS, que autorizam a operação do empreendimento e, nesses casos, a fim de evitar que a atividade produtiva anteriormente autorizada seja paralisada, com efeitos econômicos gravosos, justifica-se a prorrogação automática do prazo de validade da licença enquanto não ocorre a análise do órgão público ambiental.

Como se vê, **a legislação não se interpreta em tiras, mas de forma sistemática** e, efetivamente, **não houve revogação da Resolução CONAMA 237/97 pela Lei Complementar 140/11**, uma vez que este diploma legal apenas trouxe a possibilidade de prorrogação automática do prazo de validade da LO e da LAS, na pendência do pedido de renovação. Sobre o tema, esclarece Steigleder:

“Há que observar o disposto no art. 14, § 3º, da Lei Complementar 140/2011, atinente ao licenciamento ambiental, segundo o qual ‘o

decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva'. Em segundo lugar, mesmo que inexistisse tal previsão na Lei Complementar 140/2011, cumpre concluir pela (...) grave ameaça de danos que impõe sobre o meio ambiente. (...) Sempre que o ato liberatório de atividade econômica puder implicar algum risco para bens fundamentais, em que se inserem os bens dotados de valor histórico, artístico e cultural, é descabido cogitar de emissão tácita".¹³

Todavia, a pretexto de solucionar uma dúvida de interpretação a respeito do tema, a Presidência do IBAMA estabeleceu uma nova orientação que, em um contexto no qual o órgão ambiental vem sendo sucateado, conduz a uma tendência de que os pedidos de licença ambiental sofram atrasos e, em consequência, as licenças sejam concedidas automaticamente, o que viola frontalmente diversos dispositivos constitucionais, além de acarretar inaceitável retrocesso na governança ambiental.

4.1. RETROCESSO INSTITUCIONAL E RISCO DE LESÃO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O artigo 225 da Constituição da República assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, o que implica, necessariamente, o dever dos órgãos públicos de atuarem de forma a prevenir e minimizar possíveis danos ambientais.

Tanto assim que o exercício das atividades econômicas é condicionado à preservação ambiental, nos termos do artigo 170, inciso VI, da Constituição da República. Tal mandamento concretiza-se, em parte, na determinação de licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades potencialmente degradadoras (art. 10 da Lei Federal 6.938/81), cujos critérios são estabelecidos na Resolução CONAMA 237/97.

Por se tratar de um direito fundamental, difuso e intergeracional, a não-adoção de medidas de proteção ao bem ambiental (ou mesmo a sua manifesta precariedade ou proteção insuficiente) por parte do Estado, resulta em prática lesiva e inconstitucional, passível de controle judicial. Ora, em um contexto no qual os órgãos

13 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Impactos do Covid 19 e da Lei da Liberdade Econômica na Flexibilização do Licenciamento Ambiental. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, n.42, ISSN 1678 8729, set./dez. 2020, Belo Horizonte, pp. 411-429.

ambientais funcionam acima do limite da sua capacidade operacional em termos de recursos financeiros e humanos, autorizar a renovação automática de licenças ambientais em caso de demora na resposta do órgão ambiental certamente conduzirá à prática de atos com impactos ambientais potencialmente irreversíveis sem a necessária avaliação prévia.

Cuida-se, certamente, atuação **insuficiente, deficiente e ineficiente**¹⁴, violando o dever fundamental de proteger o meio ambiente (CF, art. 225 e 170, inc. VI), bem como princípio constitucional da eficiência que deve nortear a atuação da Administração (CF, art. 37).

Importante ressaltar, ainda, que o Brasil é signatário da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – RIO/92, da Convenção Internacional da Diversidade Biológica – CBD e do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, as quais ressaltam o princípio da precaução, em vista do qual não se pode arguir eventual ausência de certeza científica para justificar a postergação de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Outro princípio do direito ambiental previsto em diplomas internacionais aos quais o Brasil se submete é o princípio do poluidor-pagador, estabelecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE em 1972, reconhecido também na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Segundo tal princípio, os custos das medidas de prevenção e controle de poluição devem ser suportados pelos responsáveis pelas atividades econômicas poluidoras, de forma a não onerar toda a coletividade injustamente.

Destaque-se que **a tutela normativa do meio ambiente deve operar de modo progressivo** no âmbito das relações jurídicas com o objetivo de ampliar a qualidade de vida e das inter-relações socioambientais já existentes, incidindo como balizador da atuação dos poderes públicos. O Poder Público está vinculado a garantia máxima de eficácia dos direitos fundamentais, protegendo-os se retrocessos.¹⁵

14 Sobre o tema, já decidiu este STF: ADI 5.077, julgada em 25/10/2018.

15 O Poder Público deve “garantir a máxima eficácia aos direitos fundamentais, resguardando-os contra qualquer violação (e retrocesso!). Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significa, em última, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de um modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte, ainda mais onde existe um dever de proteção e/ou um dever de atuação constitucionalmente estabelecido (SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In. **Princípio da proibição de retrocesso**

O princípio da não regressão, ou do não retrocesso, implícito no tratamento de direitos fundamentais, resulta em uma obrigação negativa no sentido de não adotar medidas regressivas, assim entendidas “todas as disposições ou políticas cuja aplicação significa uma diminuição do gozo ou exercício de um direito protegido”¹⁶. E um retrocesso claro na proteção ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é justamente o que promove o Despacho Interpretativo da Presidência do IBAMA.

4.2. POSICIONAMENTO ULTRAPASSADO E VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O entendimento firmado no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20 a respeito da prorrogação automática das licenças ambientais, como se viu, não pode subsistir por sua nulidade, por sua incorreção técnica e por seus impactos deletérios no que diz respeito à proteção do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Importa reconhecer, em adição a isso, que se trata de entendimento ultrapassado no âmbito da Administração Pública.

Isso porque, após a edição do Despacho pela Presidência do IBAMA em 18 de fevereiro de 2020, em agosto de 2020, a Presidência da República manifestou-se de forma diversa ao prestar informações nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.528:¹⁷

“não se pode tirar a imediata conclusão de que a aprovação da licença ambiental tácita é posta como regra. Ao contrário, trata-se de uma exceção. **É claro que o Estado pode e deve procurar desburocratizar o licenciamento ambiental e estimular a livre iniciativa e a livre concorrência, conquanto o limite seja a manutenção da qualidade do controle ambiental.** Assim é que a própria lei dispõe, em seu 3º, IX, que a aprovação tácita somente será aceita quando não houver vedação por lei. E, em matéria ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011, em seu art. 14, § 3º, determina que “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva” (grifos nossos).

ambiental. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 150-151.)

16 Conselho Permanente da OEA. *Normes pour l'élaboration des rapports périodiques prévues à l'art. 19 du Protocole de San Salvador*, OEA/Ser.G.C/P/CAJP-222604, de 17 de dezembro de 2004.

17 Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5972781>>

Ainda mais recentemente, em 11 de setembro de 2020, a Advocacia-Geral da União também se manifestou na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.528 pela inaplicabilidade da aprovação tácita para a liberação de atividades econômicas ao licenciamento ambiental:

“Consigne-se, em primeiro plano, que a aprovação da licença ambiental tácita não constitui diretriz indiscriminada. Trata-se, em verdade, de uma ferramenta de natureza residual, a ser adotada para atividades que não sejam tuteladas de modo mais solene pela legislação, para que o Estado possa ‘desburocratizar o licenciamento ambiental e estimular a livre iniciativa e a livre concorrência’. De fato, nos termos do artigo 3º, inciso IX, da Lei nº 13.874/2019, a aprovação tácita somente será aceita quando não houver vedação por lei. (...)

Na seara ambiental, versada pelo requerente com maior especificidade, a norma sob investiva merece conciliação com o disposto no artigo 14, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011, a qual determina que ‘o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva’.

A limitação acima é expressamente reconhecida pelo artigo 10, § 3º, incisos IV e V, do Decreto regulamentar nº 10.178/2019, que afastam as consequências do transcurso do prazo dos processos de licenciamento ambiental em execução por competência supletiva e dos demais atos públicos de liberação de atividades com impacto significativo ao meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente”.

Diante disso, a manutenção do entendimento firmado no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20 implicaria inadmissível comportamento contraditório da Administração Pública Federal, em violação à segurança jurídica e ao princípio da moralidade administrativa, que impõe ao Administrador o dever de boa-fé objetiva.¹⁸

¹⁸ “O princípio jurídico da moralidade, enquanto norma jurídica, tem de captar na (sua) realidade passada da doutrina e da jurisprudência a indicação do significado (histórico) e propugnar, depois, seu sentido (teleológico), ou seja, o princípio da moralidade age como que condensando os fatos e valores do passado (história) e, codificando-os, apresenta – aqui o papel da doutrina – o sentido ‘como pretende’ o futuro (o *telos* da norma). (...) Na doutrina pátria há entendimento com o qual estou inteiro acordo quanto ao *telos* do princípio da moralidade do art. 37 da CF de 1988 no que toca às derivações da boa-fé objetiva no direito público (...). Dentre elas, algumas me parecem mais relevantes [como a] **proibição ao venire contra factum proprium**” (GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública – o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2ª ed. São Paulo:

Nesse contexto, não restam dúvidas de que o Despacho Interpretativo da Presidência do IBAMA deve ser considerado ultrapassado e, também por esse motivo, considerado insubsistente.

5. DESVIO DE FINALIDADE E LEGALIDADE DA INTERPRETAÇÃO QUE DISPENSA A CERTIDÃO MUNICIPAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Despacho Interpretativo nº 7.013.022/20 também se propunha aumentar a segurança jurídica e tornar mais claras as regras relativas ao procedimento de licenciamento ambiental no que diz respeito à exigência de certidão municipal de uso e ocupação do solo. Todavia, ao decidir, o Presidente do IBAMA desviou-se dessa finalidade, firmando orientação respaldada em entendimento doutrinário de sua própria autoria que, ao contrário, amplia a insegurança jurídica nos processos de licenciamento ambiental e assim, não somente traz retrocessos e riscos ambientais, mas também cria embaraços ao adequado desenvolvimento da atividade econômica no país.

Com efeito, o despacho sustentou que a certidão expedida pelas Municipalidades – e até então exigida em todos os processos de licenciamento – seria dispensável, diante da nova Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal 13.874/19), que proíbe a Administração Pública de exigir certidões do particular sem previsão legal. Cuida-se, no entanto, de interpretação estreita, que ignora o sistema jurídico em que se inserem as normas ora tratadas.

Isso porque, como já se esclareceu, o CONAMA é o órgão do SISNAMA com competência para editar normas que deem executoriedade à legislação ambiental, tendo recebido a atribuição expressa de editar normas e parâmetros para os processos de licenciamento ambiental da própria Lei Federal 6.938/81. A exigência de certidão municipal de ocupação e uso do solo, portanto, tem previsão normativa expressa, decorrente de competência legalmente atribuída, razão pela qual não há que se falar em ilegalidade na exigência ou em revogação tácita do dispositivo da Resolução CONAMA pela Lei de Liberdade Econômica.

Malheiros, 2013. pp. 208-281 – grifos nossos).

5.1. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA MUNICIPAL

A forma federativa de Estado, pela qual União, Estados, Municípios e Distrito Federal constituem uma união indissolúvel de entes dotados de autonomia política, administrativa e financeira, é um dos pilares da ordem constitucional vigente, consistindo em verdadeira cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição da República.

Justamente em decorrência do princípio federativo é que o constituinte atribuiu competência comum a todos os entes federados para a proteção do meio ambiente (artigo 23, inciso VI, da Constituição). Essa competência comum impõe verdadeiro dever de cooperação entre os entes federados, dado que “para a defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos os entes federais”¹⁹, como é o caso do meio ambiente.

Assim, os Municípios brasileiros têm competência concorrente com os demais entes federativos para proteger as paisagens naturais e o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora (CF, art. 23, inc. III, VI e VII). Incumbe privativamente aos Municípios, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial (CF, art. 30, inc. I e VIII), definindo regras sobre zoneamento, uso e ocupação do solo em seus territórios (CF, art. 182 e Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade).

Ressalte-se, a este respeito, que o Plano Diretor e a lei municipal de zoneamento conformam o direito de propriedade, definindo os limites a serem atendidos pelo particular e os usos permitidos. Cuida-se de manifestação da função social da propriedade, de modo que é de todo descabido que a autorização para a instalação e operação de determinados empreendimentos e atividades em uma determinada área, pleiteada no processo de licenciamento, não dialogue com a política urbanística para aferir a sua viabilidade jurídica.

Evidentemente, o entendimento de que seria possível conceder licenças ambientais sem consulta ao Município acerca da adequação de determinada

¹⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2017, 12ª edição, p. 876.

Sobre o tema, ver também FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: Avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. Revista de Informação Legislativa, Ano 51, Número 203, jul./set, 2014, p. 40. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/51/203/ri/v51_n203_p39.pdf>.

atividade/empreendimento ao ordenamento territorial e ao planejamento de uso do solo definido pelo Município afronta o pacto federativo e as competências constitucionais desses entes federativos.

Associada à prorrogação automática de licenças ambientais, tratada anteriormente, a dispensa da certidão municipal de uso e ocupação do solo cria um risco de inserção de projetos e edificações em descompasso com o ordenamento territorial planejado, o que leva à desorganização espacial das cidades, com importantes impactos à ordem urbanística e à comunidade no entorno.²⁰

Diante disso, é inquestionável que a dispensa de apresentação da certidão municipal de ocupação e uso do solo por parte dos particulares em processos de licenciamento ambiental não apenas não se justifica, como viola, frontalmente, o princípio federativo, não podendo ser admitida. Ademais, a referida dispensa obsta qualquer possibilidade de atuação preventiva do ente municipal, o que viola o princípio constitucional da prevenção de danos ambientais/urbanísticos.

5.2. A LIVRE INICIATIVA QUE DEVE SER COMPATIBILIZADA COM O DIREITO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Com frequência, os Municípios lidam com questões ambientais muito particulares dos seus territórios por meio de normas municipais específicas sobre o tema e que contêm regras que disciplinam a ocupação e uso do solo a partir desses critérios.

Nesse contexto, a certidão municipal de ocupação de uso do solo afigura-se um importante instrumento a garantir que um empreendimento não viole as regras ambientais locais, as quais não são menos importantes do que aquelas regras gerais estabelecidas pela União ou pelos Estados. A sua dispensa, por outro lado, acarreta um enorme potencial de lesão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente

²⁰ “A previsão de autorização tácita, diante do chamado ‘silêncio positivo’, é vedada para atos liberatórios que possam afetar o planejamento urbano e o ordenamento territorial, nos termos da Diretiva 2006/123 do Parlamento Europeu e do Conselho, justamente em virtude do elevado risco de desorganização espacial das cidades pela possibilidade de inserção de edificações e outros projetos em desconformidade com o plano de ordenamento do solo. Daí que o instituto da emissão tácita, transplantado para o Brasil a partir da experiência de países europeus, deve ser interpretado com muitas reservas, pois cria um risco desproporcional aos direitos fundamentais” (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Impactos do Covid 19 e da Lei da Liberdade Econômica na Flexibilização do Licenciamento Ambiental. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, n.42, ISSN 1678 8729, set./dez. 2020, Belo Horizonte, p.424).

equilibrado, garantido no artigo 225 da Constituição da República, do qual já se tratou anteriormente.

A este respeito, importa observar que o art. 3º da Lei de Liberdade Econômica, mobilizado pela Presidência do IBAMA no Despacho Interpretativo aqui debatido, expressamente determina que “são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal”.

Assim, a Lei de Liberdade Econômica tem o objetivo, lícito e até mesmo louvável, de simplificar procedimentos para aqueles que querem empreender, de desburocratizar a abertura de negócios e de fomentar a livre-iniciativa e o desenvolvimento econômico no Brasil. É certo, no entanto, que as suas disposições devem ser lidas à luz da Constituição da República, que estabelece a proteção ambiental como um limite à própria atividade econômica.

De fato, como lembra Gilberto Bercovici, a Constituição da República não autoriza atividades econômicas que extrapolem ou infrinjam os parâmetros estabelecidos nos seus artigos 1º, 3º e 170. Nesse particular, a ordem econômica, comprometida em assegurar a todos existência digna, não se desvincula da função social da propriedade e nem da proteção ao meio ambiente²¹. Por esse motivo, aliás, é que a própria Lei de Liberdade Econômica termina por fazer referências à legislação ambiental e de vizinhança, com a qual deve ser compatibilizada, como aponta Marchesan:

“A lei [nº 13.874/19] é designadamente de índole liberal. Suprime formalidades e ritos para que se possa abrir um negócio. Todavia – e não poderia ser diferente frente às amarras constitucionais que incidem na tutela dos direitos fundamentais – a própria lei acabou se reportando às normas ambientais e às limitações relativas aos direitos de vizinhança previstas no Código Civil. (...) Na fricção diuturna entre a liberdade de iniciativa e o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não há uma preponderância absoluta de um em relação ao outro”.²²

21 BERCOVICI, Gilberto. “As inconstitucionalidades da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019)”. In: SALOMÃO, Luis Felipe et. al. (coord.). Lei de Liberdade econômica e seus impactos no direito brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

22 MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “A ação civil pública como instrumento de combate à poluição sonora – revisitando o tema no novo cenário de hipertrofia dos direitos associados à liberdade econômica”. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação Civil Pública após 35 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, pp. 667-669.

Nesse sentido, também a lição de Sarlet e Fensterseifer,

“A livre-iniciativa e as liberdades econômicas não são garantidas em termos absolutos, mas devem ser compreendidas, concretizadas e exercidas com foco na realização da justiça social e de modo a assegurar a todos uma existência digna (art. 170, caput), servir à proteção e promoção – aqui numa perspectiva do indivíduo – da dignidade da pessoa humana, ao livre desenvolvimento da personalidade e fruição efetiva dos direitos e garantias fundamentais, bem como, numa dimensão transindividual, promover a redução das desigualdades de toda natureza e permitir a construção de uma sociedade livre e solidária”.²³

Com efeito, a dispensa da certidão municipal de uso e ocupação do solo não encontra amparo sequer na Lei de Liberdade Econômica, além de afrontar o pacto federativo e ampliar o risco de ocorrência de danos ambientais, ao permitir que as questões ambientais locais sejam desconsideradas nos processos de licenciamento submetidos ao órgão ambiental.

5.3. AUMENTO DA INSEGURANÇA JURÍDICA

A falta de concatenação entre as políticas ambiental e urbanística decorrente da interpretação recém adotada pelo IBAMA contraria a tendência das políticas públicas mais recentes, que buscam expressamente ampliar a racionalidade da atuação estatal a partir da integração de políticas e planos nas mais diversas áreas, e cria um ambiente de maior insegurança jurídica que é prejudicial ao saudável desenvolvimento da atividade econômica.

Cumprido esclarecer que a exigência de certidão municipal de uso e ocupação do solo também cumpre uma função prática fundamental na garantia da segurança jurídica dos processos de licenciamento ambiental. A medida impede que situações como aquelas nas quais o particular obtém uma licença junto ao Estado ou à União e, uma vez iniciadas as suas atividades, vê-se impedido de prosseguir em razão da justa oposição do ente municipal, apontando um desacordo com as leis locais de ordenação territorial ou de proteção ao meio ambiente.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “A proibição de retrocesso ecológico e a nova Lei das Liberdades Econômicas – algumas aproximações”. In: SALOMÃO, Luis Felipe et. al. (coord.). Lei de Liberdade econômica e seus impactos no direito brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

A restrição à participação, nos processos de licenciamento, de todos os entes federativos competentes para a edição de normas ambientais e gestão do território não traduz desburocratização da atividade econômica, mas, ao contrário, resulta em nítido retrocesso, na medida em que permite que decisões e entendimentos divergentes sejam camuflados e só venham a ser descobertos após o investimento de recursos pela iniciativa privada, ampliando o risco de judicializações de processos administrativos.

Cria-se, por tudo isso, um cenário de indesejável insegurança jurídica, no qual determinados empreendimentos e atividades estarão sujeitos a paralisações, atrasos e questionamentos judiciais, com um aumento do risco-país e, portanto, maiores dificuldades para a obtenção de investimentos privados, bem como um enorme dispêndio de energia e recursos públicos decorrentes da movimentação da máquina pública que poderia ser evitada caso houvesse simples consulta prévia aos Municípios. Não há, assim, qualquer razoabilidade na medida que, em verdade, termina por ampliar exatamente os mesmos problemas que intenciona solucionar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS ARTICULADAS

Considerando-se todos os elementos apresentados na presente Nota Técnica, conclui-se que:

- a)** o artigo 3º, inc. XII, da Lei Federal 13.874/19 não revogou o artigo 10, §1º, da Resolução CONAMA 237/97, uma vez que o CONAMA, órgão do SISNAMA, tem competência legal atribuída expressamente pela Lei Federal 6.938/81 (Lei Federal 6.938/81, art. 6º, inc. II, e 8º, inc. I) para editar normas que deem executoriedade à legislação ambiental, razão pela qual a exigência da certidão municipal de ocupação e uso do solo tem previsão normativa expressa;
- b)** inexistente incompatibilidade entre o artigo 14, § 4º da Lei Complementar 140/11 e o artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, razão pela qual é impossível concluir pela ocorrência de revogação tácita desta norma e, por consequência, inaplicável qualquer pretensão de renovação automática de licenças ambientais;
- c)** na medida em que os fundamentos contidos no Despacho Interpretativo nº 7.013.022/2020 não encontram qualquer lastro na realidade

normativa, a conclusão que se extrai, por consequência, é a da total insubsistência dos motivos que levaram à fixação da orientação geral, assim como a inequívoca nulidade do ato;

- d)** a Presidência do IBAMA é incompetente para, unilateralmente, revogar unilateralmente, por meio de despacho interpretativo, normas editadas pelo CONAMA quanto ao processo de licenciamento ambiental, o que também constitui fundamento para que o Despacho nº 7.013.022/20 seja considerado nulo;
- e)** a dispensa da exigência de certidão municipal de ocupação e uso do solo no processo de licenciamento ambiental afronta o pacto federativo, as competências constitucionais atribuídas aos Municípios e o princípio da prevenção (CF, art. 23, inc. III, VI e VII; art. 30, inc. I e VIII; art. 182; art. 225, inc. IV; e Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade);
- f)** a dispensa da exigência de certidão municipal de ocupação e uso do solo no processo de licenciamento ambiental cria um cenário de insegurança jurídica, uma vez que determinados empreendimentos/atividades podem vir a ser licenciadas em desacordo com a legislação municipal e, depois, terem suas obras embargadas;
- g)** além da afronta ao ordenamento jurídico, o Despacho nº 7.013.022/20, ao pretender autorizar a renovação automática de licenças ambientais em caso de demora na resposta do órgão ambiental, permite a prática de atos com impactos ambientais potencialmente irreversíveis sem a necessária avaliação prévia;
- h)** o Despacho nº 7.013.022/20 deve ser considerado contraditório, ultrapassado e insubsistente diante da manifestação posterior da Advocacia-Geral da União sobre o tema da prorrogação dos prazos de validade das licenças ambientais na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.528;
- i)** o Despacho nº 7.013.022/20 importa em atuação insuficiente, deficiente e ineficiente, e viola o dever fundamental de proteger o meio ambiente (CF, art. 225 e 170, inc. VI), bem como princípio constitucional da eficiência que deve nortear a atuação da Administração (CF, art. 37);

- j) ainda que se pudesse admitir dúvida interpretativa na conjugação da Lei Complementar 140/11, da Lei Federal nº 13.874/19 e da Resolução CONAMA 237/97, a interpretação a ser dada pelos órgãos ambientais deve se pautar pelo postulado *in dubio pro natura*, jamais podendo essa interpretação assumir o viés de afrouxamento do regramento ambiental do SISNAMA.

Por todo o exposto, sugere a ABRAMPA que eventual aplicação do entendimento firmado no Despacho nº 7.013.022/20 pela Presidência do IBAMA a casos concretos seja devidamente questionada extrajudicialmente ou, se o caso, pelos meios legais cabíveis, de modo a garantir a remoção de ilícitos e evitar a concretização de danos ambientais e à ordem urbanística.

Belo Horizonte, 13 de abril de 2021.



CRISTINA SEIXAS GRAÇA
Presidente da ABRAMPA

ALEXANDRE
GAIO:02098613989

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE GAIO:02098613989
Dados: 2021.04.14 10:51:50 -03'00'

ALEXANDRE GAIO
Coordenador do Projeto PNMC em
Ação - ABRAMPA



SERPRO
Assinado digitalmente por:
VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

VIVIAN M. FERREIRA
Advogada da ABRAMPA