

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL II**

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE

ROMEU FARIA THOMÉ DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;

coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Marco Antônio César Villatore, Romeu Faria Thomé da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-113-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

A Coordenação do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II, do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, sente-se honrada por apresentar essa coletânea de artigos, fruto das pesquisas e dos debates realizados no âmbito do XXIV Congresso do CONPEDI, cujo tema foi Direito e política: da vulnerabilidade à sustentabilidade.

O evento, realizado na capital das Minas Gerais, desenvolveu suas atividades em três Instituições de Ensino Superior: a Faculdade de Direito da UFMG; a Universidade FUMEC; e a Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, no período de 11 a 14 de novembro de 2015.

Dentre os inúmeros trabalhos encaminhados, provenientes de todas as regiões do País, vinte e seis artigos foram aprovados e selecionados para compor o presente livro do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II, com temas ligados ao Direito Econômico, ao Direito do Consumidor, ao Direito do Trabalho e ao Direito Ambiental.

O CONPEDI, desde 2005, fomenta o debate nas áreas do Direito Econômico em grupos de trabalho específicos, como aqueles voltados para as relações de consumo e desenvolvimento, além de investigar a relação entre Direito Econômico, modernidade e análise econômica do Direito, e temas correlatos. Os debates envolvendo tópicos de Direito do Consumidor e do Direito do Trabalho, já tradicionais nos Congressos do CONPEDI, também foram significativos neste encontro realizado em Belo Horizonte.

Convém, entretanto, registrar uma nota de destaque ao incremento substancial das discussões relativas às normas de proteção ambiental e ao princípio do desenvolvimento sustentável nos últimos eventos do CONPEDI, em especial no grupo de trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II do XXIV Congresso. Esse aprofundamento se deve à crescente preocupação do ser humano com a manutenção do equilíbrio ambiental, refletida em inúmeros Programas de Pós Graduação espalhados pelo Brasil que se propõem à análise do tema, como o Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, uma das instituições anfitriãs do evento. A estreita relação instaurada entre as normas de Direito Econômico e as de Direito

Ambiental, em busca de fomentar não apenas o crescimento, mas o desenvolvimento econômico em harmonia com o bem-estar social e a preservação ambiental, demonstra a absoluta adequação desse grupo de trabalho, que incentiva a pesquisa interdisciplinar, aproximando o Direito, a Economia e o Desenvolvimento Sustentável.

A catástrofe envolvendo as barragens de rejeitos da mineradora Samarco, no município mineiro de Mariana, acontecida às vésperas do XXIV Congresso, com gravíssimas repercussões socioambientais, foi abordada pelos coordenadores e pesquisadores do grupo no início dos trabalhos, que prestaram homenagem às vítimas, além de reforçar a convicção de que o desenvolvimento se encontra inexoravelmente atrelado à proteção do meio ambiente.

As normas jurídicas, já utilizadas como instrumentos vocacionados ao crescimento econômico, devem ser compreendidas, a partir da constitucionalização da proteção do meio ambiente, como instrumentos de viabilização do desenvolvimento econômico sustentável.

A construção do conhecimento, paulatinamente, estrutura-se pelo esforço de docentes, doutorandos e mestrados, que desenvolvem a pesquisa jurídica de maneira independente e comprometida. Nessa perspectiva, os vinte e seis artigos apresentam análise interdisciplinar de temas contemporâneos e, desse modo, ofertam efetiva contribuição para a evolução e consolidação de diversos institutos jurídicos.

Não remanescem dúvidas de que a contribuição acadêmica dos pesquisadores participantes do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II é essencial para movimentar os debates social, econômico, ambiental, político e jurídico, revigorando a participação democrática. Aproveitamos para, mais uma vez, tecer sinceros agradecimentos aos autores e, ainda, registrar nosso propósito de instauração de debates impulsionados pelos trabalhos agora publicados, na expectativa de que o elo Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável se fortifique na corrente do CONPEDI. Convidamos, por fim, a todos, para uma profícua leitura.

Belo Horizonte, 15 de novembro de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Romeu Faria Thomé da Silva DOM HELDER

Professor Doutor Marco Antônio César Villatore PUCPR/UNINTER/UFSC

Professor Doutor Fernando Gustavo Knoerr - UNICURITIBA

**AS MANIFESTAÇÕES DE OUTROS ÓRGÃOS NO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL SOB A PERSPECTIVA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011**

**THE INTERVENTION OF OTHER AGENCIES IN ENVIRONMENTAL
LICENSING ACCORDING TO SUPPLEMENTARY LAW Nº 140/2011**

Maria Helena da Costa Chianca

Resumo

O presente artigo tem por finalidade enfrentar um dos inúmeros desafios que atingem o licenciamento ambiental, e fazem com que o seu processo administrativo seja ainda mais moroso e prejudicial para a economia e principalmente para o meio ambiente, trata-se das diversas intervenções que ocorrem nesse processo por parte de outras instituições e órgãos afetos pelo empreendimento ou atividade que esteja sendo licenciado. O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e como instrumento de regulação econômica do mercado no tocante aos aspectos ambientais, exerce papel essencial ao proporcionar ao Poder Público à análise da viabilidade ambiental do impacto causado por um empreendimento. O objetivo deste trabalho é expor o problema existente hoje, e pensar na melhor forma de solucioná-lo, buscando o melhor modo operacional para lidar com a questão e definindo qual a natureza jurídica dessas manifestações dentro do processo de licenciamento, para tanto, decidiu-se por analisar mais detidamente a autorização emitida pelos órgãos gestores de unidades de conservação afetadas por empreendimentos considerados como de significativo impacto ambiental.

Palavras-chave: Direito ambiental, Licenciamento ambiental, Intervenção, Autorização, Unidades de conservação

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to study one of the numerous problems affecting the environmental licensing, that makes its administrative process even more slow and detrimental to the economy and especially for the environment, in other words, the various interventions that occur in this process by other institutions and organizations related with the project or activity that will be licensed. The environmental licensing as an instrument of the National Environmental Policy, and of the market economic regulation related to environmental aspects, practice an essential role in providing the Government the environmental viability review of the enterprise impact. This work goal is to expose the problem, and think about the best way to solve it, seeking the best operating process to deal with the issue and defining the legal nature of this intervention in the licensing process, therefore, it was decided to analyze more closely the protected areas agencies authorization, considering projects affected by significant environmental impact.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental law, Environmental licensing, Intervention, Authorization, Protected areas

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da sociedade, a industrialização, as práticas capitalistas, junto com novas descobertas e a evolução da tecnologia geraram e ainda geram uma demanda cada vez maior por fontes de energia, produção de bens de consumo, expansão de áreas para agricultura e para pecuária, ou seja, a utilização dos recursos naturais.

Diante deste cenário, surgiu a preocupação de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, confluindo para que se estabelecesse uma normatização jurídica, com regras claras e eficientes, que representassem o contexto em que se encontra o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, na busca pela proteção necessária para que esse cenário não virasse um caos. A administração inteligente e consciente dos recursos naturais passou a ser imprescindível.

Neste sentido, o Direito Ambiental surge como uma ferramenta de resposta que busca compatibilizar as práticas predatórias de desenvolvimento, com a preservação de um ambiente saudável e que proporcione uma vida digna e segura à sociedade como um todo. Na opinião de Édis Milaré (2013, p. 9), trata-se de “ciência interdisciplinar do comportamento humano em face dos ecossistemas que nos cercam e nos quais decorre a nossa própria vida”.

O licenciamento ambiental é uma das ferramentas mais importantes do Direito Ambiental para a prevenção e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. Destaca-se o princípio da prevenção (junto com o da precaução) como a base do direito ambiental, uma vez que consiste no fato de que em matéria de meio ambiente é prioritário prever os possíveis danos e evitá-los, adotando medidas que reprimam o dano ambiental, ao invés de deixar que o dano ocorra, para vir a remediá-lo (MILARÉ, 2013, p. 166).

No entanto, por ser um dos únicos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei Federal nº 6.981/1981) que de fato encontra-se implantado e vem sendo operacionalizado, a realidade do licenciamento é a de que ele acaba por reunir todas as responsabilidades ambientais e de planejamento de uma região, tornando mais difícil do que já é o trabalho de análise do licenciamento. Esse instrumento está responsável por analisar questões que não seriam da sua alçada, mas que em razão da ausência de outros mecanismos hábeis para lidar com essas questões, acabam sendo inseridas dentro do licenciamento.

Com isso, um dos desafios do licenciamento ambiental na atualidade é a sua generalização, a necessidade de autorizações/anuências exigidas durante o processo de instituições intervenientes, para a emissão da licença, que por muitas vezes não envolvem uma questão ambiental. Essas anuências criam uma espécie de instância decisória paralela e um quadro de confusão institucional, em que cada uma dessas instituições tem suas regras e autorizações próprias, burocratizando ainda mais o procedimento, e mudando o percurso do licenciamento no meio do processo.

Destaca-se que a intervenção de outros órgãos no processo de licenciamento ambiental foi um dos desafios encontrados pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA, 2013, p. 26 e 27), no documento produzido no ano de 2013, intitulado “Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil”.

Assim, o presente artigo tem por finalidade enfrentar um dos inúmeros problemas que atingem o licenciamento ambiental e fazem com que o seu processo administrativo seja ainda mais moroso e prejudicial para a economia e principalmente para o meio ambiente, trata-se das diversas intervenções que ocorrem nesse processo por parte de outras instituições e órgãos afetos pelo empreendimento ou atividade que esteja sendo licenciado.

A pesquisa desenvolvida tem por objetivo ser descritiva, usando o método de análise de documentos jurídicos como a Constituição Federal de 1988, normas infraconstitucionais e jurisprudências sobre o tema, além da revisão bibliográfica já existente sobre a questão, e adotando como método de análise das informações o qualitativo.

A intenção não é defender a desnecessidade dessas manifestações no processo, até porque a grande maioria delas são importantes para o posicionamento final do órgão ambiental licenciador, o objetivo deste trabalho é na verdade expor o problema existente hoje, e pensar na melhor forma de solucioná-lo, buscando o melhor modo operacional para lidar com a questão e definindo qual a natureza jurídica dessas manifestações dentro do processo de licenciamento.

Para tanto, dentro do tema, decidiu-se por analisar especificamente a autorização emitida pelos órgãos gestores de unidades de conservação a serem afetadas por empreendimentos considerados como de significativo impacto ambiental, nos termos do art. 36, §3º da Lei Federal nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC).

2 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e como instrumento de regulação econômica do mercado no tocante aos aspectos ambientais, exerce papel essencial ao proporcionar ao Poder Público à análise da viabilidade ambiental do impacto causado por um empreendimento e, quando entender pela sua viabilidade, determinar mecanismos de reparação, mitigação, e/ou compensação desses impactos e, com isso, garantir o bem estar da população.

Vale destacar a abordagem do professor Paulo de Bessa Antunes ao explicar esse instrumento:

(...) a utilização dos recursos ambientais não é inteiramente livre, pois demanda uma autorização especial do estado que é feita por meio do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, o qual se dá sempre que uma atividade ou empreendimento seja considerado efetiva ou potencialmente poluidor, ou seja capaz de causar degradação ambiental. O licenciamento ambiental, de mero procedimento administrativo e rotineiro, acabou se transformando no centro de quase toda a polêmica em torno do meio ambiente que, por um motivo, ou por outro, acaba se reduzindo a uma discussão sobre o licenciamento ambiental e suas formalidades (ANTUNES, 2013, p. 201).

O licenciamento ambiental constitui, assim, importante instrumento de gestão do ambiente e política pública, na medida em que, através dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2013, p. 777).

É neste sentido que Carlos Sérgio Gurgel da Silva (2013, p. 31) esclarece que a regulação ambiental está intrinsecamente associada à ideia de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos ambientais. O licenciamento ambiental é o principal instrumento capaz de dar efetividade ao princípio da prevenção, uma vez que na sua concepção, ele deve ocorrer antes da implantação do empreendimento, durante e depois, atuando, assim, na prevenção de danos. Lembrando que em termos de proteção dos recursos naturais, a prevenção é mais eficiente do que a reparação do dano, até porque em alguns casos os danos são irreparáveis ou de difícil e duradoura reparação.

Além do seu eminente caráter preventivo, o licenciamento ambiental é o meio pelo qual podemos chegar ao desenvolvimento sustentável, impondo ao empreendedor um controle por parte da Administração Pública sobre a sua atividade, de modo a proporcionar que o desenvolvimento econômico esteja atrelado à proteção do meio ambiente. Verifica-se, assim, que o licenciamento ambiental define direitos e obrigações para o exercício da atividade licenciada sendo uma forma de controle exercido pelo ente público destinado à proteção do meio ambiente.

Esse instrumento surge como forma de orientação do modo de apropriação dos bens naturais, servindo de garantia para a sua reprodução. A questão ambiental tem características muito peculiares, que a diferenciam de qualquer outro aspecto econômico de uma atividade, visto que existe uma impossibilidade de pleno conhecimento da dinâmica dos ecossistemas integrados, tem por objeto os perigos de efeitos irreversíveis, lida com incertezas quanto às consequências futuras, delimitando os pressupostos com os quais se desenvolve uma economia ligada ao bem-estar, sem que se ultrapassem os limites ecológicos, devendo tudo isso ser observado e considerado no licenciamento ambiental (DERANI, 2008, p. 99).

O licenciamento constitui instrumento hábil para a concretização de políticas públicas ambientais e para garantir a efetividade de diversos princípios constitucionais em matéria ambiental, com especial atenção para os princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável. Conforme explica Paulo Affonso Machado (2011, p. 297), não pode haver relaxamento por parte do Poder Público, se não o licenciamento desvirtua-se do seu fim, podendo submeter o empresário honesto a uma despesa inócua, ou acarretar um justificável prejuízo para um vasto número de pessoas afetadas pelo impacto ambiental não mensurado.

Nesse tocante que se defende que é no âmbito do licenciamento ambiental que o Estado, mediante seu poder regulador, deverá exercer o efetivo controle, prévio e/ou fiscalizatório, dos empreendimentos potencialmente poluidores e/ou utilizadores de recursos naturais. No entanto, verifica-se atualmente que este instrumento está excessivamente burocratizado, responsável pela análise de questões que não deveriam ser da sua alçada, por não estarem relacionadas com o tema ambiental, e com isso, funcionando muito aquém da sua plena eficácia.

Fato é que a realidade deste instrumento demonstra que em sua maioria, ou o órgão ambiental demora um período muito longo para análise e emissão das licenças, ou estas são

emitidas sem nenhum tipo de análise. Isso é ruim para a economia, mas mais ainda para o meio ambiente, visto que o problema dos processos de licenciamento ambiental que demoram um longo tempo para serem analisados está não só no fato da empresa não poder operar, mas principalmente no fato de que muitas começam a operar irregularmente, sem a licença e, assim, sem também observar as diretrizes e controles ambientais.

Muitos são os fatores que levam à burocratização demasiada desse instrumento, seja pelo fato dele ser o único instrumento da PNMA que efetivamente vem sendo operacionalizado, o que faz com que ele abranja tudo sobre a matéria ambiental; seja pela ineficiência dos órgãos ambientais, em que muitos estão despreparados, descapacitados, e/ou abarrotados de processos para um número ínfimo de funcionários.

O estudo da ABEMA (2013, p. 22 à 34) elencou onze desafios para o licenciamento, quais sejam: o momento da elaboração da avaliação de impacto ambiental (AIA); o fator locacional; a subjetividade e imprecisão da maioria dos processo de licenciamento; a ausência de definição do que seria significativo impacto ambiental; a intervenção no licenciamento por outros órgãos; a compensação ambiental imposta como condicionante sem nexos com os impactos causados; a ausência de interdisciplinaridade entre as diversas questões ambientais analisadas; a necessidade de aprimorar as consultas populares e as audiências públicas; a necessidade de aprimorar a capacidade institucional e a capacitação técnica dos órgãos ambientais; a definição dos impactos interestaduais (regionais) e locais e; a adoção do licenciamento, sem o apoio dos demais instrumentos subsidiários e sem compromisso com metas de qualidade.

Dentre esses fatores que tornam o processo de licenciamento ambiental mais demorado, este trabalho resolveu analisar a questão da quantidade excessiva de manifestações, autorizações, anuências, certidões e declarações que precisam constar no processo, sem seguir regras procedimentais claras. Neste sentido, conforme explicado na introdução, como não seria possível esgotar todos os problemas que envolvem o processo de licenciamento ambiental, adotou-se como recorte da questão para fins de estudo do presente artigo a abordagem da questão sob o enfoque da intervenção de outros órgãos no processo de licenciamento ambiental. Mais especificamente, analisar a autorização das unidades de conservação no âmbito dos processos de licenciamento ambiental.

3 DAS MANIFESTAÇÕES DE OUTROS ÓRGÃOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988 nos artigos 23, incisos III, VI e VII e 225, impôs ao Poder Público de todos os entes da federação o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No entanto, o parágrafo único do art. 23 estabeleceu que Lei Complementar criaria normas de cooperação entre os entes da federação, assim a tutela administrativa do meio ambiente passaria a ter regras claras de atribuição de cada um dos entes federativos, visando evitar a superposição de poderes, o que poderia levar a manifestações conflitantes ou contraditórias sobre um mesmo assunto.

Com isso, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que dispôs especificamente sobre a cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, conforme preceituado no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988. Vale observar as lições de Paulo José Leite Farias sobre o tema:

(...) a circunstância do Estado-membro, juntamente com o Município, a União e o Distrito Federal, comporem único e indivisível sistema de administração pública de interesses ambientais, não implica – nem se pode conceber que implique – superposição de poderes, de modo a propiciar manifestações conflitantes ou contraditórias das diferentes pessoas políticas em face de um mesmo assunto. Sem qualquer dúvida, um dos principais objetivos da ordem constitucional é o da segurança e certeza jurídicas, circunstância que se deve ter em mente ao interpretar o dispositivo em apreço (FARIAS, 1999, p. 312).

Ressalta-se que dentre as finalidades contidas no art. 3º, inciso III da referida Lei Complementar está a de harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente¹.

¹ Lei Complementar nº 140/2011: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

Diante da necessidade de manifestações de outros órgãos no processo de licenciamento ambiental, o art. 13, *caput* e §1º, da Lei Complementar nº 140/2011 veio dispor sobre a questão, a saber:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Verifica-se que o citado dispositivo estabelece diversas regras para o licenciamento e manifestações de outros órgãos no curso do processo, como: i) o licenciamento ambiental será promovido apenas por um único ente licenciador, nos termos das competências atribuídas pela Lei Complementar nº 140/2011; e ii) os demais órgãos, que não estiverem responsáveis pela condução do licenciamento, mas tiverem interesse em se manifestar, poderão apresentar as suas considerações desde que: a) de maneira não vinculante; e b) respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Como explicado por Talden Farias (2013, p. 119), a lógica de se estabelecer um único nível de competência no licenciamento ambiental é que os entes federativos atuem em suas respectivas jurisdições, trabalhando cada um deles com determinados tipos de atividades coerentes com o grau de impacto, tendo em vista que a atuação integrada tende a ser mais objetiva na concretização do fim maior do licenciamento, que é a consecução do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e a Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região também interpretaram o dispositivo dessa forma, conforme ementas colacionadas abaixo:

ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISNAMA. MANIFESTAÇÃO NÃO VINCULANTE.

. Hipótese em que a FATMA analisou estudo de impacto ambiental e considerou-o suficiente para autorizar o regular funcionamento do empreendimento, que consiste na exploração de conchas calcárias.

. **A emissão de licença não tem sua eficácia condicionada à aprovação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental por outro órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), nos**

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (grifou-se)

termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 140/2011, que prevê a manifestação de outros órgãos de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimento (TRF4, 2013 – grifou-se).

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. UNIÃO FEDERAL. ASSISTENTE SIMPLES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MUNICÍPIO. LEI COMPLR Nº 140/11. NECESSIDADE DE ÓRGÃO AMBIENTAL CAPACITADO. DISCRICIONARIEDADE DA OITIVA DE ÓRGÃOS FISCALIZADORES DA ESFERA FEDERAL E ESTADUAL. RECURSOS DE APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDOS.

1 - A simples presença da União Federal na demanda, na qualidade de assistente do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, atrai a incidência do art. 109, I, da Constituição Federal, firmando a competência da Justiça Federal.

2- Nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, em especial de seu art. 9º, XIV, os Municípios passaram a ser expressamente competentes para realização do licenciamento ambiental.

3- Conforme preceituam os artigos 2º, II e 15, da Lei Complementar nº 140/2011, a competência municipal para licenciamento só pode ser exercida quando existir órgão ambiental capacitado para tanto. Na falta da necessária estrutura, o licenciamento ambiental fica a cargo do respectivo Estado, que passa a atuar supletivamente.

4- No caso vertente, malgrado tenha o Município apelante comprovado a publicação de seu Código Ambiental (fls.520- Lei Municipal nº 2.602/08), não há nos autos qualquer documentação que comprove ter a municipalidade estrutura capacitada para realização dos procedimentos ambientais. Ao contrário. Há nos autos documentos que atestam a ausência de capacidade do órgão ambiental municipal, ante a inexistência de pessoal qualificado.

5- Da análise dos art. 2º, III, art. 13, § 1º e art. 16, parágrafo único, todos da Lei Complementar nº 140/11, infere-se que o licenciamento ambiental compete a apenas um único ente federativo, o qual poderá solicitar a manifestação de outros órgãos, caso julgue necessário, sendo certo que tal manifestação terá efeito não vinculante.

6- Recursos de apelação parcialmente providos. (TRF2, 2014 – grifou-se)

Depreende-se, assim, que o dispositivo em comento abrange todo e qualquer órgão que queria ou deva se manifestar no processo de licenciamento ambiental, sendo esta uma regra que deve ser observada por qualquer órgão interveniente, visando à análise do empreendimento de forma mais eficaz para o meio ambiente e prezando pela aplicação do princípio da eficiência da Administração Pública. Da mesma forma também foi o entendimento de Édis Milaré:

Questiona-se, no ponto, quanto ao caráter *vinculante* ou não da manifestação emanada desses órgãos e entidades intervenientes.

O entendimento dominante descarta qualquer vinculação do órgão condutor do licenciamento aos exames e pareceres produzidos pelos órgãos coadjuutores.

(...).

Não indica, a bem ver, submissão, motivo pelo qual qualquer pretensão destinada a vincular o exame técnico procedido pelo órgão ambiental licenciador a manifestações de outros órgãos soa desprovida de amparo técnico-jurídico, até porque a competência para o exame da viabilidade ambiental é de sua única e exclusiva atribuição, conforme ditame legal.

Pense, por exemplo, num licenciamento conduzido pelo órgão estadual. Com o qual não concorde o IBAMA ou o órgão local. Qual decisão prevalecerá?

Daí virmos sustentando, desde sempre, até como meio de evitar a judicialização e conseqüente procrastinação do procedimento, que o caráter não vinculativo é o que deve prevalecer. Claro que a recusa deve ser exposta em decisão motivada, em ordem a se evitar possíveis alegações de falta de cuidado do trato da questão ambiental ou até mesmo indesejáveis arbitrariedades. Outro tanto, não se pode olvidar que os possíveis conflitos e tumultos entre as corporações incumbidas do licenciamento não se coadunam com o princípio da eficiência da Administração Pública, consagrado no art. 37, caput, da Constituição da República (MILARÉ, 2013, p. 794 e 795).

Assim, denota-se que o dispositivo estabeleceu que o licenciamento ambiental ocorrerá em apenas um único nível de competência, por apenas um único ente da federação, de modo a evitar sobreposição de atuação entre os entes federativos, bem como, conflitos de atribuições. Em adição, ficou prevista a possibilidade dos demais entes federativos interessados no processo de licenciamento poderem se manifestar, porém de maneira não vinculante e com respeito aos prazos estabelecidos.

Acrescenta-se que o art. 23 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu as competências administrativas comuns dos entes da federação, e em razão da autonomia, não existe hierarquia entre eles, e a Lei Complementar nº 140/2011 veio dirimir os eventuais conflitos de atuação entre os entes no que tange a proteção do meio ambiente.

Sendo assim, se as manifestações em comento vinculassem a decisão final do ente licenciador, estar-se-ia diante de violação clara da autonomia dos entes da federação, visto que o ente responsável pela promoção do licenciamento ambiental teria a sua autonomia - relacionada à sua capacidade de autoadministração da competência de licenciar - condicionada ao entendimento de outro ente da federação que apresentasse manifestação, autorização, anuência ou qualquer outro tipo de consideração no processo de licenciamento.

4 DA AUTORIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Neste contexto, uma das formas mais usuais de intervenção no processo de licenciamento é a autorização dos órgãos gestores de unidades de conservação prevista no art. 36, §3º da Lei Federal nº 9.985/2000, necessária nos licenciamentos sujeitos à elaboração de EIA/RIMA, cujo empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a saber:

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

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

Seguindo o entendimento da lei, a Resolução CONAMA nº 428/2010, no seu art. 1º, reiterou a obrigação de autorização do órgão gestor da unidade de conservação nos casos citados acima, e definiu em seu §2º que quando não houver zona de amortecimento estabelecida para a unidade de conservação, será aplicada uma faixa de 3.000 m (três mil metros) a partir do limite da unidade de conservação, salvo os casos de Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas.

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação. (...)

§2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação desta Resolução, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas.

Ou seja, a autorização do órgão gestor mencionada é exigível quando ficar demonstrada a existência de impactos ambientais significativos e efetivos, constatação esta que cabe ao órgão ambiental licenciador com fundamento no EIA/RIMA, somado ao fato do empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento.

4.1 Da observância dos prazos legais para manifestação dos órgãos gestores das unidades de conservação no processo de licenciamento ambiental

A referida Resolução CONAMA nº 428/2010 criou um procedimento de solicitação e manifestação quanto à autorização do órgão gestor da unidade de conservação, que consta nos seus artigos 2º e 3º. De acordo com o art. 2º o órgão responsável pela administração da unidade de conservação deverá se manifestar conclusivamente, após avaliação dos estudos ambientais, no prazo de até 60 dias, a partir do recebimento da solicitação, conforme destacado abaixo:

Art. 2º A autorização de que trata esta Resolução deverá ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador, antes da emissão da primeira licença prevista, ao órgão responsável pela administração da UC que se manifestará conclusivamente após avaliação dos estudos ambientais exigidos dentro do procedimento de licenciamento ambiental, no prazo de até 60 dias, a partir do recebimento da solicitação. (...)

§ 6º Na hipótese de inobservância do prazo previsto no *caput*, o órgão responsável pela administração da UC deverá encaminhar, ao órgão licenciador e ao órgão central do SNUC, a justificativa para o descumprimento.

Destaca-se que o §6º do citado artigo complementa o *caput* ao estabelecer que quando ocorrer a inobservância do mencionado prazo, o órgão responsável pela administração da UC deverá encaminhar ao órgão licenciador a justificativa para o descumprimento. Mas esse dispositivo não determina que a apresentação de justificativa conceda mais prazo para manifestação, ou mesmo interrompa o prazo de 60 dias em curso. O dispositivo que tratou da interrupção foi o art. 3º, §4º, que não mencionou a justificativa como hipótese de interrupção.

Neste tocante, de acordo com o §4º do art. 3º da Resolução, o prazo de 60 dias para manifestação do órgão gestor da UC é interrompido durante a elaboração dos estudos complementares específicos ou preparação de esclarecimentos, e quando retomado fica acrescido de mais 30 dias, em relação ao prazo original:

Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:

I – pela emissão da autorização;

II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;

III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;

IV – pelo indeferimento da solicitação.

(...)

§ 4º A contagem do prazo para manifestação do órgão responsável pela administração da UC será interrompida durante a elaboração dos estudos complementares específicos ou preparação de esclarecimentos, sendo retomada, acrescido de mais 30 dias, em relação ao prazo original, se necessário.

Verifica-se que o mencionado artigo também estabelece 4 formas de manifestação final do órgão responsável pela administração da unidade de conservação, quais sejam: i) emissão da autorização; ii) exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência; iii) incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a unidade de conservação; ou iv) indeferimento da solicitação.

Diante desse procedimento descrito acima, conclui-se que existe um prazo, devidamente regulamentado, para que essa autorização seja emitida, lembrando que o art. 13, §1º, da Lei Complementar nº 140/2011 também prevê que qualquer manifestação no processo de licenciamento ambiental deverá respeitar os prazos estabelecidos, com isso, caso não cumprido o prazo, nada impede que o órgão licenciador prossiga com a análise do licenciamento, sendo possível a decisão quanto à emissão ou não da respectiva licença.

O órgão ambiental licenciador deve observar os princípios da eficiência² da Administração Pública e da legalidade³, de modo que se existe a previsão legal no sentido de que as intervenções no processo de licenciamento ambiental devem respeitar os prazos

² O núcleo do princípio da eficiência é a busca da produtividade e economicidade, junto com a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2007, p. 28).

³ De acordo com o princípio da legalidade, toda atividade funcional da administração pública, no presente caso representada pelo órgão licenciador, deve ser autorizada pela legislação vigente. Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2010, p. 89) e José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2007, p. 19) compararam as atividades exercidas pelo administrador público, com as realizadas pelo indivíduo no campo privado, e caracterizam de forma clara o princípio da legalidade dentro da esfera administrativa ao explicarem que o indivíduo pode fazer tudo que a lei não veda, já a administração pública só pode atuar de acordo com o que a lei autoriza .

estabelecidos para o licenciamento, este não deve ficar aguardando *ad eternum* a manifestação de outros órgãos.

Corroborando com esse entendimento, Eduardo Fortunato Bim defende que a ausência de manifestação do órgão gestor da UC dentro do prazo concedido pela legislação vigente, não paralisa o processo de licenciamento ambiental, devendo este seguir com o seu trâmite, com possibilidade de emissão de decisão final, conforme trecho destacado abaixo:

O órgão licenciador não pode ficar à mercê da boa vontade do órgão gestor da UC para cumprir suas funções institucionais nem ser obrigado socorrer-se ao Judiciário para obter a autorização do órgão gestor da UC.

Se for certo que não existe licenciamento tácito (LC 140/11, art. 14, § 2º), também é certo que nesse caso se trata de uma mera autorização complementar ao licenciamento ambiental, não se confundindo com ele, e que o meio ambiente não está desamparado, uma vez que está sob a tutela do órgão ambiental licenciador.

A autorização do órgão gestor da UC não é uma licença tácita – inexistente em nosso ordenamento, como se viu –, mas manifestação que integra do processo de licenciamento, independentemente de se considerá-la vinculante ou meramente opinativa. Não existe o poder de paralisar o licenciamento ambiental por participação de órgãos externos e nem se considera que o órgão licenciador concedeu uma licença ambiental por decurso de prazo. (BIM, 2014, p. 98/99).

No entanto, cumpre deixar claro que se após o decurso do prazo, mas antes da decisão quanto à emissão da licença ou seu indeferimento for apresentada a autorização do órgão gestor da unidade de conservação, neste caso, é no mínimo prudente e de bom tom avaliar as considerações apresentadas extemporaneamente acerca do empreendimento.

Conforme expõe Eduardo Fortunato Bim (BIM, 2014, p. 100), a possibilidade de o órgão licenciador poder prosseguir com o processo de licenciamento ambiental nos casos em que a resposta do órgão gestor da unidade de conservação não vier dentro do prazo narrado acima, não significa que a manifestação tardia não possa ser levada em consideração se ainda houver tempo hábil para tanto.

Soma-se ao argumento anterior o disposto no art. 14 da Lei Federal nº 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio):

Art. 14. Os órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental deverão fazê-lo em prazo a ser estabelecido em regulamento editado pela respectiva esfera de governo.

Verifica-se da letra do citado dispositivo, que a própria lei de criação do ICMBio já previa a necessidade do órgão observar, dentro do processo de licenciamento ambiental, os prazos estabelecidos por regulamento para a sua manifestação. Com isso, considerando que a Resolução CONAMA nº 428/2010 estabeleceu prazos a serem cumpridos pelos órgãos gestores de unidades de conservação no processo de licenciamento ambiental, estes prazos devem sim ser observados, e decorrido o tempo previsto para manifestação sem que essa ocorra, entende-se que o órgão licenciador deve dar prosseguimento com a análise e decisão quanto ao licenciamento.

Destaca-se ainda que a Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS nº 419/2001 estabeleceu no art. 6º, §4º, que nos licenciamentos de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a ausência de manifestação dos órgãos e entidades envolvidos, no prazo estabelecido, não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença.

Por analogia, na ausência de norma ambiental semelhante em âmbito estadual ou municipal, específica sobre licenciamento, e considerando a razoabilidade do preceito, entende-se que o conteúdo do dispositivo só confirma o entendimento deste artigo de que o órgão licenciador não pode deixar o processo de licenciamento ambiental parado, enquanto o órgão administrador da unidade de conservação não se manifesta, assim como, enquanto qualquer outro órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental não se manifesta.

Salienta-se que a manifestação do órgão gestor da unidade de conservação se trata apenas de uma mera autorização complementar ao licenciamento ambiental, e não se confunde com este, logo, a ausência dessa manifestação não significa que não haverá análise ambiental do empreendimento, nem muito menos que os aspectos envolvendo a unidade de conservação afetada não serão observados, isso tudo deverá ser objeto de análise pelo órgão ambiental licenciador no âmbito do processo de licenciamento.

Com isso, conclui-se que a ausência de manifestação final do órgão gestor da unidade de conservação no processo de licenciamento ambiental após o decurso do prazo estabelecido pela Resolução CONAMA nº 428/2010 não implicará em prejuízo ao andamento do processo de licenciamento, nem na expedição da respectiva licença. Entretanto, na ausência desta manifestação, o órgão licenciador deve fazer uma análise mais acurada dos impactos nas unidades de conservação afetadas pelo empreendimento, de modo que a ausência de

manifestação do órgão gestor da unidade de conservação não implique em perda na análise ambiental.

4.2 Do caráter opinativo da autorização dos órgãos gestores de unidades de conservação

Conforme já exposto, todas as manifestações, autorizações, anuências etc., necessárias para a análise do licenciamento ambiental, nos termos do art. 13, §1º da Lei Complementar nº 140/2011 têm caráter opinativo, e não vinculante, assim, a autorização dos órgãos gestores das unidades de conservação não se diferencia das demais abrangidas pelo dispositivo.

Neste sentido, entende-se que a autorização prevista no §3ª, do art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 tem caráter opinativo, de modo a influenciar, mas sem vincular a decisão final do órgão licenciador, que no caso de discordar da manifestação do órgão administrador da unidade de conservação, deverá fazer isso de forma fundamentada dentro do processo de licenciamento ambiental. Como reforço ao entendimento acima, cumpre citar que idêntica interpretação também é adotada por Paulo de Bessa Antunes, vejamos:

O Licenciamento ambiental deverá ser feito em apenas um nível federativo, tal como determinado pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011, cabendo aos demais entes federativos interessados manifestarem-se sem efeito vinculante, observados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. Aqui cabe uma indagação: qual o efeito da norma ora examinada sobre o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 que disciplina o Sistema Nacional de Unidades de Conservação? Como se sabe, o mencionado artigo 36 determina em seu § 3º que os gestores das unidades de conservação devem dar o seu *nihil obstat* para projetos que possam afetar as unidades de conservação por eles geridas. Ora, a Lei Complementar, acertadamente, determinou que o parecer de ente federativo diverso daquele que está licenciando uma atividade não tem efeito vinculante – consequência lógica do regime federativo -, assim, o parecer oferecido por uma unidade de conservação integrante de outra esfera administrativa não obriga àquela que está licenciando, o que modera os efeitos do poder de veto que passa a ser aplicável apenas quando a Unidade de Conservação afetada e o órgão licenciador forem do mesmo nível (ANTUNES, 2012, p. 220 e 221).

Além disso, ao considerar que a autorização ambiental do órgão gestor da unidade de conservação tem caráter vinculante, estar-se-ia infringindo o disposto no art. 18 da Constituição Federal de 1988, que determina que todos os entes da federação são dotados de autonomia, que se caracteriza pela chamada tríplex capacidade de auto-organização e

normatização própria, auto governo e autoadministração, sendo certo que os entes administrativos se auto administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias (MORAES, 2013, p. 284).

Conforme já esclarecido anteriormente o art. 23 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu as competências administrativas comuns dos entes da federação, e seu parágrafo único determinou que lei complementar fixaria normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Em relação à questão ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011 veio dirimir os eventuais conflitos de atuação entre os entes no que tange a proteção do meio ambiente.

Neste tocante, Bruno de Andrade Christofoli defende que o art. 36, §3º da Lei Federal nº 9.985/2000 deve ser interpretado conforme a constituição, de modo que uma lei ordinária não pode criar uma autorização com caráter vinculante, que influencie no critério de atribuição de ações a cada ente da federação estipulado pela Lei Complementar nº 140/2011, por este motivo, a autorização em questão não seguiria a definição de autorização clássica do Direito Administrativo, tendo um caráter híbrido - como tudo em Direito Ambiental -, que a conferiria uma natureza jurídica meramente opinativa, conforme os dois trechos destacados a seguir:

Ocorre que, se se interpretar a autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 de acordo com a definição clássica do Direito Administrativo, sendo ela um impeditivo à continuidade do licenciamento ambiental, há que se reconhecer que o legislador ordinário invadiu matéria reservada ao legislador complementar (além do fato de constituir mais uma forma de submissão da vontade de um ente federativo a do outro do que uma forma de cooperação). Esse vício inexistiria se considerada que tal autorização não vincula o órgão competente para a licença, visto que essa forma de intervenção é amparada pelo artigo 13, §1º, da Lei Complementar n. 140/11, como se demonstra adiante.

(...)

Já no caso da interpretação de que a aludida autorização do órgão gestor de UC é obrigatória, mas não vincula o responsável pela licença, zela-se pela autonomia dos entes da Federação. Isso se diz pois o processo de licenciamento será conduzido pelo único ente federativo competente, que, no caso do empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação, deverá ouvir os gestores dessas unidades, mas sem vincular-se ao teor dessas manifestações, visto que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos e inexistente subordinação entre eles. A participação do gestor, de acordo com essa interpretação, é uma formalidade do rito processual, porém sua discordância com o projeto, não impede que o órgão licenciador adote

outro caminho, desde que sempre exponha adequadamente as razões de sua decisão (argumentação) (CHRISTOFOLI, 2013, p. 17 e 23).

Logo, em atenção à autonomia dos entes da federação estabelecida pela Constituição Federal de 1988, e ao disposto no art. 13, §1º da Lei Complementar nº 140/2011, a autorização a que se refere o art. 36, §6º da Lei Federal nº 9.985/2000 não pode ser dotada de caráter vinculativo, sendo meramente opinativa.

Diante da conclusão de que a autorização em comento tem caráter opinativo, nos deparamos tanto com os preceitos da lei de processo administrativo federal (art. 42⁴), como da lei de processo administrativo do Estado do Rio de Janeiro (art. 38⁵), as quais estabelecem que no caso de um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, o que complementa o entendimento apresentado no tópico anterior (4.1).

Desta forma, na hipótese da posição do órgão administrador da unidade de conservação ser contraditória à posição do órgão licenciador referente aos impactos do licenciamento ambiental, esclarece-se que a aludida autorização é opinativa, podendo o órgão competente pela análise do licenciamento ambiental discordar, desde que de forma fundamentada.

5 CONCLUSÃO

Por fim, cumpre esclarecer que embora defenda nesse artigo que as diversas manifestações de outros órgãos no processo de licenciamento ambiental contribuem para prolongar a sua duração, junto a outros fatores, na verdade não sou contra as manifestações de

⁴ Lei Federal 9.784/1999 - Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

⁵ Lei Estadual nº 5.427/2009 - Art. 38. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de trinta dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de prorrogação.

§1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

outros órgãos, pelo contrário, entendo que todas são muito importantes e válidas, o que defendo é que existe um procedimento que deve ser cumprido, com prazos e limites de atribuições, bem como, respeito à previsão da Lei Complementar 140/2011, de um licenciamento uno, com observância dos princípios da autonomia, da eficiência e da legalidade, além do dever de se considerar a competência da autoridade licenciadora.

A autorização prevista no §3º do art. 36 é de extrema relevância, visto que o órgão gestor da unidade de conservação tem que ter ciência do empreendimento de significativo impacto que poderá afetá-la, antes que qualquer atividade seja iniciada, de modo a contribuir para o trabalho do órgão licenciador, propondo medidas mitigatórias, compensatórias, reparadoras, ou mesmo apresentando fatos que fundamentem o eventual impedimento de uma atividade ser exercida naquele local com as suas características.

No entanto, essa autorização não substituiu o processo de licenciamento, nem mesmo a avaliação final do órgão competente para promovê-lo, servindo de subsídios para a sua análise, mas sem vincular a posição final do órgão ambiental que está promovendo a análise do licenciamento, sob pena de ferir o disposto na Lei Complementar nº 140/2011, o princípio da autonomia e o pacto federativo. Mas, sendo o caso de dentre as manifestações apresentadas no processo de licenciamento, existirem posições contrárias às do órgão licenciador, este deverá fundamentar o motivo para discordar do órgão especializado que se manifestou no processo, que no caso especificamente analisado é o órgão gestor da unidade de conservação.

Por ser uma das poucas formas de intervenção no licenciamento ambiental prevista em lei e com regulamentação já existente, verifica-se pela sua análise uma forma de estudar o problema como um todo mais detidamente. Para as manifestações que não foram regulamentadas, entendo que a regra geral prevista no art. 13, §1º da Lei Complementar nº 140/2011, já serve de base para concluir-se que todos deverão observar no mínimo o prazo de licenciamento ambiental, e serão apenas de natureza opinativa.

Neste sentido, o presente artigo buscou por meio da análise da autorização dos órgãos gestores das unidades de conservação, em específico, mostrar a aplicação do art. 13, §1º da Lei Complementar nº 140/2011, de modo a esclarecer que toda e qualquer manifestação no processo de licenciamento ambiental deverá observar os prazos para apresentação das considerações, além de não terem caráter vinculante.

A aplicação de fato do referido dispositivo nos processos de licenciamento ambiental já começa a ter grande valia para a desburocratização e diminuição do tempo de análise e

emissão de uma licença, contribuindo para a eficácia do instituto, que não sofre apenas desse problema, mas a sua solução já traz muitos benefícios para a sociedade, seja econômica ou ambientalmente.

BIBLIOGRAFIA

Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília: ABEMA, 2013. Disponível em: http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf. Acesso em: 25 julho 2015.

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

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Apelação Cível n. 200851020036367, Quinta Turma Especializada, Relator Des. Federal Flavio de Oliveira Lucas, Publicação: 07/08/2014. Disponível em: <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25253273/ac-apelacao-civel-ac-200851020036367-trf2>. Acesso em: 25/07/2015.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Embargos Infringentes n. 0007287-70.2003.404.7207, Segunda Seção, Relator Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Publicação: 20/08/2013. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/52750226/trf-4-judicial-05-04-2013-pg-339>. Acesso em: 25/07/2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. A interpretação conforme à Constituição da autorização para o licenciamento ambiental dos órgãos gestores de Unidades de Conservação. Monografia no curso de Aperfeiçoamento/Especialização em Especialização em Licenciamento Ambiental. Florianópolis: Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. Orientador: Marcelo Buzaglo Dantas. 2013

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Editora: Sérgio Fabris. 1999.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8 ed. Ver., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Regulação ambiental como mecanismo de aprimoramento da gestão pública em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental — FDU**, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, p. 21-40, jul./ago. 2013.