

Condicionantes para concessão do licenciamento ambiental



Talden Farias

Advogado e professor

É sabido que no processo administrativo de licenciamento ambiental, após

analisar os impactos ambientais da atividade em questão, o órgão ambiental responsável deverá se decidir por uma das três opções: I) não conceder a licença ambiental, ii) conceder a licença da forma requerida e iii) conceder a licença desde que sejam cumpridos determinados direcionamentos da Administração Pública. Esse terceiro caso é o mais comum, pois a maior parte dos projetos apresentados sofrem ajustes no sentido de ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa.

De acordo com Vanêscia Buzelato Prestes[[1](#)], tais direcionamentos devem constar na licença ambiental valendo como condição de validade desta. Nesse sentido, é importante destacar que o inciso II do artigo 1º da Resolução 237/97 do Conama estabelece que “a licença ambiental é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar” a atividade pretendida.

Assim, é da natureza do licenciamento ambiental o estabelecimento de condições, restrições e medidas de controle em relação às atividades econômicas potencial ou efetivamente poluidoras[[2](#)]. Daí o Projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental conceituar as condicionantes ambientais como as “medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos diretos identificados nos estudos ambientais, bem como maximizar os impactos positivos”[[3](#)].



A função do estudo e do relatório de impacto ambiental, bem como de qualquer outra espécie de estudo ambiental, é apontar medidas que possam evitar ou mitigar os impactos ambientais negativos. É nessa ordem de pensamento que o inciso III do artigo 6º da Resolução 237/97 do Conama determina que o estudo de impacto ambiental desenvolverá a “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas”[4].

Álvaro Luiz Valery Mirra[5] adverte que o estudo de impacto ambiental e o relatório prévio de impacto ambiental, bem como as demais avaliações de impacto ambiental, conforme o que for necessário, têm de ser exigidos, elaborados e aprovados antes da concessão da licença prévia, até porque se trata de um pré-requisito dela. Com base nesses estudos, o órgão ambiental definirá as condições às quais a atividade deverá se adequar no intuito de cumprir as normas ambientais vigentes[6].

A verificação do cumprimento das condicionantes se passa, em regra, no instante da concessão da licença de operação, a não ser que o próprio órgão ambiental consigne tal obrigação de forma expressa [7]. Em princípio nada impede que isso possa ser cobrado até durante o exercício da licença de operação, pois, embora dividido em fases, o pressuposto geral do licenciamento é a unicidade.

Considerando, pois, tratar-se de obrigação de relevante interesse ambiental, pode-se concluir que está configurado o crime definido no artigo 68 da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais), sempre que o empreendedor deixar de cumprir as exigências estabelecidas durante o licenciamento ambiental. Os direcionamentos apontados pela Administração Pública como condição para a concessão da licença ambiental e como condição da validade da licença ambiental concedida podem ser de duas ordens: as primeiras são as medidas mitigadoras e as segundas as medidas compensatórias.

As medidas mitigadoras são direcionamentos dados pela Administração Pública com o objetivo de diminuir ou de evitar determinado impacto ambiental negativo ou de aumentar determinado impacto ambiental positivo. Já em relação aos impactos ambientais impossíveis de serem evitados, devem ser propostas medidas compensatórias propriamente ditas.

Logo, cabe ao órgão ambiental competente indicar, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. Nessa ordem de ideias, a Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal) dispõe o seguinte sobre a compensação e a reposição florestal:



Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

(...)

§3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão.

§4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterà, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

II – a reposição ou compensação florestal, nos termos do §4º do art. 33;

Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

(...)

Art. 33. As pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal em suas atividades devem suprir-se de recursos oriundos de:

(...)

§4º A reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do SISNAMA.

Com efeito, no caso de impactos ambientais cuja mitigação seja muito difícil ou mesmo impossível, cabe ao responsável pela atividade a ser licenciada a tomada de medidas causadoras de impactos ambientais positivos que não precisam guardar nenhuma relação direta com a atividade proposta. Nesse diapasão, o artigo 1º da Resolução 010/87 do Conama determina:

para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA terá sempre como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

O artigo 5º da mesma resolução determina que “a entidade ou empresa responsável pelo empreendimento deverá se encarregar da manutenção da Estação Ecológica diretamente ou através de convênio com entidade do Poder Público capacitada para isso”. Nesse caso, a medida adotada é de caráter eminentemente compensatório, porque visa a compensar e não a diminuir o dano causado que deverá ser causado pela atividade a ser licenciada.

Recentemente, a Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) tratou do assunto ao dispor sobre a impossibilidade de exigência de compensações ambientais abusivas[8]. Com efeito, não faz sentido exigir medidas compensatórias não diretamente relacionadas aos impactos ambientais causados pela atividade poluidora, dada a inexistência do nexo de causalidade.

Daí o citado Projeto da Lei Geral de Licenciamento Ambiental prever recurso de 30 dias para a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, bem como estabelecer a impossibilidade de o empreendedor ficar responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas[9]. Trata-se de uma medida interessante, pois ajuda a evitar as exigências desproporcionais ou sem base legal, que por vezes não passam de verdadeiras “chantagens” dos órgãos ambientais.

Sendo assim, o objetivo do licenciamento não é simplesmente fazer com que as atividades econômicas não gerem nenhum impacto ambiental, mas é fazer com que os impactos causados fiquem dentro de determinado limite aceitável, de maneira que o padrão de qualidade ambiental estabelecido seja respeitado. Contudo, mesmo ficando dentro de um limite aceitável e não colocando em risco o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade, ainda assim muitas vezes se faz necessário que ocorra a mitigação ou a compensação dos impactos.

[1] PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 26-33, jan./fev. 2002, p. 30.

[2] “(...) 6. Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coações e formas de mitigação do uso e exploração dos recursos naturais – o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou empreendimento –, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restritivos que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP” (STJ, Segunda Turma. REsp n.1.245.149/MS. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 9.10.2012. DJe, 13 jun. 2013) e “EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RENOVAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL PARA BENEFICIAMENTO DE MADEIRA. NÃO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS FORMULADAS PELO ÓRGÃO FISCALIZADOR. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA E DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. ‘A concessão da ordem, em sede de Mandado de Segurança, reclama a demonstração inequívoca, mediante prova pré-constituída, do direito líquido e certo invocado’ (RMS 24.988/PI, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 18 de fevereiro de 2009). 2. No caso sub examinem, como bem assinalado pelo Parquet, a recorrente não cumpriu todas as exigências constantes da Notificação da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Pará n.528/DIPI/CODAP/DMA/2008 (fl. 103), porquanto furtou-se a apresentar o relatório de automonitoramento que incluísse as análises de emissões atmosféricas da caldeira e do incinerador, demonstrando a quantidade de partículas de CO e NO₂ emitidas (fls. 30-37 e 104-109), bem como o atestado de vistoria do Corpo de Bombeiros (fl. 64) foi considerado imprestável, já que expedido em data posterior à notificação do indeferimento da renovação da licença. Acrescente-se, ainda, que o



abaixo-assinado dos moradores da região onde se situa a empresa impetrante não se coaduna com os demais documentos acostados aos autos, quais sejam: o laudo sociológico (fls. 110-111) e o laudo pericial do Instituto de Criminalística Renato Chaves (fls. 65-67), que evidenciam a poluição do meio ambiente causada pela atividade da recorrente. Logo, o impetrante não demonstrou, através de prova pré-constituída, o direito líquido certo à renovação da licença ambiental. 3. Recurso ordinário não provido” (Primeira Turma. RMS n.29.976/PA. Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 3.9.2009. *DJe*, 16 set. 2009).

[3] Texto Base 4, alterado em 8 de agosto de 2019.

[4] “(...) 4. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, previsto no já transcrito inciso III do art. 9º da Lei n.6.938/81. Compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do RIMA. 5. O RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental, que deverá definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos (área de influência do projeto), considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza. (Resolução CONAMA 1/96, arts 5º, III e 9º). 6. O Decreto n.99.274 /90, que regulamenta a Lei n.6.938/81, e a Resolução CONAMA n.1/86 prevêm a necessidade de que o EIA/RIMA contenha a identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos, devendo ainda indicar e testar as medidas de correção dos respectivos impactos” (TRF1, Quinta Turma. AC n.2.955/TO. Des. Rel. Selene Maria de Almeida, j. 14.11.2007. *DJ*, 7 dez. 2007). “(...) Com efeito, o EIA/RIMA não se esgota em si mesmo, não constitui o objeto final postulado administrativamente, representando apenas uma das etapas (ato instrutório ou ordinatório) para o início da implantação e do funcionamento do empreendimento” (STJ. REsp n. 1.072.463/SP. Rel. Min. Castro Meira, j. 15.8.2013. *DJe*, 22 ago. 2013).

[5] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 35.

[6] “(...) 8. Mister não confundir prescrições técnicas e condicionantes que integram a licença urbanístico-ambiental (= o posterius) com o próprio Eia/Rima (= o prius), porquanto este deve, necessariamente, anteceder aquela, sendo proibido, diante da imprescindibilidade de motivação jurídico-científica de sua dispensa, afastá-lo de forma implícita, tácita ou simplista, vedação que se justifica tanto para assegurar a plena informação dos interessados, inclusive da comunidade, como para facilitar o controle administrativo e judicial da decisão em si mesma” (STJ, Segunda Turma. REsp n. 769.753. Herman Benjamin. *DJE*, 10 jun. 2011).

[7] “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. UHE SINOP. LICENÇA DE INSTALAÇÃO MEDIANTE CUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES PREVISTAS NA LICENÇA PRÉVIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO. (...) 2. As condicionantes instituídas na Licença Prévia podem ser cumpridas nas fases seguintes, visto que, de acordo com o art. 8º, III, da Resolução CONAMA 237, é na Licença de Operação que se verifica o efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação (...) 4. Não há nenhuma regra ambiental que condicione o cumprimento de todas exigências impostas na Licença Prévia à expedição da Licença de Instalação” (TRF1. AGRSLT n. 0037123-76.2014.4.01.0000/MT. Rel. Des. Cândido Ribeiro, j. 15.1.2015. *e-DJF1*, 30 jan. 2015).



[8] Art. 3º. 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: (...) XI – não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que: a) (VETADO); b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida; c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e (...).

[9] Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade: I – evitar os impactos ambientais negativos; II – minimizar os impactos ambientais negativos; e III – compensar os impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do caput deste artigo. § 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos. § 2º As atividades ou empreendimentos com áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas formalmente as responsabilidades por seu cumprimento. § 3º O disposto no § 2º deste artigo pode ser aplicado a atividades ou empreendimentos sob responsabilidade de autoridades licenciadoras distintas, desde que haja acordo de cooperação técnica firmado entre elas.

§ 4º As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou operar serviços de responsabilidade do poder público. § 5º O empreendedor pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, recurso que deve ser respondido no mesmo prazo, de forma motivada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes. § 6º A autoridade licenciadora pode conferir efeito suspensivo ao recurso previsto no § 5º deste artigo, ficando a condicionante objeto do recurso sobrestada até a sua manifestação final. § 7º O descumprimento de condicionantes da licença ambiental, sem a devida justificativa técnica, sujeita o empreendedor às sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento, ou na legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Date Created

28/09/2019