

### *Dedicatória*

Dedico este trabalho ao amor da minha vida, o meu marido Mario, companheiro de todas as horas, que contribuiu decisivamente para que esta dissertação pudesse ser concluída, com sugestões sempre pertinentes e indicação de referências bibliográficas importantes.

Dedico-o, também, à minha filha Mariana, que deu um sentido especial à minha existência e me tem proporcionado grandes momentos de alegria.

## *RESUMO*

ATTANASIO, G. M. C. (2005). Avaliação da obrigatoriedade do zoneamento ecológico-econômico, no contexto do licenciamento ambiental. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

O Zoneamento Ambiental, um dos instrumentos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02, com a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico e tem se evidenciado como uma ferramenta importante de gestão e planejamento ambientais, dotada de aptidão para realizar caracterização e diagnóstico ambientais de determinado espaço, de acordo com a sua capacidade de suporte. Com essa característica, pode ser utilizado com eficiência no licenciamento ambiental de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, dotando o órgão licenciador de subsídios importantes para decidir sobre a viabilidade ambiental de um determinado empreendimento ou atividade. A caracterização e diagnóstico ambientais, produtos do Zoneamento Ecológico-Econômico, também darão maior agilidade e dinamismo ao Estudo de Impacto Ambiental, na medida em que permitem a identificação da melhor alternativa locacional do empreendimento, reduzindo a necessidade de adoção de medidas mitigadoras. O Decreto 4.297/02, em consonância com os dispositivos constitucionais e princípios fundamentais de proteção ao meio ambiente, bem como com as finalidades objetivadas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, prevê que Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de produção obrigatória pelo Poder Público, nas hipóteses por ele mencionadas. Contudo, pode haver questionamentos quanto à forma em que a

obrigatoriedade foi veiculada (por meio de decreto) e se ele seria obrigatório somente nos casos em que já tivesse sido executado, pois, aparentemente, o decreto teria feito uma ressalva nesse sentido. Desta maneira, a discussão a respeito do dever de sua elaboração imediata se mostra relevante para que a implementação deste importante instrumento possa ser exigida do Poder Público.

Palavras chave: zoneamento ecológico-econômico, licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental, gestão ambiental, planejamento ambiental e desenvolvimento sustentável.

## **ABSTRACT**

ATTANASIO, G. M. C. (2005). Evaluation of the obedience of the ecological-economic zoning, in the context of the environmental licensing. (Msc dissertation). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

The environmental zoning, one of the instruments of the Environment National Policy Law (Law 6.938/81), was regulated by the decree nº 4.297/02, with the denomination of Economic Ecologic Zoning and is being evidenced as an important tool of environmental administration and management, with aptitude to execute environmental characterization and diagnosis of a determined site, considering it's capacity of support. With this characteristic, it can be used with efficiency in the environmental licensing of potentially degradative activities to the environment, supporting the licensing agency with important environmental criteria to decide about the environmental feasibility of a determined enterprise or activity. The environmental characterization and diagnosis, products of the Economic Ecologic Zoning, also gives a greater agility and dynamism to the Environmental Impact Statement (EIS), in a way that it allows an identification of the best locational alternative to the enterprise reducing the need of mitigation

measurements. The decree 4.297/2002, in consonance with the constitutional dispositions and fundamental principles of environmental protection, and with a finalities objectified by the Environmental National Policy, predicts that the Economic Ecological Zoning is an instrument imposed to be produced by the Public Authority, in the hypothesis mentioned. However, there can be questioning about the form of the imposition was placed (by this decree) and whether it would be imposed just in the cases that was already been executed, because, apparently, the decree would have made a safeguard in this sense. In this way, the discussion about its immediate elaboration shows relevant to the implementation of this important instrument can be required by the Public Authority.

Key words: economic ecological zoning, environmental licensing, environmental impact statement, environmental management, environmental administration and sustainable development.

## *SUMÁRIO*

RESUMO

ABSTRACT

CAPÍTULO I – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	01
1 – Justificativa .....	01
2 – Objetivo Geral .....	05
3 – Objetivos Específicos .....	05
4 – Materiais e Métodos .....	05
CAPÍTULO II – CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	06
1 – Desenvolvimento sustentável.....	06
2 – Gestão e planejamento ambientais.....	08
3 – Princípios fundamentais do direito.....	11
4 – Objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	12
5 – Efetividade das polícias públicas.....	14
CAPÍTULO III – LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	15
1 – Considerações Gerais.....	15
2 – Atividades sujeitas ao licenciamento.....	17
3 – Natureza jurídica do licenciamento.....	18

3.1 – “Licença” e “autorização”.....	19
3.2 – Indenização e direito adquirido .....	20
4 - Competência .....	20
5 – Etapas e prazos do licenciamento.....	21
6 – Relatório ambiental preliminar (RAP).....	23
CATÍTULO IV – AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL .....	32
1 – Avaliação de impacto ambiental e estudo de impacto ambiental.....	31
2- Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental.....	36
3 – Atividades sujeitas ao estudo de impacto ambiental.....	37
4 – Quem realiza o estudo de impacto ambiental.....	39
5 – Diretrizes e conteúdo mínimo do estudo de impacto ambiental.....	40
CAPÍTULO V – ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO.....	42
1 - Panorama histórico geral da legislação do zoneamento no Brasil.....	42
2 – Análise histórico-conceitual e reflexões sobre o zoneamento.....	44
2.2 – Discussões sobre a metodologia do zoneamento.....	51
2.3 - Considerações finais.....	55
3 – Aspectos jurídicos do zoneamento ambiental e do zoneamento ecológico-econômico	55
4 – Da obrigatoriedade da elaboração do zoneamento ecológico-econômico.....	57
5 – Competência para a elaboração do zoneamento ecológico-econômico.....	68
6 – Participação pública na elaboração do zoneamento ecológico-econômico.....	70
7 – Outros aspectos relevantes do Decreto nº 4.297/02.....	71
8 – Da articulação entre os instrumentos licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental e zoneamento ecológico-econômico .....	73
CAPÍTULO VI – ESTUDO DE CASO: DISTRITO INDUSTRIAL DE DESCALVADO-SP....	77
1 – Problemática da instalação do Distrito Industrial de Descalvado-SP.....	77
2 – Considerações sobre o zoneamento ambiental realizado na área objeto do estudo....	78
3 – Resultados do estudo de caso .....	81
CAPÍTULO VII – CONSIDERAÇÃO, CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES.....	83
1 – Consideração.....	83
2 - Conclusões .....	83
3 – Recomendações.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88
ANEXO A – Decreto Federal nº 4.297/02.....	96
ANEXO B – Lei Federal 6.938/81.....	102
ANEXO C – Resolução SMA 42/84.....	110

ANEXO D – Resolução Conama 01/86.....	113
ANEXO E – Resolução SMA 54/04.....	118
ANEXO F – Deliberação Consema 08/99.....	127
ANEXO G – Deliberação Consema 34/01.....	131

## CAPÍTULO I – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

### 1) Justificativa

**Com o agravamento da crise ecológica, na segunda metade do século XX, começaram a surgir propostas decisivas, advindas da comunidade internacional, no sentido da proteção ambiental (SOUZA, 2000).**

**A situação que vigorava era tão grave que, já na década de 60, um grupo de cientistas pregava a idéia (que foi popularizada por um relatório preparado para o Clube de Roma, denominado Limites do Crescimento Econômico, conhecido como “Relatório Meadows”) de uma calamidade global, caso não fossem tomadas medidas imediatas para impedir o crescimento populacional e reduzir as atividades industriais, baseadas no consumo de recursos naturais (SOUZA, 2000).**

**A necessidade de se conciliar o desenvolvimento econômico com o uso racional dos recursos naturais, para se atingir o desenvolvimento sustentável, foi preconizada na Conferência de Estocolmo, em 1972, tendo as estratégias para se atingir este novo paradigma sido debatidas na Conferência**

realizada no Rio de Janeiro, em 1992, ocasião em que foi redigida a chamada “Agenda 21”<sup>1</sup> (SOUZA, 2000).

Dentro deste panorama, se verificou a importância de se controlar a exploração dos recursos naturais. Esse controle se materializou através de diversos mecanismos, dentre eles a instituição do licenciamento ambiental. No Estado de São Paulo, este mecanismo para evitar ou minimizar impactos ambientais formalizou-se, juridicamente, através da Lei Estadual nº 997/76 e passou a ter relevância nacional com a edição da Lei 6.803/80, que instituiu as “diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. Contudo, só passou a ser exigido, em âmbito nacional, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) (FINK *et al*, 2000, p. 35).

Para que o órgão licenciador tivesse parâmetros para decidir sobre a viabilidade ambiental de uma atividade ou empreendimento, havia a necessidade de elaboração de estudos ambientais.

No caso de empreendimentos ou atividades considerados potencialmente degradadores do meio ambiente passou-se a exigir a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), uma das figuras da Avaliação de Impacto Ambiental (também instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente), que foi regulamentado pela Resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 01/86.

---

<sup>1</sup> A “Agenda 21” foi um documento aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, que estabeleceu diretrizes para a mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI. Foi uma tentativa de se promover, em todo o planeta, um padrão de desenvolvimento que viesse a conciliar os instrumentos de proteção ambiental, a equidade social e a eficiência econômica (SILVA, 2003, pág. 137).

**O processo de licenciamento tem sido muito criticado, ao longo dos anos, desde a sua instituição, em razão de sua morosidade e aspecto burocrático, e essas críticas ficam mais acirradas, quando há a necessidade de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), em virtude da exigência de produção de dados, que muitas vezes sequer são utilizados para a análise da situação em concreto (OLIVEIRA, 2004).**

**A demora da elaboração do EIA se deve muito, além de outros aspectos, à necessidade legal de se fazer um diagnóstico ambiental da área a ser utilizada, que irá subsidiar a decisão sobre a localização do empreendimento (OLIVEIRA, 2004, MONTAÑO *et al*, 2004).**

**A etapa de diagnóstico poderia ser agilizada se fosse realizado, previamente, pelo Poder Público, um Zoneamento Ambiental, também instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado como Zoneamento Ecológico-Econômico, pelo Decreto nº 4.297/02 (OLIVEIRA, 2004, MONTAÑO *et al*, 2004 e GLASSON e SALVADOR, 2000).**

O que se tem observado na prática do licenciamento ambiental de obras e atividades, no Brasil, é a utilização deste instrumento apenas de forma burocrática, a fim de dar cumprimento às exigências legais. O estudo prévio de impacto ambiental, atualmente previsto na Constituição Federal, e antecedente lógico da autorização a ser eventualmente concedida, nos casos de obras ou atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, também segue na mesma linha, perdendo a característica de uma ferramenta de política preventiva (OLIVEIRA, 2004).

Geralmente adota-se nos estudos e relatórios o enfoque do fato consumado, na medida em que o empreendedor não fornece alternativas tecnológicas ou de localização do projeto e, muito menos, cogita de sua não execução (LA ROVERE, 1990, *apud* LEIS, 2003, p. 237).

Esta situação é favorecida pela não implementação de todos os instrumentos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e pela falta de integração entre os instrumentos já existentes. A ausência de negociação entre os diversos atores envolvidos (Poder Público, empreendedor e sociedade civil) também colabora para a ineficiência do Estudo de Impacto Ambiental (SOUZA, 2000, OLIVEIRA, 2004 e MONTAÑO *et al*, 2004).

Dentro deste contexto, observa-se que, se o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) fosse implementado pelo Poder Público, o diagnóstico ambiental decorrente de seu exercício traria subsídios importantes para tornar o estudo prévio de impacto ambiental mais dinâmico e eficiente, pois a etapa de diagnóstico nele prevista, na maioria das vezes muito demorada, como já dito, seria agilizada, através das informações produzidas pelo ZEE. Além disso, de posse das informações, a escolha dos critérios para o estabelecimento das alternativas locais seria bem mais fácil, permitindo uma maior participação social nas tomadas de decisão (SOUZA, 2000, OLIVEIRA, 2004 e MONTAÑO *et al*, 2004).

Seria de extrema utilidade, também, para o estabelecimento do “Termo de Referência”, que irá pautar a realização do estudo de impacto ambiental, quando, no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (no caso de São Paulo), o

Relatório Ambiental Preliminar (RAP), for considerado insuficiente, para atestar a viabilidade ambiental de um empreendimento ou atividade (OLIVEIRA, 2004).

**Por outro lado, se constata que muitas decisões, no âmbito do licenciamento, têm um cunho nitidamente econômico, podendo ser desastrosas ao meio ambiente, ao planejamento espacial e à qualidade de vida da população. Desta maneira, o ZEE se coloca também como um instrumento importante de gestão e planejamento ambientais, possibilitando, com base nas informações produzidas, a criação de diretrizes de políticas públicas mais efetivas, que levem em conta o componente ambiental, trazendo, também, subsídios para a produção legislativa.**

**Ao mapear o espaço, o ZEE pode, por exemplo, orientar, através de políticas, o manejo e a preservação dos recursos naturais, definindo critérios para a aplicação de créditos, direcionando determinadas atividades para áreas específicas ou nortear a criação de uma área de preservação permanente, através de uma lei ou um decreto do Executivo (BENATTI, 2003).**

Diante do panorama acima descrito, percebe-se facilmente que o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de suma importância para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais. Resta saber se a sua realização pode ser **exigida** juridicamente do Poder Público, motivo pelo qual se demonstra relevante a avaliação do dever de elaboração deste instrumento, dentro do sistema normativo e com base em princípios sócio ambientais. Esta discussão é o cerne deste trabalho e será contextualizada no licenciamento ambiental.

Note-se que a Constituição Federal, de 1988, impôs ao Poder Público (art. 225, "caput") o **dever** de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes

e futuras gerações e estabeleceu, em seu artigo 174, que o Planejamento realizado pelo Estado é **determinante** para o setor público e indicativo para o setor privado. Colocou, também, como princípio da ordem econômica (art. 170) a proteção do meio ambiente.

Em compasso com estes dispositivos constitucionais, foi editada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelece princípios, objetivos e instrumentos para que as suas finalidades de proteção ao meio ambiente sejam alcançadas, destacando-se, dentre os seus instrumentos, o zoneamento ambiental.

Ressalte-se, ainda, a importância dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, como ferramentas para dar coerência e harmonia ao sistema jurídico, dentre os quais se destacam, para este trabalho, o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados; o princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente e o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

Por outro lado, o Decreto 4.297/2002, que regulamentou o zoneamento ambiental, denominando-o de Zoneamento Ecológico-Econômico prevê que ele é um instrumento de produção obrigatória pelo Poder Público, na medida em que estabelece, em seu artigo 2º, que deve ser “obrigatoriamente seguido”, nas hipóteses mencionadas. Contudo, pode haver questionamentos quanto à forma em que a obrigatoriedade foi veiculada (por meio de decreto) e se ele seria obrigatório somente nos casos em que já tivesse sido executado, pois, aparentemente, o decreto teria feito uma ressalva nesse sentido.

Para a análise de todas estas questões, se faz necessária uma revisão bibliográfica do zoneamento ambiental e do zoneamento ecológico-econômico, bem como, do licenciamento ambiental, no qual a discussão é contextualizada, e também do estudo de impacto ambiental e relatório ambiental preliminar que lhe são inerentes, quando se trata de obras ou atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Além da abordagem destes instrumentos e da articulação que deve haver entre eles, haverá um capítulo destinado aos conceitos considerados fundamentais para a análise do tema, bem como um capítulo destinado a um estudo de caso, no qual os conceitos serão aplicados e a avaliação da obrigatoriedade do Zoneamento Ecológico-Econômico será reforçada em termos práticos.

## *2- Objetivo geral*

**O presente trabalho tem como objetivo geral investigar o dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico por parte do poder público, a partir de fundamentos sócio-ambientais e jurídicos, no contexto do licenciamento ambiental.**

## **3- Objetivos específicos**

- a) Revisar o histórico do zoneamento, particularmente o zoneamento ambiental, como instrumento de planejamento e gestão no Brasil;
- b) Discutir as implicações da regulamentação do zoneamento ambiental como ZEE;
- c) Discutir as interfaces do ZA e do ZEE com outros instrumentos da PNMA, em especial com o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental;
- d) Aplicação do arcabouço conceitual no caso do Distrito Industrial de Descalvado-SP.

#### **4 – Materiais e métodos**

- 1) Revisão bibliográfica dos assuntos mais relevantes para a elaboração da pesquisa, bem como levantamento do estado da arte do tema.
- 2) Avaliação crítica da estrutura lógica do material de pesquisa obtido.
- 3) Aplicação do arcabouço teórico-conceitual desenvolvido em um estudo de caso.

#### **CAPÍTULO II – CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

##### **1) Desenvolvimento Sustentável**

**As discussões sobre o desenvolvimento sustentável tiveram origem a partir do agravamento da crise ecológica, na segunda metade do século XX, época em que o conceito de desenvolvimento significava apenas crescimento econômico. Surge neste período uma percepção de que este modelo de desenvolvimento causava intensa degradação ambiental e, por consequência, progressiva escassez de recursos. Era necessária, portanto, a incorporação da questão ambiental aos processos de desenvolvimento (SOUZA, 2000).**

**Em 1972 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ocorrida na cidade de Estocolmo.**

Nesta Conferência foram discutidas duas posições relativas à problemática ambiental. A primeira posição defendia que as preocupações com o meio ambiente eram exageradas e impediriam que os países em desenvolvimento se industrializassem. Por outro lado, segunda posição entendia que, caso o ritmo de crescimento econômico e demográfico continuasse, a humanidade correria o risco de desaparecer. Uma posição intermediária surgiu destas discussões, ou seja, o crescimento econômico ainda se fazia necessário, porém este deveria ocorrer de forma socialmente receptiva e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente (SACHS, 2002).

De acordo com Sachs (2002) uma estratégia de desenvolvimento deveria objetivar o aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, incorporando-se a conservação da biodiversidade aos interesses destas populações, sendo necessário adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade. Assim, o ecodesenvolvimento requer a harmonização entre objetivos sociais, econômicos e ambientais.

Em 1987 a World Commission on Environment and Development divulgou o documento *“Our Common Future”* (*Nosso futuro comum*) elaborado por uma comissão conhecida como Comissão Brundtland, o qual previa estratégias de desenvolvimento. Segundo este documento o desenvolvimento é sustentável quando satisfaz as necessidades das presentes gerações sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades. (DERANI, 2001).

Em 1992 a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, conhecida como ECO-92 adotou na *Declaração do Rio e na Agenda 21* o desenvolvimento sustentável como meta a ser atingida por todos os países. De acordo com o princípio 4 da *Declaração do Rio* “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (MILARÉ, 2004).

Cavalcanti (2002), ao analisar a sustentabilidade entende que esta significa o reconhecimento de limites biofísicos presentes na biosfera no processo econômico uma vez que a ecologia sustenta a economia. O meio ambiente é fonte de certas funções sem as quais a economia não pode existir, nem operar. Assim, para ser sustentável o sistema econômico deve possuir uma base estável de apoio. Isto requer que as capacidades e taxas de regeneração e absorção sejam respeitadas. De acordo com o mencionado autor:

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável é necessária para a formulação de política que leve a natureza em conta como fator restritivo, cuja produtividade deve ser maximizada no curto prazo, cuja disponibilidade deve ser preservada no futuro distante e cuja integridade não pode ser deformada (CAVALCANTI, 2002, pág. 38).

Souza (2003, *apud* OLIVEIRA, 2004), por sua vez, chama a atenção para o equilíbrio entre as seguintes interfaces para a concretização da sustentabilidade: espacialidade (verificação da capacidade de suporte dos fatores ambientais – meio físico, biológico e antrópico), temporalidade (atendimento das

**necessidades das presentes gerações sem comprometer a capacidade das futuras gerações em atender as suas necessidades) e participação pública (participação da sociedade nos processos de decisão sobre o meio ambiente, o que garante a legitimidade desses processos e torna a sociedade co-responsável por seus atos).**

**Cabe ressaltar que a expressão “desenvolvimento sustentável” corre o risco de ficar apenas no plano retórico, vago. Para que isto não ocorra se faz necessária a busca de operacionalização do seu conceito, de sua aplicação a campos específicos como no caso da implementação de técnicas de exploração ambientalmente sadias, ou pelo menos de menor danosidade ao meio ambiente (NUSDEO, 2005).**

**Dentro desta perspectiva surge o Zoneamento Ecológico-Econômico como um instrumento apto a promover o desenvolvimento sustentável na medida em que busca proporcionar a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, uma gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e a participação das populações (BENATTI, 2003).**

## **2) Gestão e planejamento ambientais**

O Zoneamento Ecológico-Econômico deve ser compreendido como um instrumento de planejamento e gestão ambientais.

Barth (*apud* GRANZIERA, 2001, pág. 113) destaca que planejamento:

No conceito de ciência econômica, onde é bastante empregado, é a forma de conciliar recursos escassos e necessidades abundantes. Em matéria atinente aos recursos hídricos, pode ser definido como o conjunto de procedimentos organizados que visam ao atendimento das demandas de água, considerada a disponibilidade restrita desse recurso.

Para Bettelhein (*apud* GRAU, *apud* GRANZIERA, 2001, pág. 114):

A planificação pode ser definida como uma atividade que visa: (1) fixar os objetivos e prioridades para o desenvolvimento econômico e social; (2) determinar os meios apropriados para atingir esses objetivos e (3) por efetivamente em prática esses meios tendo em vista a realização dos objetivos visados.

O planejamento ambiental é definido por Franco (2001, 35) como:

Todo planejamento que parte do princípio da valoração e conservação das bases naturais de um dado território como base de auto-sustentação da vida e das interações que a mantém, ou seja, das relações ecossistêmicas.

Tem como objetivo o desenvolvimento sustentável e pressupõe três princípios de ação humana sobre os ecossistemas, os quais podem ser combinados em diversos graus:

- a) princípio da preservação: alguns ecossistemas, por representarem área de reserva de bancos genéticos de interesse para vida futura, devem permanecer intocáveis;
- b) princípio da recuperação: prevê a recuperação de áreas alteradas pela ação humana.

c) princípio da conservação: pressupõe a utilização dos recursos naturais pelo homem sem degradar o meio.

Santos (2004, pág. 28), por sua vez, entende que o planejamento ambiental consiste:

Na adequação de ações à potencialidade, vocação local e à sua capacidade de suporte, buscando o desenvolvimento harmônico da região e a manutenção da qualidade do ambiente físico, biológico e social.

Deve avaliar, segundo o autor, as potencialidades e fragilidades do meio, definindo a ocupação deste de acordo com suas características. As demandas sociais se sobrepõem às econômicas e as restrições ambientais se sobrepõem às sociais e econômicas.

Já a gestão ambiental é definida por Coimbra (2002, pág. 466) como:

Um processo de administração participativa, integrado e contínuo, que visa à compatibilização das atividades humanas com a qualidade de vida e a preservação do patrimônio ambiental, através da ação conjugada do Poder Público e da sociedade organizada em seus vários segmentos, mediante priorização das necessidades sociais e do mundo natural, com alocação dos respectivos recursos e mecanismos de avaliação e transparência.

No âmbito municipal, corresponde a um:

Processo político-administrativo que incumbe ao Poder Público Local (Executivo e Legislativo) para, com a participação da sociedade civil organizada, formular, implementar e avaliar políticas ambientais (expressas em planos, programas e projetos), no sentido de ordenar as ações do Município, em sua condição de ente federativo, a fim de assegurar a qualidade ambiental como fundamento da qualidade-de-vida dos cidadãos, em consonância com os postulados do desenvolvimento sustentável, e a partir da realidade das potencialidades locais.

Ao distinguir planejamento e gestão, Souza (2003, pág. 46) destaca que:

Planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao *presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra, e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*.

Souza (2000, págs. 27 e 28) também ressalta a complementaridade existente entre os dois conceitos e coloca que a gestão ambiental pode ser entendida como:

O conjunto de procedimentos que visam à conciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental. Essa conciliação acontece a partir da observância da capacidade de suporte do meio ambiente e das necessidades identificadas pela sociedade civil ou pelo governo (situação mais comum) ou ainda por ambos

(situação mais desejável)”, sendo que, “o planejamento está contido no sistema de gestão, uma vez que estrutura as diretrizes a serem seguidas pelos planos de ação e pela própria gestão ambiental. Dessa maneira, a gestão pode ser entendida como a prática do planejamento, devido aos elementos contidos dentro de um sistema de gestão.

Diante destes conceitos, verifica-se que o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de gestão, na medida em que permite o gerenciamento da utilização dos recursos naturais, de acordo com a capacidade de suporte do meio ambiente e de planejamento, na medida em que trará subsídios para a concessão de autorização de uma obra ou atividade, se estas se demonstrarem viáveis ambientalmente, visando resguardar a capacidade de suporte do meio para o futuro.

### **3) Princípios fundamentais de Direito Ambiental**

Os princípios são as idéias centrais de um determinado sistema jurídico, que lhe dão “um sentido lógico, harmônico, racional e coerente” (SUNDFELD, 1992, *apud* MIRRA, 1996).

Pode ser entendido, também, como “aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema” (MELLO, 1991, *apud* MIRRA, 1996).

No caso do sistema jurídico ambiental a aplicação dos princípios se torna ainda mais relevante, uma vez que as normas deste sistema estão dispersas em vários textos de lei, que são elaborados ao longo dos anos, sem critério preciso,

nem método definido, havendo necessidade de soluções coerentes, com o ordenamento globalmente considerado (MIRRA, 1996).

Destaca, também, o autor, que os princípios exercem, ainda, influência na interpretação do Direito uma vez que se constituem como normas hierarquicamente superiores às demais regras do sistema jurídico. Desta maneira, se da interpretação de uma regra jurídica resultar contradição com os princípios, essa interpretação será incorreta e deverá ser afastada; se uma determinada regra admitir, do ponto de vista lógico, mais de uma interpretação, deverá prevalecer, como válida, aquela que melhor se compatibilizar com os princípios; e, ainda, na hipótese da ausência de uma regra específica para regular uma situação determinada (é o caso da lacuna), a regra que falta deverá ser completada e construída de acordo com os princípios.

Finalmente, segundo Alexy (1986, *apud* GRAU, 2002) “os princípios são mandamentos de otimização, ou seja, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e materiais existentes”. No mesmo sentido, Canotilho (1983, *apud* GRAU, 2002) leciona que princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Assim, não basta a um princípio a imediata eficácia e sim sua máxima eficácia.

Ao enfatizar a importância dos princípios Grau (2002, pág 112) destaca que:

As possibilidades de realização de justiça material não residem – ou não residem – no próprio direito, em seus princípios; não se pode buscar além dele, em valorações abstratas, subjetivas.

Ressalta, também que “os *princípios obrigam* seus destinatários igualmente, sem exceção, a cumprir as expectativas generalizadas de comportamento”.

Verifica-se, então, a importância dos princípios para o ordenamento jurídico, seja como parâmetro para interpretação do direito, seja como norma que estabelece a coerência do sistema, ou então, como mandamento de otimização ou de realização de justiça social.

Para este trabalho, como princípios fundamentais de direito ambiental destacam-se: 1) o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados; 2) o princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente e 3) o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

O primeiro princípio proclama a superioridade dos interesses da coletividade, em relação aos interesses particulares, de índole privada e determina que a proteção ao meio ambiente deve prevalecer sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos (MIRRA, 1996).

A análise dos demais princípios apontados parte do texto constitucional, pois, se a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, qualifica o meio ambiente como bem de uso comum do povo, significa que ele pertence a toda a coletividade e, portanto, não integra o patrimônio disponível do Estado e essa idéia é reforçada pelo dever imposto ao Poder Público, também no artigo 225, de preservar e proteger o meio ambiente, para as futuras gerações (MIRRA, 1986).

#### **4) Objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**

O termo política está normalmente relacionado ao exercício de alguma forma de poder, direcionado a modificações de comportamento, necessitando, para tanto, da formulação de decisões e ações significativas (RIBEIRO, 1981, *apud* SOUZA, 2000)

Como no Brasil a sociedade não está organizada e mobilizada para fazer frente às questões ambientais, o papel do governo se torna muito relevante, visando atender ao bem-estar da coletividade, devendo, para isso, fazer com que as demais políticas incorporem a perspectiva ambiental (SOUZA, 2000).

Segundo SOUZA (2000) a política ambiental deve apresentar os seguintes elementos para a sua implementação: a) os objetivos e pressupostos: devem revelar os motivos pelos quais a política deve ser implementada, ou seja, representam 'o que' deve ser perseguido; b) os instrumentos: são os meios para atingir os objetivos propostos. São o 'como implementar' a política; c) a definição dos aspectos institucionais: representam os atores que devem implementar a referida política. Trata-se do 'quem implementa'.

Os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) são estabelecidos pelo artigo 2º da Lei 6.938/81, de maneira bastante abrangente e visam, em primeiro lugar, a preservação do meio ambiente, a fim de perpetuar e salvaguardar os recursos naturais, além de buscar o estímulo ao manejo ambiental, para a melhoria da qualidade do meio ambiente e a recuperação das áreas degradadas, sendo o grande desafio, sob este aspecto, a restituição dos ecossistemas aos estado primitivo (ANTUNES, 2001).

A lista ampla de objetivos traçados pela PNMA está estabelecida no artigo 4º da Lei 6.938/81.

De acordo com Antunes (2001, pág. 68) a PNMA deve ser compreendida como:

O conjunto dos instrumentos técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras.

Ressalta o autor que “a Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, estabeleceu uma série de instrumentos cuja finalidade é a de viabilizar a consecução dos objetivos da PNMA” e que encontram sua base constitucional no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, especialmente no § 1º e incisos.

Milaré (2005) subdivide os objetivos da PNMA em geral, expresso no caput do artigo 2º da Lei 6.938/81 e específicos, elencados no artigo 4º e incisos da referida lei e esclarece que:

O objetivo geral, dada a sua abrangência, só é alcançado com a realização dos objetivos específicos que são suas partes integrantes; na inadimplência de alguns destes, aquele não se perfaz. Por seu turno, os objetivos específicos são implementados e atingidos quando as políticas respectivas são postas em prática, com seus planos, programas e projetos. São todas ações encadeadas e hierarquizadas.

## **5) Efetividade das políticas públicas**

De acordo com Bucci (2000, pág. 236):

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Esclarece a autora que “a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos”, e ressalta que as “políticas públicas devem ser vistas também como processo administrativo de escolha racional e coletiva de prioridades para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito” e que podem servir como forma de controle prévio de discricionariedade, “na medida em que exigem a apresentação dos parâmetros materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa”.

Silva (2003) coloca a indagação sobre a possibilidade de se exigir do Poder Público a implementação de políticas públicas para a preservação do meio ambiente urbano e esclarece que a resposta depende da distinção entre dois aspectos:

- a) a escolha das diretrizes da política pública para concretização de determinadas metas, ou seja, da formulação de determinadas políticas públicas e,
- b) dos próprios objetivos que a política pública visa alcançar, quer dizer, sua efetiva execução (pág. 135).

Responde, a autora, positivamente à indagação feita, invocando, para tanto, entendimento jurisprudencial<sup>2</sup> e ensinamentos de Mirra (1999), no sentido de que cabe ao Judiciário o controle do Poder Público na omissão de execução de políticas públicas que já foram estabelecidas na Constituição, em leis ou

---

<sup>2</sup> Apelação Cível 229.105-1/3 – TJSP – j. 09.08.1995 – v.u. – rel. Des. Leite Cintra.

formuladas e adotadas pelo próprio governo, através da determinação de adoção de medidas de preservação do meio ambiente.

Enfatiza, ainda, a autora, o dever do Poder Público de agir para alcançar os objetivos e metas previstos nas normas constitucionais e infra-constitucionais.

Na mesma linha de pensamento Mirra (1999) observa que “se a defesa do meio ambiente é um dever do Estado, a atividade dos órgãos estatais na sua promoção é de natureza compulsória”.

Ressalta, também, o autor que, tendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sido consagrado como direito fundamental e o próprio meio ambiente sido qualificado constitucionalmente como bem de uso comum do povo, não se pode mais admitir omissões da Administração no seu dever de agir, para relegar a proteção da qualidade ambiental a questão de importância secundária, não havendo mais liberdade na escolha do momento mais oportuno e conveniente para a adoção de medidas específicas de preservação.

## **CAPÍTULO III - LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **1) Considerações Gerais**

A Constituição Federal ao mesmo tempo em que estabelece a livre concorrência como princípio norteador da ordem econômica (artigo 170, IV) e assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica,

independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (parágrafo único, do mesmo artigo), estabelece como princípio de igual patamar, dentro da ordem econômica, a defesa do meio ambiente e ressalta como finalidade da ordem econômica assegurar a todos uma existência digna (art. 170, *caput*). Da interpretação do artigo constitucional mencionado e seus incisos se pode concluir, então, que o desenvolvimento econômico deve estar conjugado ao uso racional dos recursos naturais, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável.

Dentro deste contexto é que se insere o licenciamento ambiental, como um instrumento preventivo de gestão, definido pela Resolução Conama nº 237/97 como:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Ressalta Granziera (2001, p. 205) que:

A função do licenciamento refere-se à necessidade de assegurar, o máximo possível – pois a experiência prática demonstra não ser possível a garantia total – que a atividade econômica possa realizar-se, com todos os benefícios que proporciona o desenvolvimento, sem prejudicar a capacidade do meio ambiente de atender às necessidades de gerações futuras, o que o coloca, também, a serviço do desenvolvimento sustentável.

A manutenção de uma atividade econômica só se justifica se ela garantir uma base natural de apropriação de seu investimento e assegurar a satisfação do mercado consumidor, no que diz respeito a uma qualidade de vida mais elevada.

Os princípios fundados na liberdade de agir econômica e na liberdade de dispor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado exprimem a mesma força

imperativa na Constituição Federal, pois constituem aspectos de uma mesma realidade, na qual se busca o equilíbrio (DERANI, 2001).

Fink *et al* (2000, p. 35) também ressaltam a função preventiva do licenciamento e o dever do Poder Público de exercer esta função, que encontra consonância na ordem mundial, “pois a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, adotou, em sua Declaração de Princípios, o denominado princípio da precaução”, que textualmente prevê:

Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados, segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente (Princípio nº 15) (p. 36).

Concluem os autores que:

O licenciamento, sem dúvida, enquadra-se no princípio transcrito e obriga o Estado a exercer seu poder de polícia administrativo para evitar ou minimizar impactos ambientais relativos a empreendimentos (ou atividades) que devem ser submetidos ao necessário e prévio procedimento licenciador (p. 36).

## **2) Atividades sujeitas ao licenciamento**

Fink *et al* (2000) esclarecem que é preciso que o legislador estabeleça genericamente qual situação pretende ver protegida pela norma e, portanto, sujeita ao licenciamento ambiental, pois seria impossível prever todas as obras ou atividades que deveriam se sujeitar a este procedimento, sendo que a norma genérica foi estabelecida pela Constituição Federal.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, estabelece a incumbência ao Poder Público de **exigir**, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente o estudo prévio de impacto ambiental, ao qual deve dar publicidade.

Também a Constituição Paulista, em seu artigo 192, parágrafo 2º, prevê que:

A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Por outro lado, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seu artigo 8º, II, menciona que compete ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O CONAMA, no uso de suas atribuições expressamente previstas na lei acima mencionada, através da Resolução nº 237/97, em seu artigo 2º, estabelece que dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente “a localização, construção, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como empreendimentos capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental”, sendo que, em seu Anexo I, elenca, exemplificativamente, algumas atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento.

Percebe-se, então, que a Constituição Federal estabeleceu genericamente a necessidade de licenciamento ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, tendo a Constituição Estadual seguido na mesma esteira, sendo que o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), através da Resolução nº 237/97 explicitou, **de maneira exemplificativa**, situações nas quais o licenciamento é obrigatório, pois, para as atividades ou obras nela elencadas, haveria uma presunção de potencialidade de degradação do meio ambiente.

### **3) Natureza Jurídica do Licenciamento**

A natureza jurídica do licenciamento, ou seja, o lugar que ocupa dentro do sistema jurídico a que pertence, é a de um “procedimento ou conjunto de atos realizados pelo administrado ou pela Administração, culminando, este procedimento, com a edição de um ato pelo Poder Público competente” (OLIVEIRA, 1989, p. 21).

Desta maneira, ressalta o autor, comporta direitos e obrigações ao administrado e à Administração, que poderá exercer seu poder de polícia administrativa, exigindo o cumprimento de regras minimizadoras do impacto negativo causado ao meio ambiente, a fim de atender ao seu dever de zelar pelo bem estar da coletividade.

A doutrina se divide sobre a natureza jurídica do licenciamento, se se trata de uma licença ou uma autorização, conforme se verá a seguir.

### **3.1) “Licença” e “Autorização”**

Quanto à utilização dos termos “licença” (ato vinculado e unilateral, obrigatoriamente concedido quando preenchidos os requisitos legais) e “autorização” (ato unilateral, discricionário<sup>3</sup> e precário<sup>4</sup>), quando se trata do licenciamento ambiental, Machado (2003) argumenta que o mesmo se faz pelo sistema de autorizações, pois a Constituição Federal, quando trata da Ordem Econômica e Financeira estabelece (art. 170, § único) que o exercício da atividade

---

<sup>3</sup> Atos discricionários, de acordo com Meirelles (2000) “são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização”.

<sup>4</sup> Ato precário, de acordo com Meirelles (2000) é o que provém de uma liberalidade da Administração.

econômica independe de autorização, salvo nos casos previstos em lei e que a Lei 6.938/81 fala em pedido de renovação de licença (§ 1º, art. 10) e em revisão de atividades (art. 9º), dando a entender que se trata de um ato precário e não vinculado, pois se fosse juridicamente uma licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação ou revisão.

Por outro lado, Milaré (2004), invocando Medauar (2002) e ressaltando que na atualidade não se fala mais em atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas em uma situação de preponderância de maior ou menor liberdade deliberativa do agente e que não se deve identificar a licença ambiental pelos mesmos traços da licença tradicional, regida pelo Direito Administrativo, conclui que o vocábulo *licença*, utilizado no âmbito do licenciamento ambiental não está equivocado e que:

A licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, *de jure*; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez se pode chamar a atenção para disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental (p. 486).

### **3.2) Indenização e direito adquirido**

As divergências conceituais acima discutidas se tornam relevantes, quando se parte para o questionamento do cabimento ou não de indenização quando uma licença é cassada antes do término do prazo de sua vigência, em razão do interesse público e quando o empreendedor estava atuando dentro dos parâmetros estabelecidos.

Uma vez considerada a licença como um ato vinculado, grande parte dos doutrinadores como Fink, Macedo e Oliveira (1999), citados por Milaré (2004), entende que a indenização é devida, deles dissentindo Dawalibi, também citado por Milaré (2004, p. 499), o qual argumenta que:

Não se pode falar em correspondente indenização, posto que, em face da irrelevância da licitude da atividade (princípio logicamente decorrente da responsabilidade civil objetiva), ninguém adquire direito de implantar empreendimento lesivo ao meio ambiente, além do que sempre haverá responsabilidade pelos danos ambientais causados pela obra ou empreendimento, mesmo que regularmente licenciados.

#### **4) Competência**

Quanto ao aspecto da competência, o licenciamento ambiental é uma das formas de os entes federados exercerem a sua competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição, prevista no artigo 23 da Constituição Federal (CF). Assim, todas estas pessoas jurídicas poderão intervir nos licenciamentos ambientais, não sendo atribuição exclusiva do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Renováveis) e não podendo a Resolução do Conama – 237/97 estabelecer um licenciamento único, enquanto não for elaborada lei complementar que estabeleça como serão as normas de cooperação entre estas pessoas jurídicas (possibilidade prevista no § único do art. 23 da CF) (MACHADO, 2005, pág. 268).

Podem existir situações em que as atividades ou obras terão a mesma importância para a Nação e os Estados, podendo haver duplicidade de

licenciamento, mas, neste caso, os Estados devem respeitar as normas de caráter geral ditadas pelo ente Federal.

As normas e critérios para o licenciamento, estabelecidos pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), cuja competência para tanto está prevista no artigo 8º da Lei 6.938/81, devem ser respeitados em todo o país e servem como garantia de que alguns Estados não sejam menos exigentes do que outros no momento da instalação de empresas ou renovação da licença. Os Estados podem apenas aumentar as modalidades de licenciamento ou adicionar exigência a cada nova fase, sem, contudo, exigir menos do que o previsto na norma federal.

## **5) Etapas e prazos do licenciamento**

De acordo com Milaré (2004, p. 482), o licenciamento ambiental pode ser dividido em oito fases:

(I) definição pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; (II) requerimento da licença e seu anúncio público; (III) análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos apresentados e realização de vistoria técnica, se necessária; (IV) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão licenciador; (V) realização ou dispensa de audiência pública, (VI) solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública; (VII) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer

jurídico; (VIII) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade. Em caso positivo, esta fase de emissão de licença desdobra-se em:

- a) licença prévia: ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos da sua implementação;
- b) licença de instalação: expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados;
- c) licença de operação: possibilita a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.

A fase anterior sempre condiciona a posterior, podendo-se demarcar as etapas claramente e de maneira sintética como sendo: aprovação da localização; aprovação do Projeto Executivo (autorizando a sua execução) e autorização para a operação segundo as regras nela estabelecidas no alvará (OLIVEIRA, 1999).

A fase que mais se destaca neste trabalho é a da Licença Prévia (LP), pois nela se determinará a localização do empreendimento e, para a sua solicitação, são exigidos EIA/RIMA ou outros estudos pertinentes.

O estudo de impacto ambiental, conforme se conclui do mandamento constitucional (artigo 225, § 1º, IV da CF de 1988) deve ser anterior à autorização

da obra ou atividade que se pretende realizar, pois, conforme ressalta Oliveira (1999), não teria sentido outorgar-se uma licença aprovando a localização de um empreendimento, para depois exigir-se o estudo de impacto ambiental e o RIMA, que exatamente condicionam a aprovação desta localização e fixam as medidas mitigadoras de impactos ambientais negativos que devem ser adotadas.

Na mesma linha, Machado (2003) destaca que só se pode atestar a viabilidade ambiental de um projeto, se este foi avaliado previamente, pois se tiver a potencialidade de causar dano significativo ao meio ambiente, deverá ser realizado Estudo Prévio de Impacto Ambiental, antes da outorga da “Licença Prévia”. De outro lado, só poderia haver a aprovação da localização do projeto se houvesse o devido estudo prévio das alternativas de localização. Se o dano potencial não for significativo, e isso for adequadamente constatado, deverão ser efetuados os “estudos ambientais” arrolados no art. 1º III, da Resolução Conama 237/97.

Ressalta, também, Machado (2003) que o licenciamento não deve ser fragmentado, pois focaliza empreendimentos como um todo, sob pena de se tornar ineficiente, na medida em que falhas ou danos potenciais podem ficar ocultos, levando a soluções apenas parciais, contrariando a sua própria lógica, que é a de efetuar o estudo global de um projeto, a fim de verificar a sua viabilidade ambiental.

As licenças ambientais têm prazo tanto para serem analisadas, quanto de validade, disciplinados, respectivamente, nos artigos 14 e 18 da Resolução Conama nº 237/97.

Neste tópico, vale ressaltar a importância da estipulação destes prazos. Quanto aos prazos para a apreciação do requerimento de licença, servem de garantia ao empreendedor de que seu pedido não ficará sujeito aos humores da burocracia, permitindo assim, que seja feita uma programação para o futuro.

Há, contudo, “a possibilidade legal do órgão licenciador flexibilizar os seus prazos de análise de acordo com as peculiaridades da atividade ou empreendimento...” Oliveira (1999), sendo que há um prazo independente para a análise do estudo de impacto ambiental, cuja contagem se inicia do efetivo recebimento da documentação e, caso convocada audiência pública, somente depois da realização desta.

Quanto aos prazos de validade, Oliveira (1999) esclarece que o planejamento deve ser racionalizado pelo órgão ambiental, a fim de resguardar os usos atuais dos recursos ambientais, bem como os futuros, garantindo a saúde e o bem estar da população. Daí a importância de a licença ter um prazo de validade, pois a natureza dinâmica das condições ambientais determina modificações com relativa rapidez.

A instalação de um empreendimento, por exemplo, pode levar ao aumento populacional de uma determinada região e, mesmo o crescimento vegetativo (não induzido), tem influência no processo, levando à intensificação do uso dos recursos naturais, podendo criar situações de incômodo e insalubridade, sendo que, quando da renovação da licença, deverá haver uma adaptação às novas situações, visando garantir a capacidade de suporte do meio ambiente (OLIVEIRA, 1999).

A licença ambiental não garante a manutenção da situação vigente quando de sua expedição, devendo seu titular providenciar as adaptações necessárias, para que não afete a coletividade, providenciando, por exemplo a diminuição de emissões, podendo, inclusive, ser determinada a realocação do empreendimento (OLIVEIRA, 1999).

## **6) Relatório Ambiental Preliminar (RAP)**

No Estado de São Paulo, de acordo com o que dispõe a Resolução 42/94 da SMA (Secretaria do Meio Ambiente) todos os processos de licenciamento devem ser instruídos, inicialmente, com o Relatório Ambiental Preliminar, que se destina a instrumentalizar a exigência ou dispensa de EIA/RIMA.

Este procedimento esteve vigente até o dia 30 de novembro de 2004, data em que entrou em vigor a Resolução SMA 54/04 (que revogou apenas as disposições anteriores que lhe eram contrárias), que trouxe algumas inovações quanto à etapa inicial do licenciamento de obras ou atividades no Estado de São Paulo e introduziu a figura do Estudo Ambiental Simplificado.

Como o estudo de caso objeto de análise neste trabalho diz respeito a um Distrito Industrial que iria se instalar no Município de Descalvado-SP, antes da vigência da Resolução SMA 54/04, será feita uma abordagem do procedimento de licenciamento de acordo com as normas vigentes naquela época, apontando-se as

críticas que eram feitas ao RAP antes do advento da Resolução SMA 54/04, para posteriormente se adentrar na análise específica desta última resolução.

Fortunato Neto (2004, p. 121) destaca que o RAP está inserido na etapa inicial dos procedimentos de AIA e que:

Tem por função essencial indicar, de plano, a viabilidade ou não de obra ou atividade sob o procedimento de licenciamento, bem como de permitir que o órgão ambiental competente, entendendo não ser o caso de indeferimento, porém, de que há necessidade de um melhor detalhamento, exija a elaboração de um EIA/RIMA.

Rodhe (*apud* CLÁUDIO, KONO e CHAVES, 1996) ressalta que o conteúdo do RAP:

Visa caracterizar o empreendimento, bem como as condições ambientais de sua área de inserção, permitindo assim a identificação dos principais impactos por ele gerados. Sua função é a de instrumentalizar a decisão quanto à exigência de EIA e, ao permitir o reconhecimento dos principais impactos, dar diretrizes para a elaboração do plano de trabalho e do Termo de Referência.

O RAP foi regulamentado, de acordo com Oliveira (2004), com a finalidade de agilizar o procedimento de licenciamento e subsidiar o poder público na tomada de decisão quanto às questões ambientais.

Ressaltam, também, Dias e Sánchez (2001, p. 163-204), a importância da Resolução SMA 42/94, para resolver os numerosos problemas decorrentes da

ordenação dos procedimentos de AIA no Brasil, dentre eles a exigência indiscriminada de EIA/RIMA para todas as ações e atividades relacionadas no artigo 2º da Resolução Conama 1/86, “que conduziu a um acúmulo de trabalho das equipes multidisciplinares encarregadas de conduzir a etapa de análise dos estudos, dilatando desnecessariamente os prazos de processamento”.

Ainda de acordo com referidos autores:

Ao ordenar os procedimentos de AIA no Estado, a Resolução SMA 42/94 logrou, principalmente: (i) articular as ações de vários órgãos responsáveis por diversos aspectos do processo; (ii) formalizar os mecanismos de triagem de ações a ser submetidas à avaliação ambiental detalhada, bem como os de seleção das questões mais importantes a ser abordadas no estudo de impacto ambiental; e (iii) ampliar as possibilidades de participação do público no processo.

Destaca-se, como subsídio para o cumprimento do item (ii), a figura do RAP, que instrui o pedido de licença prévia.

Na parte I, item 1 do ANEXO da Resolução SMA 42/94, vem expressamente estabelecido que “nos casos previstos no artigo 2º da Resolução 1/86, do Conama, o interessado requererá a licença ambiental, instruída com o Relatório Ambiental Preliminar – RAP, conforme roteiro de orientação estabelecido pela SMA”.

Este roteiro é definido pelo DAIA (Departamento de Análise de Impactos Ambientais – órgão pertencente à Secretaria do Meio Ambiente) e é diferenciado para cada tipo de empreendimento.

O fluxograma (figura 1) a seguir ilustra o procedimento de licenciamento, iniciado pelo RAP, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente - SP, nos termos de da Resolução SMA 42/94.

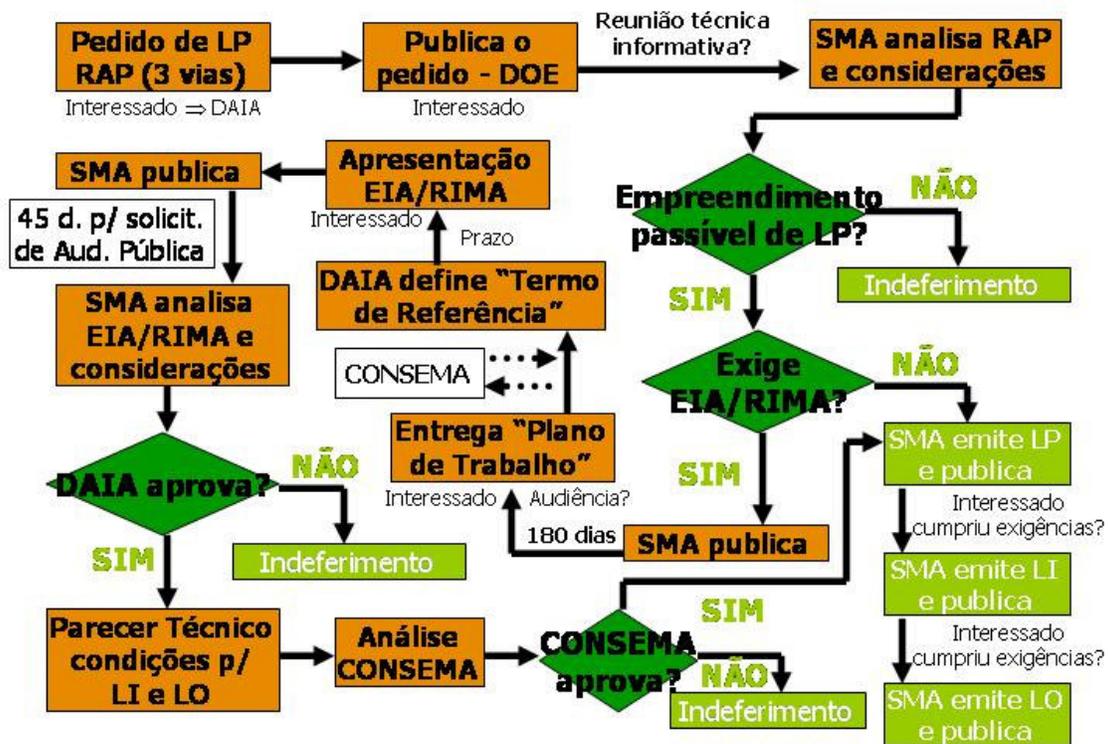


Figura 1: Procedimento de licenciamento ambiental, no Estado de São Paulo, nos termos da Resolução SMA 42/94 – Fonte: Ranieri (2003)

Destaca-se, para este trabalho, a figura do “Termo de Referência”, que é o documento definido pelo DAIA, com base na análise: do Plano de Trabalho,

definido pelo empreendedor, do RAP e da manifestação dos interessados, a fim de orientar a elaboração do EIA/RIMA e direcionar quais questões deverão ser por ele abordadas.

Ao analisar o termo de referência, Antunes (2001) o destaca como um instrumento que serve tanto para a Administração Pública, quanto para o empreendedor e servirá como um balizamento estabelecido por aquela, para a equipe técnica, no qual serão apontados os elementos a ser privilegiados na análise que será feita pelos técnicos.

Ainda de acordo com o autor, o documento é importante para que a própria Administração se prepare para examinar os estudos, servindo como um orientador na constituição das equipes que irão formular o parecer conclusivo sobre o estudo de impacto ambiental.

Destaca, por fim, Antunes (2001) que o termo de referência estabelece apenas critérios mínimos, que deverão ser necessariamente seguidos pelo empreendedor, sendo importante a especificação completa destes critérios, pela Administração, pois esta não poderá rejeitar o estudo de impacto sob o argumento de que determinados pontos não foram analisados, se estes não constarem do termo de referência, restando-lhe, neste caso, apenas a possibilidade de determinação de novos estudos.

Não obstante o RAP tenha sido criado para agilizar o procedimento de licenciamento e amenizar o uso indiscriminado do EIA/RIMA, conforme já destacado, alguns autores apontavam, pelo menos até o advento da Resolução

SMA 54/04, a distorção do instrumento e seu afastamento das finalidades para as quais foi criado.

Oliveira (2004) ressaltou o grande diferencial existente entre o RAP e o EIA/RIMA, destacando, no primeiro, a ausência de estudo de alternativas locais, uma vez que partia do estabelecimento de uma localização, para, posteriormente, verificar a sua adequação às exigências ambientais, trabalhando com mitigação e compensação, deixando de ser um processo preventivo, para se tornar corretivo.

Akaoui (2001) apontava a inconstitucionalidade da Resolução SMA 42/94, sob a alegação de que esta tomava o rol das atividades contidas no artigo 2º da Resolução SMA 001/86 como taxativo, quando, na realidade é apenas exemplificativo e acabava permitindo o licenciamento de obra ou atividade mencionada em referido rol, sem a apresentação imediata de EIA/RIMA.

Glasson e Salvador (2000) destacaram que, em muitos casos, a Secretaria do Meio Ambiente sequer elaborava os termos de referência, que acabavam sendo feitos pelo próprio empreendedor, resultando em EIAs deficientes e de baixa qualidade.

Por outro lado, Fortunato Neto (2004) sintetizou as principais críticas que eram feitas ao RAP, sob o ponto de vista técnico, nos seguintes termos: a) excesso de previsão de publicação; b) elaboração de RAP com certeza de necessidade de elaboração de EIA/RIMA; c) o próprio conteúdo do RAP, especialmente quanto à imprevisibilidade de apresentar alternativas locais e tecnológicas, que é um dos elementos do EIA/RIMA; e, ainda d) referir-se a

medidas compensatórias aos impactos ambientais, que inexitem na Resolução CONAMA nº 01/86.

Ao comentar as críticas o autor ressalta a importância da exigência de diversas publicações, para atender ao princípio da publicidade dos atos administrativos; sustenta que a elaboração direta do EIA/RIMA muitas vezes produz um documento incompleto, precisando ser remendado, sendo que o RAP poderia ser considerado sua fase preliminar, subsidiando as exigências contidas no termo de referência; reforça a relevância do conteúdo mínimo especificado para o caso de EIA/RIMA e a ampla publicidade que é legalmente exigida em relação a ele, faltando, assim, clareza normativa acerca do conteúdo do RAP, que o torna um instrumento eivado de suspeição.

Destaca, ainda, Fortunato Neto (2001) a possibilidade de utilização de medidas compensatórias, com uma última alternativa e esclarece que só não foram previstas na Resolução CONAMA 01/86 mais por uma falha técnica, do que em razão de qualquer crítica subjacente a elas mesmas.

Por outro lado, Fortunato Neto (2001), citando Rohde<sup>5</sup>, (1998), Claudio, Kono e Chaves (1996)<sup>6</sup> e Costa<sup>7</sup> (1998), aponta os progressos advindos da Resolução SMA 42/94 e destaca, dentre eles: 1) a possibilidade, dentro do sistema de licenciamento, de uma decisão negativa do órgão ambiental competente, na hipótese de o empreendimento não atender às condições mínimas

---

<sup>5</sup> RODHE, G.M. (1998). Licença prévia – LP e a prática de licenciamento ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, p. 117-130, jan-mar.

<sup>6</sup> CLÁUDIO, C.B.; KONO, E.C.; CHAVES, M.L.B (1992). *A prática do AIA e sua aplicação no Estado de São Paulo. Saneamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense.

<sup>7</sup> COSTA, A. C.P. (1998). Avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo. In: GOUVÊA, Y.M. et al (Org.) *Avaliação de impacto ambiental*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente.

de viabilidade ambiental; 2) a função primordial do RAP como instrumento dotado de elementos técnicos indispensáveis à decisão quanto à necessidade ou não de elaboração de EIA, possibilitando, também, o reconhecimento dos principais impactos ambientais e o fornecimento de diretrizes para a elaboração do “Plano de Trabalho” e do “Termo de Referência” e 3) possibilidade de estabelecimento de processos de licenciamentos diferenciados, conforme as características do empreendimento e o seu potencial de geração de impactos.

Após o advento da Resolução SMA 54/04 o licenciamento ambiental, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA) pode iniciar-se, conforme a amplitude do empreendimento ou atividade e seus reflexos sobre o meio ambiente por: Estudo Ambiental Simplificado; Relatório Ambiental Preliminar ou Estudo de Impacto Ambiental.

O Estudo Ambiental Simplificado (EAS), nos termos da Resolução SMA 54/04, art. 2º, III, “é o documento técnico com informações que permitem analisar e avaliar as conseqüências ambientais de atividades e empreendimentos considerados de impactos ambientais muito pequenos e não significativos”.

O Relatório Ambiental Preliminar (RAP), nos termos do art. 2º, IV da mencionada resolução:

São os estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as conseqüências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou

efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas mitigadoras com vistas à sua implantação.

E, por fim, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), nos termos do artigo 2º, VII, da resolução mencionada:

São os estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as conseqüências consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e a propor medidas mitigadoras e/ou compensatórias com vistas à sua implantação.

Note-se que as únicas diferenças existentes entre a definição do RAP e do EIA é que neste avaliam-se as conseqüências consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de **significativa** degradação, havendo a previsão, também, da possibilidade de se impor medidas compensatórias, o que já não é mencionado no RAP.

Ressalte-se, contudo, que neste último aspecto, a Resolução SMA 54/04 prevê mais do que a Resolução Conama 01/86, que não estabelece a possibilidade de medidas compensatórias, podendo gerar alguma polêmica sobre a questão.

Além de descrever o conteúdo de cada tipo estudo, a Resolução SMA 54/04 inova ao possibilitar a consulta prévia do interessado ao DAIA

(Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental), solicitando orientação quanto à definição do tipo de estudo mais adequado para a análise da viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento potencial ou efetivamente causador de impacto ao meio ambiente (art. 2º, II).

Além disso, a Resolução SMA 54/04, complementando a Resolução SMA 42/94 conceitua o “Termo de Referência” como sendo “o documento elaborado pela SMA/DAIA que estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados na elaboração de um EIA/RIMA”, tendo como base o Plano de Trabalho<sup>8</sup> [também definido pela Resolução SMA 54/04], bem como as diversas manifestações apresentadas por representantes da sociedade civil organizada”.

A Resolução SMA 54/04, em seu artigo 4º, também explicita a possibilidade de realização de audiências públicas após a protocolização do RAP, nos termos das normas estabelecidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente-Consema.

Este, desde 2001, através de sua deliberação nº 34, regulamentou as audiências públicas, conceituando-as e estabelecendo a forma e o momento em que podem ser realizadas.

Em seu art. 1º, § 2º, estabelece que o CONSEMA a qualquer momento, mediante deliberação específica, pode determinar a realização de audiências públicas para analisar planos e programas que possam vir a causar significativa

---

<sup>8</sup> Plano de Trabalho, de acordo com a Resolução SMA 54/94, artigo 2º, V, “são a compilação e o diagnóstico simplificados de todas as variáveis que o empreendedor entenda como significativas na avaliação da viabilidade ambiental, com vistas à implantação de atividades ou empreendimentos, e que servirão de suporte para a definição do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental-EIA/RIMA”.

degradação ambiental, independentemente do procedimento de licenciamento ambiental.

Permite, em seu artigo 3º, que a audiência seja solicitada pelas pessoas elencadas e, no parágrafo 2º do mencionado artigo, determina ao empreendedor, tão logo apresente o estudo ambiental, que promova a publicação em jornal e outros veículos de comunicação, a abertura do prazo de 45 dias, para que seja solicitada a audiência pública, nos termos da legislação vigente, que poderá ser realizada a qualquer momento do processo de análise e tramitação do estudo na Secretaria do Meio Ambiente, antes da conclusão do Parecer Técnico final por ela elaborado (art. 4º).

Interessante notar que, no § 7º, do artigo 3º, há a previsão de que, no período que intercorre entre a convocação e a realização da Audiência Pública, “o DAIA manterá o estudo ambiental do empreendimento no *site* da SMA, para conhecimento público e para que os interessados possam manifestar-se também pela “Internet” e, no artigo 11, estabelece que:

O empreendedor deverá, no município em que se realizar a Audiência Pública, colocar o estudo ambiental, o plano ou o programa, em local de acesso público, à disposição de todos os interessados, durante o período mínimo de quinze dias úteis anteriores à realização da Audiência.

Quanto ao conteúdo do RAP, a Secretaria do Meio Ambiente, através do DAIA, estabelece um roteiro específico para as atividades que contempla e um roteiro geral, para as não contempladas.

No roteiro geral<sup>9</sup> determina ao licenciante que: 1) indique o objeto do licenciamento; 2) faça a justificativa do empreendimento; 3) faça a caracterização do empreendimento; 4) faça o diagnóstico ambiental preliminar da área de influência; 5) identifique os impactos ambientais; 6) indique as medidas mitigadoras e 7) apresente a documentação necessária.

Este roteiro, em muitos aspectos contempla as diretrizes gerais e o conteúdo mínimo estabelecido para o EIA, pela Resolução Conama 01/86.

Para este trabalho, é importante destacar que o roteiro determina a apresentação das alternativas locais e tecnológicas estudadas, com a justificativa da adotada.

Note-se que uma das críticas ao RAP era a ausência de previsão de alternativas locais, pois, na maioria dos casos, se escolhia uma determinada localização, sem confrontá-la com outras possíveis, e se apontavam as medidas mitigadoras.

Ressalte-se, contudo, que, embora o roteiro preveja a apresentação de alternativas locais, não foi tão enfático quanto a Resolução Conama, que determina a contemplação de **todas** as alternativas tecnológicas e de localização do projeto e estabelece, ainda (art. 5º), que devem ser confrontadas com a hipótese de **não** execução do projeto.

Estes aspectos ainda podem gerar alguma discussão.

---

<sup>9</sup> Obtido no site: [www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/daia/doc/rap/geral.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/daia/doc/rap/geral.pdf), acessado em 02/09/05.

Ressalte-se, também, que o roteiro do RAP menciona a possibilidade, além da apresentação de medidas mitigadoras, de medidas **compensatórias**, que não são contempladas na Resolução Conama 01/86.

Concluindo, destaca-se que a Resolução SMA 54/04 apresenta alguns aspectos relevantes, como a conceituação dos diversos tipos de estudos ambientais possíveis e a possibilidade de consulta prévia ao DAIA, com vistas à definição do estudo ambiental mais adequado, aprimorando os processos de licenciamento, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

Contudo, só o tempo comprovará se a Resolução efetivamente permite a racionalização operacional do sistema de licenciamento, como instrumento de gestão, conforme por ela preconizado, sem afrontar as outras normas existentes e hierarquicamente superiores.

## **CAPÍTULO IV - AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL**

### **1) Avaliação de impacto ambiental e estudo de impacto ambiental**

Antes de adentrar especificamente na análise do EIA, é importante enfatizar, ainda que rapidamente, a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), pois o EIA é apenas um de seus elementos, sendo relevante a análise do todo, para se compreender melhor uma de suas partes.

Canter (1996) define a AIA como uma identificação e avaliação sistemática dos potenciais impactos de projetos, planos, programas ou políticas, relativos aos componentes físico-químico, biológico, cultural e socioeconômico do meio ambiente.<sup>10</sup>

Sánchez (1993), por sua vez, a considera um instrumento de caráter preventivo, condicionando sua eficiência ao desempenho de quatro papéis complementares: instrumento de ajuda à decisão; instrumento de concepção de projeto e planejamento; instrumento de negociação social e instrumento de gestão ambiental.<sup>11</sup>

De acordo com Valle (2002, p. 168), o modelo brasileiro de AIA baseou-se no norte americano, que surgiu, em 1969, com o “National Environmental Policy Act – NEPA”, através da qual os Estados Unidos passaram:

A exigir que obras ou atividades que pudessem causar impactos ambientais e que fossem executadas ou financiadas pelo governo federal tivessem que passar previamente por um processo de avaliação de impacto ambiental, no qual os danos pudessem ser mensurados e a comunidade pudesse ser informada sobre as conseqüências que teria que suportar.

Ressalta o autor que, pelo fato de a AIA se prestar a várias funções conexas e complementares, muitos autores se confundiram quanto ao seu escopo e natureza. Para alguns seria um estudo de cunho eminentemente técnico-

---

<sup>10</sup> Tradução livre do original em inglês: “Environmental impact assessment” (EIA) can be defined as systematic identification and evaluation of the potential impacts (effects) of proposed projects, plans, programs, or legislative actions to the physical-chemical, biological, cultural, and socioeconomic components of the total environment (pg. 2).

<sup>11</sup> *Apud* Dias; Sánchez (2001)

científico que visa identificar as conseqüências ou efeitos ambientais de determinados projetos e ações. Seria a “institucionalização da vertente científica do desenvolvimento sustentável”, sendo esta corrente minoritária.

Para outros, além da fase de previsão dos impactos, haveria uma fase decisória posterior, de avaliação política, através da qual os impactos seriam sopesados. Sua essência seria a de servir como um instrumento de planejamento ambiental, introduzindo a questão ambiental como uma dimensão prioritária em todo o processo de planejamento econômico. Haveria a possibilidade de a própria proposta ser complementada, alterada, modificada ou transformada, de acordo com os interesses daqueles que seriam chamados a avaliá-la. Assim, a AIA deveria ser encarada “como um processo de construção e formatação de projetos ambientalmente sustentáveis” e não apenas de aprovação de projetos.

Segue o autor ressaltando que, em nosso ordenamento jurídico, a AIA está profundamente ligada ao licenciamento ambiental e, mais especificamente, ao Estudo de Impacto Ambiental, sendo utilizados por muitos autores como sinônimos, quando na verdade o licenciamento seria apenas uma espécie de avaliação de impactos e o EIA apenas um dos elementos da avaliação, o seu aspecto técnico, que deveria servir como um instrumento de apoio à decisão. O objetivo maior da AIA seria “possibilitar uma avaliação participativa dos impactos, e portanto engloba outros tantos elementos além do EIA, como a disponibilização de informações, a oitiva da comunidade, a convicção do órgão ambiental, dentre outros”.

Oliveira (1999) (*apud* MILARÉ, 2004, p. 429) também destaca a confusão existente entre o instrumento AIA com a ferramenta do licenciamento ambiental denominada EIA, prejudicando a extração das conseqüências úteis que seriam derivadas pelas técnicas e metodologias de AIA.

Segundo Oliveira (1999, p. 144) a AIA deve ser compreendida como:

Um conjunto de métodos e procedimentos que, aplicados a um caso concreto, permite avaliar as conseqüências ambientais de um determinado plano, programa, política (ou mesmo de empreendimentos pontuais), aproveitando ao máximo suas conseqüências ambientais benéficas e diminuindo, também ao máximo possível, seus efeitos deletérios do ponto de vista ambiental e social.

Ressalta, também, o autor, a importância de que:

Para cumprimento dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, traduzidos no mandamento constitucional que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, é necessário que toda a ação projetada seja ela governamental ou privada, deve ser precedida de uma avaliação da conseqüência ambiental que poderá causar.

Um dos principais motivos da confusão dos conceitos de AIA e EIA no Brasil, certamente se deve ao fato de que, quando da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) foram elencados como seus instrumentos, dentre outros, a AIA e o licenciamento, sendo que somente o licenciamento foi implementado pela Resolução do Conama de nº 237/97 e o EIA, através da Resolução do Conama de nº 01/86, havendo um vazio legislativo

quanto à implementação de um instrumento, que alguns doutrinadores denominam de Avaliação Ambiental Estratégica, que possibilita a avaliação de políticas, planos e programas.

Além disso, o legislador constitucional fez menção, no art. 225, parágrafo 1º, IV, da Constituição Federal, apenas ao Estudo de Impacto Ambiental, tornando-o exigível para a *instalação* de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, esclarecendo Oliveira (1999, p.146) que o legislador:

Preocupou-se apenas com a instalação de obras ou atividades potencialmente degradadoras, que segundo os ditames da legislação infraconstitucional então vigente, já deveriam ser objeto do licenciamento ambiental, perdendo a oportunidade de elevar o licenciamento ambiental ao nível constitucional e de estender a determinação, também expressamente, aos planos, políticas e projetos governamentais.

Esclarece, contudo, mencionado autor (p.146), que:

A exigência contida no inc. IV do § 1º do art. 225 de forma nenhuma é limitativa do emprego das técnicas de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) na elaboração de políticas, planos e projetos e que, embora não regulamentada convenientemente, a *avaliação de impactos ambientais é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente* e como tal deve ser encarada, não se confundindo com o *estudo de impacto ambiental*, figura delineada pela Resolução CONAMA nº 001/86 e exigida para instruir o licenciamento ambiental de obras ou atividades.

Também ressalta que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente utiliza a expressão “impactos ambientais” no plural, tornando-a indefinida, motivo pelo qual poderia ser utilizada em várias circunstâncias diferentes, não limitando a aplicação dos métodos de avaliação de impactos a atividades ou obras, podendo abranger também as conseqüências de projetos, planos e políticas setoriais.

Nesse sentido, Costa Neto (2003) propõe uma releitura das disposições da Resolução Conama 01/86 a fim de que a AAE, denominada por ele de “AIA estratégica” possa ser materializada.

Argumenta o autor que, no artigo 5º da citada resolução, há a previsão de que o EIA deva contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução (inciso I), bem como deverá considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade (inciso IV), podendo resultar, do cotejo desses dados a “viabilidade zero” para o empreendimento, em face dos programas e metas de proteção ambiental e de desenvolvimento, previamente traçadas para a área de implantação do projeto.

Assim, enquanto a AAE não for regulamentada, o EIA poderá exercer as suas funções, nos termos do inciso IV, do artigo 5º, da Resolução Conama 01/86.

Therivel (1994) também comunga do entendimento de que, nos países em que a AAE não esteja regulamentada, o EIA poderá ser estendido para políticas, planos e programas.

Partidário (1998, p. 71) define a Avaliação Ambiental Estratégica como:

Um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade e das conseqüências ambientais de visões, e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas de política, planejamento e programas, assegurando a integração efetiva de considerações biofísicas, econômicas, sociais e políticas, o mais cedo possível, em processos públicos de tomada de decisão.

No mesmo sentido, Sadler e Verheem (*apud* EGLER, 2001, p. 177) definem a AAE como:

Um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.

A relevância de sua implementação no Brasil se revela pelo fato de que, conforme coloca Milaré (2004, p. 477):

É facilmente constatável que, em não poucos casos, o dano ao ambiente se deve a uma política governamental omissa insensível quanto aos requerimentos ambientais, a planos e programas de ação que incorrem em falhas idênticas e ambientalmente graves, e até mesmo a eventuais atos legislativos que não levam em conta as variáveis ambientais necessárias.

Ressalta, também, o autor que:

As opções governamentais são indutoras de ações que visam a implementar prioridades estabelecidas para a Administração Pública, prioridades estas que, muitas vezes, decorrem de programas de partidos políticos ou da preferência pessoal dos governantes. No entanto, políticas, planos e programas ambientalmente inadequados passam escamoteados e, em meio do caminho ou no final dele, desembocam no desequilíbrio ecológico ou em danos ambientais graves.

## **2) Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental**

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um instrumento de planejamento ambiental, de caráter nitidamente preventivo, que visa fornecer subsídios ao licenciamento ambiental, a fim de possibilitar a tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental de obras ou atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Impacto ambiental é definido por Antunes (1998) como “a alteração global das condições ambientais originárias e a nova situação referida direta ou indiretamente à intervenção humana considerada”.

O EIA não se confunde com o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), embora representem as faces diversas de uma mesma moeda (MILARÉ, 2004).

O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria

redação do relatório. Por isso, diz o art. 9º da Resolução 1/86-CONAMA que o “Relatório de Impacto Ambiental-RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental”, ficando patenteado que o EIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EIA, importando se acentuar que não se pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma parte não transparente das atividades (o EIA). Dissociado do EIA, o RIMA perde a validade (MACHADO, 2003).

De acordo com Mirra (2002, p. 77):

Todas as informações devem vir expressas no RIMA, impondo-se que este seja redigido de forma clara e adequada e em linguagem acessível ao leigo, vale dizer, ao público em geral (art. 9º parágrafo único), pois é com base nos dados desse relatório que se poderá discutir exhaustivamente o estudo de impacto elaborado e a própria viabilidade do empreendimento.

### **3) Atividades sujeitas ao estudo de impacto ambiental**

Sob o aspecto legal, o EIA vem disciplinado na Constituição Federal de 1988 (art. 225, parágrafo 1º, inciso IV), que estabelece a incumbência ao Poder Público de **exigir**, para a instalação de obra ou atividade potencialmente

causadora de significativa<sup>12</sup> degradação do meio ambiente o estudo prévio de impacto ambiental, ao qual deve dar publicidade.

Também a Constituição Paulista, em seu artigo 192, parágrafo 2º, prevê que:

A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Por outro lado, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seu artigo 8º, II, menciona que compete ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O CONAMA, no uso de suas atribuições expressamente previstas na lei acima mencionada, através da Resolução nº 237/97, em seu artigo 2º, estabelece que dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente:

A localização, construção, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como empreendimentos capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental.

Já o Anexo I, da Resolução, elenca, exemplificativamente, algumas atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento.

Também no uso de suas atribuições previstas na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) editou a Resolução nº 01/86 que, em seu artigo 2º, estabelece que dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto

---

<sup>12</sup> Significativo, sendo Machado (1996), *apud* Mirra (2002) “(...) é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo”.

ambiental o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiental, tendo elencado exemplificativamente um rol com diversas atividades.

Há divergência doutrinária quanto ao caráter de presunção absoluta ou relativa de significativa degradação ambiental decorrente das hipóteses elencadas pela Resolução Conama 001/86, esclarecendo Milaré (2004, pág. 446) que:

Tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 001/86 estão regidas pelo *princípio da obrigatoriedade*, segundo o qual a Administração *deve*, e não simplesmente *pode*, determinar a elaboração do EIA. Ou seja, o elenco constante do art. 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo, porém, obrigatório quanto àquelas relacionadas. Há nesses casos, por assim dizer, uma presunção absoluta de necessidade, que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da Administração.

No mesmo sentido Mirra (2002, p. 49) coloca que:

A Resolução n. 001/86 do CONAMA, na realidade, estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido. Há, como dizem Antônio Herman V. Benjamin, Paulo Affonso Leme Machado e Sílvia Cappelli, verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas na referida resolução são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Continua o autor no argumento de que:

O artigo 2º da Resolução n. 001/86 do CONAMA é claro e preciso em dispor que dependerá da elaboração do EIA o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, como aquelas arroladas em seus vários incisos. Os termos dessa norma são absolutos, imperativos, e não podem, assim, ser derogados ou ilididos por atos ou omissões dos particulares, ou por decisão unilateral da Administração, a qual, mais do que ninguém, deve

velar pela observância dos preceitos do ordenamento jurídico vigente (pág. 49).

#### **4) Quem realiza o estudo de impacto ambiental**

O EIA deve ser elaborado por uma equipe multidisciplinar, correndo todas as despesas e custos por conta do proponente do projeto, público ou privado e, por ser um ato formal, é preso a ditames legais, que não podem ser desprezados, sob pena de invalidação.

Deve ser norteado pelos princípios da publicidade e participação pública, que são garantidos por meio da audiência pública, que se destina a expor aos interessados o conteúdo do estudo realizado e receber dos mesmos críticas e sugestões, que devem, fundamentadamente, ser consideradas ou não.

#### **5) Diretrizes e conteúdo mínimo do estudo de impacto ambiental**

De acordo com o art. 5º da Resolução Conama 001/86:

O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-a com a hipótese de não execução do projeto;

II – identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III – definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de

influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV – considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Por outro lado, o art. 6º da mesma Resolução, dispõe como conteúdo mínimo do EIA as seguintes atividades técnicas:

I – diagnóstico ambiental da área de influência do projeto [com] completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico – o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos;

II – análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas

propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

III – 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;

IV – elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos), indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Dentre os incisos acima elencados o que mais se destaca para este trabalho é o I, do art. 6º da Resolução Conama 001/86, que trata da etapa do diagnóstico<sup>13</sup>, pois, como já se destacou, esta etapa poderá ser subsidiada pelos dados fornecidos pelo Zoneamento Ecológico-Econômico, que fornecerá informações também para a implementação das demais etapas do EIA e trará uma enorme contribuição para a contemplação das alternativas de localização do projeto, dando maior dinamismo e agilidade ao EIA (OLIVEIRA, 2004, MONTAÑO et al, 2004).

A falta de zoneamento ambiental, como ressaltam Glasson e Salvador (2000), acaba sobrecarregando o EIA, fazendo com que muitos deles se tornem repetitivos, levando ao que se passou a chamar de “indústria do EIA”.

---

<sup>13</sup> Diagnóstico, de acordo com o dicionário Aurélio (2ª Ed. Nova Fronteira) é: ...2. “Conhecimento ou determinação duma doença pelo (s) sintoma (s) e/ou mediante exames diversos (radiológicos, laboratoriais etc)”. 3. “Conjunto dos dados em que se baseia esta determinação”. Na área de estudo relacionada ao meio ambiente diagnóstico pode ser entendido como a comparação entre a ocupação e/ou uso atual do espaço e aquilo que alguns autores chamam de “capacidade de suporte”, podendo ser também a comparação, por exemplo, entre a ocupação/uso e o que determinam as normas. Dessa maneira, a legenda dos mapas deveria mencionar algo como “adequado” ou “inadequado”. Haveria um juízo de valores, que o diferenciaria da caracterização ambiental (estas colocações advierem de troca de emails efetuada com o Prof. Victor Eduardo Lima Ranieri- EESC-USP, em 22 de novembro de 2005, nos quais ele fez os esclarecimentos acima apontados).

Diagnóstico, de acordo com (SANTOS, 2004) “é um momento do planejamento que envolve, pelo menos, três fases, cada qual compreendendo um processo: a seleção e obtenção dos dados de entrada, a análise integrada e a elaboração de indicadores que servirão de base para a tomada de decisão”.

A caracterização ambiental, de acordo com Souza (2000) é a responsável pela determinação das vocações e susceptibilidades naturais dos fatores ambientais e, para efeito desta caracterização, os fatores ambientais podem ser subdivididos em meio físico (por exemplo: recursos hídricos, pedologia, estudos climáticos etc), meio biológico (por exemplo: ecossistema terrestre, aquático, universo faunístico, florístico etc) e antrópico, que envolveria as relações sociais, culturais e econômicas com os fatores ambientais.

Por outro lado, o ZEE trará grandes subsídios ao “Termo de Referência”, na medida em que dotará o Poder Público de informações globais, possibilitando a este a definição mais precisa do que deverá ser considerado no EIA, com exigências específicas ao empreendimento que se pretende instalar (OLIVEIRA, 2004).

## **CAPITULO V – ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO**

### **1) Panorama histórico geral da legislação do zoneamento no Brasil**

No Brasil, os exercícios de “zoneamento” estão historicamente relacionados à regulação do uso do solo urbano e ao zoneamento agrícola ou agroecológico, visando o planejamento espacial de atividades produtivas, sendo que, a partir dos anos 80 surgiu uma terceira tradição de “zoneamento ambiental”, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, assumindo ele, então, um caráter normativo e restritivo, para fins de proteção do meio ambiente (MILLIKAN, 1998).

Desde 1964, com a Lei nº 4.504, de 30 de novembro – Estatuto da Terra, cujo detalhamento ocorreu em 1975, através do Decreto 55.891 de 31 de março, já se falava em zoneamento, neste caso, agrícola, que visava identificar “regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária” (Lima, 2004).

Em 1974, através da Lei Federal nº 6.151, de 04 de dezembro, foi aprovado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que, “ao abordar o desenvolvimento urbano define a necessidade de implantação do zoneamento

industrial com finalidade de controlar a poluição e preservar o meio ambiente como um dos reflexos diretos da conferência de Estocolmo em 1972” (LIMA, 2004).

Em 1975 o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto dispôs sobre as áreas críticas de poluição e estabeleceu que o zoneamento urbano deverá viabilizar alternativas locais para indústrias poluentes.

Em 1980, a Lei nº 6.803, de 02 de julho criou três tipos de zonas industriais e estabeleceu a necessidade de compatibilização entre as atividades industriais e a proteção ambiental.

Em 1981, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e prevê o zoneamento ambiental como um de seus instrumentos.

Em 1986 o IBGE propõe uma metodologia para o zoneamento ecológico-econômico e o Conama edita a resolução nº 01, que regulamenta o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal em vigor que, em seu artigo 21, inciso IX estabeleceu a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território.

Em 2001 é editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho que aprova o Estatuto da Cidade e a Política Urbana. O estatuto define os instrumentos da política urbana do país (art.4º), destacando-se, dentre eles, o zoneamento ambiental.

Em 2002 é editado o decreto 4.297, de 10 de julho, que regulamenta o zoneamento ambiental previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, com

a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico e aborda os seus objetivos e princípios, forma de sua elaboração e aspectos relacionados ao seu conteúdo e à destinação dos dados por ele produzidos.

Em 2004 é editado o decreto 5.300, de 7 de dezembro, que regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro dispõe sobre regras de ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Vale ressaltar, para este trabalho, que referido decreto, em seu artigo 7º, determina a aplicação, para a gestão da zona costeira de diversos instrumentos, dentre eles o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) (inciso, VIII) que, de acordo com o decreto:

Orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.

## **2) Análise histórico-conceitual e reflexões sobre o zoneamento**

Normalmente o zoneamento é considerado como o instrumento de planejamento urbano, por excelência, sendo que, em alguns casos, como nos Estados Unidos, transformou-se na própria atividade de planejar, tendo, historicamente, uma raiz funcionalista e de natureza excludente (Souza, 2003).

Teve seu aparecimento de modo definitivo na Europa e nos Estados Unidos nas primeiras décadas do século XX, com princípios de excluir certos usos e também grupos sociais, tendo sido disseminado pelos Estados Unidos através de Códigos de Zoneamento (Souza, 2003).

O mesmo autor menciona que a idéia de separação rígida dos usos e funções do ambiente urbano teve seu ponto culminante com a 4ª edição dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, de 1933, no qual foi editada a “Carta de Atenas”, tendo o modelo de separação funcional, adotado pelo Urbanismo Modernista em geral, sido defendido por Le Corbusier.

Inicialmente foi justificado, inclusive no Brasil, por questões de insalubridade dos espaços urbanos e do perigo de difusão de doenças, dentro do contexto do discurso higienista (Souza, 2003).

Os exercícios de zoneamento no Brasil estão relacionados a duas tradições. A primeira diz respeito à regulação normativa do uso do solo urbano, tendo como preocupação central a saúde e, a segunda, ao planejamento espacial da atividade produtiva, com base em estudos sobre solos e outras características dos recursos naturais (MILLIKAN, 1998).

De acordo com Millikan (1998) o zoneamento ecológico-econômico pode ser visto como:

Um exercício de “gestão social do espaço” que deve ser baseado em processos democráticos e transparentes de diálogo e negociação, envolvendo diversas instâncias do poder público e setores representantes da sociedade (empresários, sindicatos,

ONGs, movimentos sociais, comunidade acadêmica, etc.) visando a construção de parcerias e a resolução de eventuais conflitos sobre a destinação de espaços territoriais.

Já para a Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE (*apud* MILLIKAN, 1998) o zoneamento ecológico-econômico é definido como “um instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas”.

O ZEE é definido nos termos do artigo 1º do Decreto 4.297/02 como:

Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Segundo Becker e Egler (*apud* SHUBART, 2003) o Zoneamento Ecológico-Econômico consiste na “divisão do território por zonas que podem ser denominadas de ecológico-econômicas, delimitadas segundo critérios ecológicos, ambientais e socioeconômicos”.

Shubart (2003) o define como “a avaliação estratégica dos recursos em um território determinado, com a finalidade de prover o poder público e a sociedade de informações georeferenciadas para orientar o processo de gestão territorial”.

O Zoneamento Ecológico-Econômico pode ser caracterizado como um instrumento: a) técnico, de informação sobre o território sobre as vulnerabilidades naturais e potencialidades socioeconômicas; b) político, de negociação entre o poder público, setor privado e sociedade civil para o ordenamento do território; c)

do planejamento e da gestão do território, para a promoção do desenvolvimento regional sustentável (BECKER, EGLER e SHUBART, *apud* SHUBART, 2003).

Segundo Souza (2000) o zoneamento permite a determinação das vocações e suscetibilidades do meio, por intermédio de fatores ambientais específicos, relacionados aos meios físico, biológico e antrópico, de acordo com a capacidade de suporte do meio, estando, portanto, associado à caracterização ambiental.

Assim, deve ser visto como um plano de desenvolvimento regional, catalisador e ordenador das várias políticas e programas existentes na área por ele abrangida, e não como uma ação exclusiva do 'setor' ambiental da administração pública (SOUZA, 2000).

Milaré (2005) ressalta a importância do zoneamento ambiental para subsidiar os processos de planejamento e ordenação do solo e o define como:

O resultado de estudos conduzidos para o conhecimento sistematizado de características, fragilidades e potencialidades do meio, a partir de aspectos ambientais escolhidos em espaço geográfico delimitado.

Já para Machado (2004) o zoneamento "consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades".

Diante de definições tão diversas de zoneamento (ambiental ou ecológico-econômico) é possível notar que ele pode ser visto, de acordo com Benatti (2003) sob diferentes concepções, que irão variar de acordo com o modo como é considerado, ora como um instrumento para ordenamento territorial e o desenvolvimento regional, ora como a própria política de ordenamento territorial.

Em razão das diferentes concepções pelas quais pode ser analisado, o autor divide o zoneamento em "normativista", consolidado por meio de leis ou decretos que definiriam as proibições a certos usos da terra, com a divisão do Estado em zonas ecológico-econômicas; como indicativo de condutas, "dotando o Governo de bases técnicas" (BECKER *et al*, 1997) a fim de que possa decidir a melhor forma de uso e ordenação do território e, por fim, como um instrumento de construção da democracia, que seria uma superação dos demais.

Propõe, então algumas diretrizes de atuação que seriam: a descentralização, a flexibilização normativa e a participação vinculante.

1) A primeira diretriz propõe que se busque construir foros regionais, municipais e locais, visando à ação de um indivíduo incorporado na dimensão da coletividade, mas conjugado às orientações estaduais e federais.

2) A flexibilização normativa busca um equilíbrio entre a visão “normativista” e a “indicação de condutas”.

Assim, “no lugar de delimitar áreas, classificando-as em zonas “conforme suas potencialidades, vulnerabilidades e características socioeconômicas”, como se cada zona tivesse uma “vocação natural”, se trabalharia com diretrizes normativas, que poderão definir o conteúdo de decretos, resoluções ou instruções normativas”. Exemplifica o autor que o ZEE poderia ajudar na definição de critérios para a aplicação de incentivos econômicos e linhas de crédito, com o intuito de direcionar a destinação de determinadas atividades em áreas específicas ou fornecer subsídios para o estabelecimento de critérios de elaboração de uma política de infra-estrutura estadual, como é o caso dos transportes.

3) Por fim, a participação vinculante seria utilizada nas situações em que a definição de diretrizes de uso e manejo dos recursos naturais e a elaboração de leis e decretos ainda não se tenha efetivado, suprimindo a lacuna por meio de ações pontuais, como o compromisso de ajustamento de conduta, celebrado entre o “infrator” e o Ministério Público, no âmbito da ação civil pública, com o objetivo de reparação de um dano a algum interesse coletivo, ou difuso, como o meio ambiente.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2000):

Nos últimos dez anos, o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE tem sido a proposta do Governo brasileiro para subsidiar decisões de planejamento sócio-econômico-ambiental do desenvolvimento e do uso do território nacional em bases sustentáveis e não predatórias.

**Houve inserção no Plano Plurianual 2000-2003 de diretrizes visando a integração de soluções relacionadas às dimensões ambiental, econômica, política e social, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, destacando-se o ZEE como um instrumento técnico e político, que possibilita o diagnóstico, de forma integrada e em bases territoriais das potencialidades e das vulnerabilidades naturais, sociais e culturais, relacionadas às áreas por ele enfocadas, bem como as expectativas dos cidadãos quanto à destinação e ao uso das mesmas. Além disso, provê elementos e informações fundamentais para que as ações do poder público federal, estadual e municipal e do empreendedor privado tenham conformidade com tais parâmetros (MMA, 2000).**

Já no ano de 1988, o Governo Brasileiro deu início ao “zoneamento ecológico-econômico” (ZEE), no âmbito do programa “Nossa Natureza” e, em 1990, foi criada a “Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional” (CCZEE), sob a coordenação executiva da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), tendo como área prioritária de atuação a Amazônia Legal.

Este zoneamento deveria representar uma convergência e evolução das diversas tradições de zoneamento no Brasil (urbano, agrícola e ambiental), incorporando as dimensões ambiental e social em processos de planejamento regional (MILLIKAN, 1998). No entanto, acabou se distanciando dos objetivos propostos, tendo recebido inúmeras críticas (MMA, 2000), ao longo dos últimos

anos sobre os conceitos e metodologias de sua implementação na Amazônia, destacando-se as seguintes:

- **altos investimentos em levantamentos demorados, gerando produtos com pouca utilidade prática para o desenvolvimento regional sustentável, com é o caso do macrozoneamento de extensas áreas em escalas de 1:250.000 a 1:1.000.000;**
- **tendência de tratar o zoneamento como um exercício essencialmente técnico, menosprezando questões relacionadas à participação pública e a articulação do ZEE com as legítimas instituições democráticas da sociedade;**
- **expectativas irrealistas, esvaziando discussões sobre mudanças entre políticas públicas;**
- **dificuldade em traduzir os resultados de estudos técnicos;**
- **predominância da visão utilitarista do ZEE, com um forte viés agropecuário.**
- **Abordagens restritivas do ZEE (“o que não pode”) sem apontar alternativas economicamente viáveis para o uso sustentável dos recursos naturais;**
- **Riscos com o uso indevido de informações oriundas dos levantamentos do ZEE sobre estoques de recursos naturais, especialmente em áreas protegidas (p.e. recursos madeireiros em áreas indígenas) que tendem a aumentar na ausência de uma matriz de políticas públicas voltadas para o ordenamento territorial em bases sustentáveis;**
- **Dificuldade de padronização metodológica entre os zoneamentos estaduais.**

Em 1995, a SAE publica “As fases e as etapas do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional”, com o detalhamento da metodologia para o ZEE.

Ainda no âmbito governamental, vale a pena destacar o “Programa Zoneamento Ecológico-Econômico – PZEE” (MMA, 2003), que tem como objetivo:

Implementar no Brasil, integrando-o aos sistemas de planejamento em todos os níveis da administração pública e gerenciando, em diversas escalas de tratamento, as informações necessárias à gestão do território”, visando subsidiar a “formulação de políticas de ordenação do território da União, Estados e Municípios, orientando diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, propondo soluções de proteção e de desenvolvimento que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos e perdas do patrimônio natural.

Dentro dos objetivos gerais apontados pelo PZEE, tem-se que:

O ZEE, ao dispor de um mecanismo integrado de diagnóstico e propor diretrizes pactuadas de ação, pode contribuir para que o sistema de planejamento oriente os esforços de investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades das áreas definidas como zonas e tratadas como unidades de planejamento”.

Quanto aos objetivos específicos propostos para o PZEE, destacam-se os seguintes:

- “subsidiar a elaboração de planos, programas e projetos e propor alternativas aos tomadores de decisão, segundo o enfoque

da compatibilização das atividades econômicas com meio ambiente”;

- “conjugar os elementos de diagnóstico físico-biótico e socioeconômico, para estabelecer macrocenários exploratórios com vistas a apresentar alternativas ao desenvolvimento social, ambientalmente sustentável”;
- “conceber e implementar formas de divulgação pública das informações utilizadas no processo de ZEE” e
- “criar mecanismos de sistematização das informações existentes e garantir seu amplo acesso, divulgando as ações do ZEE, em formato analógico, multimídia e *Internet*”.

Note-se, contudo, que os dois primeiros objetivos propostos pelo Governo estão mais ligados à Avaliação Ambiental Estratégica, e os dois últimos ao Sistema Nacional de Informações, previsto no artigo 9º, VII da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao analisar os diversos tipos de zoneamento, destaca Souza (2003) que o zoneamento de uso do solo não precisa ter um conteúdo elitista e excludente e não precisa ser “demonizado” de maneira genérica, sendo importante a possibilidade de participação popular e que sejam evitados a rigidez e o detalhismo excessivos.

Propõe, então, um “zoneamento includente”, chamado, tecnicamente, de *zoneamento de prioridades*, que devem ser completadas em conjunto, a fim de evitar situações de conflitos entre objetivos e usos do solo, as Zonas de Preservação Ambiental (ZPAs), e as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), tais como favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos.

Ressalta, também, o autor, que o controle da localização de algumas atividades, como a de indústrias poluentes, faz muito sentido, para resguardar os interesses coletivos, não devendo haver uma preocupação excessiva com a separação dos usos primários, mas sim a identificação e regularização da localização de usos intrinsecamente incômodos ou perigosos ou que possam causar impactos expressivos sobre o tráfego, sendo que as próprias condições ambientais (direção predominante dos ventos, topografia, condições de drenagem) também podem dar margem a restrições.

Apregoa, então, a *liberdade como regra e a mistura dos usos primários* e enfatiza que o zoneamento de prioridades deve ser complementado por outros tipos, como o de uso do solo e o de densidade e deve ter como área de abrangência todo o município, incluindo, portanto, a área rural, na qual devem ser identificadas e delimitadas especialmente certas prioridades e ser feitas algumas salvaguardas e recomendações.

Ainda segundo Souza (2003), tanto o zoneamento de prioridades, quanto o de uso do solo, deverão, mesmo que de maneira distinta e em função de seus objetivos diversos, identificar áreas que demandem proteção ambiental ou atenção específica, em função dos riscos ambientais que apresentam.

Mesmo o zoneamento de uso do solo pode, dependendo da situação local, ficar sobrecarregado se se tentar lidar com a tarefa de operacionalizar um manejo ambiental adequado apenas com a sua ajuda. Isso quer dizer, por conseguinte, que um quarto tipo de zoneamento, o *zoneamento de proteção e manejo ambiental*,

poderá se mostrar útil como complemento e detalhamento de um aspecto específico do zoneamento do solo (Souza, 2003).

Destaca, por fim, Souza (2003), a importância de estudos preparatórios contendo restrições e recomendações, os quais darão origem a mapas específicos que serão incorporados aos mapas de zoneamento, como, por exemplo, os mapas de potenciais, mapas de sensibilidade, mapas de risco, mapas de impactos e mapas de conflitos do solo. Ressalta, também, a relevância de um planejamento local em duas escalas: a mesolocal, com zoneamentos mais genéricos e aproximativos e a microlocal, com zoneamentos mais pormenorizados.

## **2.2) Discussão sobre a metodologia do zoneamento**

Sob o ponto de vista metodológico, ao avaliar criticamente a metodologia utilizada no ZEE de Rondônia, elaborado pela equipe técnica da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, Nitsch (1998) levanta dúvidas a respeito de sua viabilidade política e seriedade acadêmica.

Fazendo uma citação de Ab'Saber (1989: 4) de que há sempre um afã dos pais da metodologia de “determinar a vocação de todos os sub-espacos que compõem um certo território”, o autor destaca o risco de se obter um “... falso holismo que combina o “ser” com o “dever ser”, de um lado, e, de outro, a abrangência total que ignora as possibilidades e necessidades de priorizar na tomada de decisões”.

Aponta, também, Nitsch (1998), o equívoco em se tentar apontar as vocações na Amazônia que possui uma enorme biodiversidade, com espécies ainda não estudadas ou até descobertas e sugere que não se deve tentar aproximar-se da verdadeira vocação de cada subespaço, reduzindo as opções, na tentativa de se encontrar um ponto ótimo, mas sim “evitar riscos óbvios e minimizar processos irreversíveis de destruição de futuras riquezas”.

Ressalta que a classificação do valor potencial em alto, médio e baixo pode gerar arbitrariedades e contradições, estando sujeita a ingerência de lobistas, com reflexos, inclusive, em futuras indenizações.

Critica, ainda, a edição de leis para o zoneamento, pois este deveria refletir a dinâmica da natureza e ser constantemente atualizado, incluindo uma gama cada vez mais ampla de atividades, além dos diagnósticos intermináveis, abrindo-se, sempre, o espaço para a discussão, devendo estar integrado ao ordenamento geral do território.

Schubart (1999) também critica a tendência em se converter o zoneamento em lei, bem como a sua utilização para territórios com grandes extensões, como a Amazônia, nos quais “... os conflitos e os respectivos grupos de interesse são muito difusos no território e pouco visíveis, numa região com 5 milhões de Km<sup>2</sup>”..., em relação aos quais o máximo que se poderia obter seriam diagnósticos.

Aponta, para estes casos, a necessidade de se passar por uma seqüência de três etapas. A primeira seria a análise das informações disponíveis a partir de objetivos predeterminados. A segunda, a comparação destes recortes setoriais em uma sobreposição de mapas, para a identificação dos conflitos de uso e a terceira

seria o início do processo de gestão do território, em uma escala mais detalhada, principalmente nas áreas onde não foi possível fazer um ajuste, na escala macrorregional.

Apregoa, também, que o ZEE seria mais útil se aplicado, em áreas bem delimitadas, para a resolução de conflitos locais concretos e bem delineados, com a participação dos atores sociais envolvidos.

Acselrad (1995) também avalia criticamente a metodologia do ZEE utilizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos a partir de 1997 e destaca que nela é “perceptível a analogia entre o espaço a planejar e a idéia de empresa: caberia procurar atingir a plena capacidade produtiva do território, “otimizando o uso do espaço” e atribuindo-lhe “eficiência técnica compatível com a competição internacional”.

Adverte, ainda, para a possibilidade de a própria seleção de áreas prioritárias fazer-se à luz de interesses pré-estabelecidos, com uma classificação do território que recorre a uma autoridade científica que legitime o caráter relativamente arbitrário da divisão.

Por outro lado, citando Lussault<sup>14</sup>, ressalta, também que:

Enquanto ato de comunicação persuasiva, a cartografia do ZEE produz imagens retóricas que constroem realidades sociais novas. O território polissêmico, aberto ao aleatório e não controlável é transformado em extensão quantificada, limitada e

---

<sup>14</sup> Cf. M. Lussault, La Ville Clarifiée. Essai d'analyse de quelques usages carto- et iconographiques en oeuvre dans le projet urbain, in L. Cambrézy – R. De Maximy (eds) La Cartographie en Débat – Représenter ou Convincre, Karthala- ORSTOM, 1995, p. 170.

controlada pelo gesto cartográfico que serve de suporte à ação planejadora.

Aponta, ainda, que a vontade de ajustar cada uma das porções do espaço a um projeto utilitário de integração mercantil ou de subordinação política leva ao risco de que os dados obtidos na “busca da verdade ecológica” se tornem inatuais, determinando zonas idealizadas que se mostrarão incompatíveis com as realidades sociais do terreno, fazendo com que a dinâmica social negue, repetidamente, a ordem utópica das coisas, “expressa em estados estáveis e definitivos de representações, das quais se tende, via de regra, a subtrair a História”.

“...Conhecer o território será, assim, para o ZEE conhecer as ‘coisas do mercado’. Suas vocações serão aquelas evidenciadas pelas demandas supostas do mercado/mundo, à exclusão de todas as outras demandas e projetos, cuja expressão – freqüentemente conflitual – tende a ser ignorada...” (ACSELRAD, 1995).

Uma metodologia proposta por Souza (2000), Ranieri (2000), Montañó (2002) e Oliveira (2004) considera que o resultado do ZA deve se materializar em um conjunto de mapas síntese e informações a ele associadas, sendo que, em cada uma dos mapas deverá haver informações sobre a aptidão das sub-unidades do território para cada tipo de ocupação específica. Assim, haveria, por exemplo um zoneamento ecológico-econômico para indústrias, outro para aterros sanitários, outro para a expansão urbana etc, auxiliando o Poder Público na tomada de decisão, pois pode acontecer de um local ter aptidão máxima para

mais de uma atividade, devendo ser tomada a decisão política que mais atenda aos anseios da coletividade.

**Não obstante as críticas sofridas, o conceito de zoneamento evoluiu juntamente com o conceito de sustentabilidade. Inicialmente, se preconizava uma cisão total entre crescimento econômico e restrição ambiental e o zoneamento era visto como um instrumento para a proteção de áreas sensíveis e a liberação de outras para serem usadas até o esgotamento (MMA, 2000).**

**O conceito evoluiu para a compatibilização dos recursos disponíveis em função do bem estar social e, nessa ótica, o ZEE poderia ser utilizado como um instrumento de gestão territorial que possibilitaria a tomada de decisões orientadas pelas necessidades de preservação, de recuperação e de desenvolvimento, atuando de maneira propositiva, indicando áreas prioritárias para preservação, áreas que necessitam de recuperação, bem como aquelas de consolidação de desenvolvimento compatível com a conservação ambiental (MMA, 2000).**

**Schubart <sup>15</sup>também destaca que a classificação do território em áreas produtivas, áreas críticas e áreas institucionais, conforme metodologia proposta por Becker e Egler (1997), não deve ser prescritiva, mas apenas servir de subsídio à gestão do território, que deve se submeter ao “filtro” representado pelo poder político, que sempre prepondera na tomada de decisão,**

---

<sup>15</sup> O Zoneamento Ecológico-Econômico e a Gestão dos Recursos Hídricos – 1. Água, espelho da vida

**diante dos interesses públicos e privados existentes na ocupação do território.**

**Ressalta, também, a forte tendência de se ter idéias antropocêntricas indicando a “vocação” de uma região, ou dos ecossistemas, ou do solo, para determinadas finalidades e propõe que, ao invés disso o ZEE seja utilizado através de uma abordagem sistêmica, objetivando a resolução de problemas definidos de conflitos de uso de recursos naturais e ocupação do solo, orientado pela busca da sustentabilidade no desenvolvimento, por intermédio de um processo mais descentralizado de gestão territorial.**

**Dentro deste contexto, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2000) os usuários do ZEE poderiam não apenas ter informações sobre as restrições impostas pelos sistemas de gestão, mas também sobre os cenários mais adequados à sustentabilidade, bem como sobre os referenciais de base para tomar as melhores decisões e o ZEE poderia servir como um instrumento de planejamento de ações integradas, tornando-se uma fonte de informações georeferenciadas e de propostas de diretrizes espacializadas para o Plano Plurianual.**

**Ressalte-se, mais uma vez, a tendência do Governo em atribuir ao ZEE funções que estariam mais relacionadas ao Sistema Nacional de Informações e à Avaliação Ambiental Estratégica.**

**O ZEE deve ser propositivo e indutor de alternativas viáveis através de discussões e negociações sobre os usos sustentáveis dos territórios, transcendendo concepções restritivas e formais,**

**com amplo envolvimento das organizações civis no processo de discussão e negociação dos produtos por ele gerados (MMA, 2000).**

### 2.3) Considerações finais

De tudo que foi exposto neste capítulo, é possível se concluir que o ZEE surgiu, inicialmente, como resposta a pressões internacionais sobre a devastação da Amazônia, sendo difundido, posteriormente, para todo o território nacional.

Não obstante se reconheça a sua eficiência como um instrumento capaz de auxiliar no planejamento dos espaços territoriais, deve-se ter um grande cuidado na escolha da metodologia empregada, para que o ZEE não se transforme em mero legitimador de ações previamente objetivadas, como um reflexo dos interesses econômicos de setores definidos.

Destaca-se a importância de não converter os diagnósticos em leis, a fim de permitir uma constante atualização dos dados e da necessária participação social, na escolha dos critérios metodológicos e definição das zonas, sempre na busca da conciliação do desenvolvimento econômico e social, com a utilização dos recursos naturais.

### **3) Aspectos jurídicos do zoneamento ambiental e do zoneamento ecológico-econômico**

O zoneamento ambiental (ZA) está previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente como um de seus instrumentos, desde 1981 e somente agora, com a edição do Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002, é que foi regulamentado legalmente, com a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Não obstante a importância desta regulamentação, o decreto que, conforme destaca Milaré (2004), deu um tratamento parcial e meramente setorial ao tema, não afasta outras práticas de zoneamento e de planejamento ambiental.

Sob o aspecto estritamente legal, a possibilidade de se utilizar o ZEE como ferramenta para agilizar o EIA se demonstra através da aptidão daquele de efetuar um diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico institucional, conforme previsto no artigo 12 do mencionado decreto, sendo que o diagnóstico ambiental é uma das atividades técnicas expressamente exigidas, quando da elaboração do EIA (OLIVEIRA, 2004).

Além disso, a Resolução Conama 01/86 determina que o EIA deve obedecer às diretrizes de contemplar todas as alternativas de localização do projeto (art. 5º, I) e considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto (art. 5º, IV).

Fazendo o ZEE parte de um plano governamental, deverá então ser respeitado quando da elaboração do EIA e, tendo como atribuição a realização de um diagnóstico ambiental que deverá conter (nos termos do artigo 13 do decreto 4.297/02): as unidades dos sistemas ambientais, a potencialidade natural da área e também sua fragilidade natural, a indicação de corredores ecológicos, as tendências de ocupação e articulação regional, as condições de vida da

população, as incompatibilidades legais e as áreas institucionais, viabilizará a escolha mais segura da alternativa de localização do projeto (OLIVEIRA, 2004).

Machado (2004) também destaca que, pelo fato de o zoneamento ambiental enquadrar-se na categoria dos planos governamentais, suas diretrizes deverão ser levadas em conta, para se avaliar a compatibilidade do projeto com o zoneamento ambiental proposto ou em implantação.

Observe-se que o decreto estabeleceu um conteúdo mínimo para o diagnóstico do ZEE, possibilitando a inclusão de outros dados, que podem ser específicos para cada tipo de empreendimento.

Como já dito, uma das grandes críticas ao EIA está relacionada à sua morosidade. Isto se deve ao fato de que, para cada atividade ou empreendimento, com potencialidade de degradação ao meio ambiente, há necessidade de se realizar, como uma das etapas do EIA, um novo diagnóstico. Se este já preexistisse, com o ZEE, os dados obtidos poderiam ser apenas cotejados na situação em concreto, dinamizando todo o procedimento (OLIVEIRA, 2004).

#### **4) Da obrigatoriedade da elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico**

O Dec. 4.297/2002 definiu em seu art. 2º o Zoneamento Ecológico-Econômico como um *“instrumento de organização do território a ser **obrigatoriamente** seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas...”* (grifei), indicando que a organização territorial prevista no ZEE deverá ser obrigatoriamente levada em conta na implementação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

Neste ponto, faz-se necessário um esclarecimento inicial, pois o artigo não utilizou o verbo “elaborado”, tendo mencionado que o instrumento deve ser obrigatoriamente **seguido**. Contudo, para que se possa exigir que o zoneamento seja seguido quando da implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, deve-se exigir que ele tenha sido previamente elaborado, pois, caso contrário o instrumento perderia totalmente a sua efetividade.

Assim, a obrigatoriedade da elaboração está implícita na obrigatoriedade de se seguir o zoneamento.

Este entendimento é reforçado pelo fato de o próprio decreto dedicar um capítulo exclusivo à elaboração do ZEE e indicar expressamente qual o seu conteúdo mínimo, bem como as suas diretrizes gerais e específicas.

Por outro lado, estabelece o decreto, em seu art. 3º, que as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que utilizem, direta ou indiretamente, recursos naturais estão vinculadas ao que estabelecer o ZEE.

Além disso, o decreto determina que os ZEEs estaduais concluídos antes de sua entrada em vigor, devem ser adequados à legislação ambiental federal e que os ZEEs em fase de elaboração serão submetidos à Comissão Coordenadora do ZEE para análise e, se for necessário, deverão se adaptar às normas do decreto, sendo que essas adequações e adaptações só serão possíveis se o poder público estiver obrigado a elaborar o ZEE.

A menção à obrigatoriedade no decreto suscita a análise e discussão de dois aspectos primordiais, conforme se exporá a seguir.

#### I – Da veiculação da obrigatoriedade do ZEE por meio de Decreto.

A Constituição Federal adota em seu art. 5º, II o princípio da legalidade ao estabelecer que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” e não de decreto. Além disso, no âmbito da administração

pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o art. 37, *caput* da Constituição Federal dispõe que esta obedecerá, dentre outros, ao princípio da legalidade. Sendo assim, o Dec. 4.297/2002 poderia, em tese, ser apontado como inconstitucional, posto que a obrigatoriedade de fazer alguma coisa, que, neste caso, seria de levar em conta o ZEE para implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas deveria ser, de acordo com o texto constitucional, prevista em lei e não em decreto<sup>16</sup>.

Ademais, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compete privativamente ao Presidente da República “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*” (art. 84, IV). Com base neste dispositivo e no princípio da legalidade boa parte da doutrina nacional entende que o Poder executivo estaria impedido de estabelecer restrições à liberdade e à propriedade dos indivíduos de forma autônoma, ou seja, só a lei poderia impor obrigações e restrições ao indivíduo, jamais atos do Poder Executivo. Admitir-se-iam somente obrigações veiculadas por decreto desde que já previstas na lei a ser regulamentada uma vez que a produção de regulamentos seria possível somente para “*fiel execução das leis*”.

Segundo MELLO (2004) os regulamentos não podem contrariar o que consta na lei, apenas podem explicar, explicitar, interpretar, desenvolver ou pormenorizar a lei. Os regulamentos estão limitados a indicar a maneira de se observar a lei. Não podem incluir no direito positivo qualquer regra que crie direito ou obrigação novos, ou seja, não podem inovar quanto a estes aspectos. Assim, resume sua argumentação o ilustre autor:

Por força dos arts. 5º, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para

---

<sup>16</sup> O decreto, em sentido restrito, é um ato administrativo de competência do Chefe do Poder Executivo por meio do qual este apenas regulamenta a lei. Segundo MEIRELLES (2000) esta regulamentação busca especificar os mandamentos da lei ou prover situações que ainda não foram disciplinadas por ela. A lei é produzida pelo Poder Legislativo por meio de sua função legislativa e o decreto pelo Poder Executivo através de sua função regulamentar.

cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos.

Os decretos fundamentados no art. 84, IV da Constituição Federal são conhecidos como regulamentos de execução. Sua função seria a de indicar a maneira de se observar a lei, de desenvolver a lei no sentido de deduzir os diversos comandos já nela virtualmente abrigados e não a de expressar o que não está expresso no alcance das disposições legais, isto é, não poderiam gerar novas obrigações não previamente contidas nas leis.

Ocorre que, de acordo com GRAU (2002), existem outros tipos de regulamentos, que são: os regulamentos autorizados e os regulamentos autônomos ou independentes. Assim, de acordo com o autor os regulamentos no Brasil<sup>17</sup> podem ser classificados da seguinte forma:

- a) regulamentos executivos ou de execução: destinam-se a deduzir os diversos comandos por lei já previstos. Decorrem de atribuição de função regulamentar explícita na Constituição Federal (art. 84, IV);
- b) regulamentos autorizados: são emanados a partir de atribuição explícita do exercício de função normativa ao Executivo em ato legislativo. São disposições do tipo “fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar as atividades...” Podem criar obrigações de fazer ou de deixar de fazer alguma coisa;
- c) regulamentos autônomos ou independentes: são emanados a partir de atribuição implícita do exercício de função normativa ao Executivo, prevista no texto constitucional, como no caso do art. 21, XII, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência da União (Poder Executivo) para explorar determinados serviços públicos mediante autorização, permissão ou concessão, cuja regulamentação para exploração deverá ser

---

<sup>17</sup> Segundo a maior parte da doutrina nacional no Brasil somente existem os chamados regulamentos executivos. Neste sentido (MELLO, 2004), SUNDFELD (2003) e DI PIETRO (1999). MEIRELLES (2000), por sua vez, admite regulamento independente ou autônomo, desde que não invadam as matérias que somente podem ser reguladas por lei.

feita por regulamento autônomo. Envolvem, quando necessário, a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer.

Portanto, segundo GRAU (2002), haveria a possibilidade, no direito brasileiro, de criação, via decreto, de obrigação de fazer ou deixar de fazer nos casos dos regulamentos autorizados e regulamentos autônomos.

Este entendimento é defensável, porque o princípio da legalidade, estampado no art. 5º, II da Constituição Federal, deve ser entendido em termos relativos<sup>18</sup>. Tanto é assim que nos seguintes dispositivos constitucionais: art. 5º, XXXIX, art. 150, I, e no parágrafo único do art. 170 que tratam, respectivamente, da necessidade de lei para o estabelecimento de crime, tributo e autorização de órgão público para o exercício de atividade econômica, o referido princípio é tratado de forma absoluta, não sendo possível veicular estas matérias via regulamento.

Como há exigência expressa de lei para veicular estas matérias é possível deduzir que nos casos onde não haja esta exigência expressa seja possível a veiculação por regulamentos. Ou seja, não tivesse o art. 5º, II, da Constituição Federal, tratado o princípio da legalidade de forma relativa não haveria necessidade de previsão legal expressa para as hipóteses mencionadas. A lei não contém palavras desnecessárias.

Cabe esclarecer que existe uma distinção entre duas situações: a) a vinculação da administração somente às definições da lei (princípio da reserva de lei, o qual preconiza que direitos e obrigações somente podem ser criados por lei); b) a vinculação da administração às definições decorrentes de lei. Neste caso há a atribuição em lei, de forma implícita ou explícita, para que outra espécie normativa<sup>19</sup> crie direitos e obrigações (reserva da norma que pode ser legal,

---

<sup>18</sup> De acordo com MEIRELLES (2000) *Lei* em sentido restrito e próprio é unicamente a norma produzida pelo poder legislativo ao passo que *Lei* em sentido amplo e impróprio provém de qualquer órgão dos poderes do Estado.

<sup>19</sup> Norma consiste em todo preceito abstrato, genérico, expresso mediante estatuições primárias, as quais tem força própria, autônoma. É definida como preceito primário, pois inova no ordenamento jurídico. Já os regulamentos são estatuições primárias (com força própria), ainda que não emanados de um poder originário

regulamentar ou regimental). Assim, tomado o princípio da legalidade em termos absolutos somente a lei poderá criar direitos e obrigações. Por outro lado, tomado o referido princípio em termos relativos, nada impede a atribuição ao executivo pelo legislativo, explícita ou implícita para, no exercício da função regulamentar, definir direitos e obrigações.

A atribuição de poder ao executivo pelo legislativo consiste numa permissão para o exercício da função regulamentar que é própria do executivo, como uma faculdade direcionada para a integração do ordenamento jurídico em sua totalidade. O exercício da função regulamentar condicionado à atribuição do legislativo busca apenas à promoção do equilíbrio dos poderes. Não se trata de exercício de função legislativa por delegação ao poder executivo e sim do exercício de função normativa regulamentar. De fato, a função legislativa consiste na emanção de estatuições<sup>20</sup> primárias em decorrência do poder originário ao passo que as funções regulamentar e regimental consistem também na emanção de estatuições primárias mesmo em decorrência do poder derivado. Não há invasão de competência do Poder Legislativo pelo Executivo, não ocorrendo derrogação do princípio da separação dos poderes, mas uma efetiva atuação de ambos de forma equilibrada.

O ponto a ser analisado no presente trabalho não se refere à possibilidade de qualificar o Dec. 4.297/02 em uma das três espécies de regulamentos anteriormente referidas, uma vez que este decreto dispõe expressamente que regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio

---

e sim derivado, no sentido de fundar-se sobre uma atribuição de poder normativo contida explícita ou implicitamente na Constituição Federal ou em uma lei formal (GRAU, 2002).

A norma não tem existência isolada, faz parte do ordenamento jurídico e tem a função de integrá-lo. Esta função normativa é realizada por meio da emanção de estatuições primárias, seja em decorrência do poder originário, seja em decorrência do poder derivado. Compreende a função legislativa (produção de leis pelo Poder Legislativo), a função regulamentar (produção de regulamentos pelo Poder Executivo) e a função regimental (produção de regimentos pelo Poder Judiciário). A norma é, portanto, gênero da qual lei, regulamento e regimento são espécies. Para que o ordenamento jurídico se realize como um todo é necessária a efetivação de todas as espécies mencionadas de função normativa (GRAU, 2002).

<sup>20</sup> De acordo com GRAU (2002) a faculdade de estatuir consiste no direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem.

Ambiente) por meio de atribuição regulamentar do Presidente da República, prevista no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, tratando-se, portanto, de decreto executivo, mas em verificar se é possível deduzir que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente obriga a elaboração do ZEE e se este dever de elaboração pode ser deduzido da própria Constituição Federal e dos princípios fundamentais de direito ambiental.

Caso a obrigatoriedade possa ser deduzida diretamente da Lei da PNMA, o Dec. 4.297/02 estaria apenas regulamentando uma previsão contida na referida lei. Caso contrário, não havendo esta previsão na lei, o decreto seria inconstitucional, pois estaria criando direitos e obrigações de forma autônoma e não em virtude de lei como exige o art. 84, IV, da Constituição Federal.

Discussão semelhante está presente na regulamentação do estudo de impacto ambiental pela Resolução Conama nº 001/86.

Com efeito, a Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) faz referência ao estudo de impacto ambiental de forma bastante genérica, atribuindo poderes de forma expressa ao Conama para requisitar aos órgãos federais, estaduais, municipais e entidades privadas as informações indispensáveis para a apreciação de tal estudo. No art. 9º relacionou a avaliação de impacto ambiental<sup>21</sup> como um dos instrumentos desta política.

A Resolução Conama nº 001/86, por sua vez, estabeleceu definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais relativas à exigência de elaboração de estudo de impacto ambiental para concessão de licenciamento ambiental para determinadas atividades previstas em seu art. 2º.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 fez menção expressa à exigência de estudo de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade

---

<sup>21</sup> O Estudo de Impacto Ambiental foi regulamentado pela Resolução Conama 001/86 com base na Avaliação de Impacto Ambiental prevista no art. 9º da Lei 6.938/81. De acordo com Oliveira (2000) o Estudo de Impacto Ambiental, instrumento de licenciamento ambiental utilizado para determinadas atividades modificadoras do meio ambiente, não se confunde com a Avaliação de Impacto Ambiental. Esta pode ser realizada tanto para determinados empreendimentos por meio do Estudo de Impacto Ambiental como para políticas, planos e programas, através da Avaliação Ambiental Estratégica. Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental é gênero, do qual o Estudo de Impacto Ambiental e a Avaliação Ambiental Estratégica são espécies.

potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, na forma da lei<sup>22</sup> (art. 225, IV), confirmando a possibilidade de obrigatoriedade deste estudo prevista na Resolução Conama nº 001/86, que editou somente as disposições operacionais necessárias à execução da Lei 6.938/81 e da previsão constitucional, sem, contudo, criar direitos e obrigações que já não estivessem previstos nesta lei e na Constituição Federal ou não fossem decorrência direta delas, nem ultrapassar os limites que lhe eram permitidos para o fiel cumprimento destes dispositivos (MIRRA, 2002).

Ocorre que, no caso do estudo de impacto ambiental, há menção expressa de sua exigência ou obrigatoriedade de elaboração na própria Constituição Federal o que não ocorre no caso de Zoneamento Ecológico-Econômico. Este apenas consta como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, II).<sup>23</sup>

Convém, então, examinar se é possível identificar na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente a obrigatoriedade de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico para que não haja inovação proibida.

Para Mello (2004):

Haverá inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei

---

<sup>22</sup> A exigência de estudo de impacto ambiental “na forma da lei” deu margem ao entendimento de que a disciplina do referido estudo deveria ser integralmente veiculada por lei, hipótese em que a regulamentação pela Resolução 001/86 não seria recepcionada pela atual Constituição, sendo, portanto, inconstitucional. Contudo, de acordo com a análise de MIRRA (2002) baseado na doutrina nacional, é válida a norma que tenha sido produzida de acordo com o processo vigente na época de sua elaboração, sendo que a normatização do estudo de impacto ambiental pela Resolução Conama 001/86 cumpre este requisito. Além disso, a expressão “na forma da lei” é um tanto genérica comparada a outros dispositivos constitucionais mais específicos em que a Constituição exige o disciplinamento da matéria em todos os seus aspectos essenciais por lei, como por exemplo, os seguintes dispositivos constitucionais: a) o art. 5º, XII que prevê o rompimento do sigilo das correspondências e comunicações somente “nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer”; b) art. 37, VIII que prevê a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos “nos termos e nos limites definidos por lei complementar”; c) art. 186 que estabelece que a função social da propriedade rural é cumprida quando esta atende a certos requisitos, segundo “critérios e graus de exigência estabelecidos em lei”.

<sup>23</sup> A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente fez referência ao Zoneamento Ambiental em seu art. 9º, II. O termo Zoneamento Ecológico-Econômico foi utilizado no Dec 4.29702 que regulamentou o dispositivo mencionado.

regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que *aquela específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e *identificados* na lei regulamentada. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as *condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege*.

Sustenta o referido autor que a obrigação não precisa estar identificada de forma absoluta na lei. Segundo ele, esta identificação deve ser “suficiente para que se reconheçam <sup>24</sup>as *condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege*”. É o que efetivamente ocorre na Lei 6.938/81.

Não há nenhum dispositivo nesta lei que imponha a elaboração de Zoneamento Ecológico-Econômico de forma absoluta, expressa. No entanto, a lei estabelece como sua finalidade proteger a qualidade ambiental e a dignidade da vida humana (art. 2º), bem como a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I) e determina que toda atividade pública ou privada seja exercida de acordo com estes ditames (art. 4º, parágrafo único), notadamente, por meio de controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (art. 2º, V).

Para atingir estes objetivos a referida lei previu uma série de instrumentos, deixando para o Poder Executivo regulamentá-los para serem implementados. Estes instrumentos são os meios para atingir os objetivos da lei<sup>25</sup>, ou seja, sem eles a lei perde a sua efetividade.

---

<sup>24</sup>A não regulamentação dos instrumentos da Política Ambiental traz um prejuízo a implementação do desenvolvimento sustentável, podendo ser invocado o mandado de injunção para obtenção da norma regulamentadora (CF, art.5º, LXXI) (MEIRELLES, 2000).

<sup>25</sup> Segundo SOUZA (2000) a política ambiental deve apresentar os seguintes elementos para a sua implementação: a) os objetivos e pressupostos: devem revelar os motivos pelos quais a política deve ser implementada, ou seja, representam “o que” deve ser perseguido; b) os instrumentos: são os meios para atingir os objetivos propostos. São o “como implementar” a política; c) a definição dos aspectos

Assim, a elaboração de Zoneamento Ecológico-Econômico é obrigatória, pois se trata de um instrumento fundamental para concretização *das finalidades que a lei* (no caso a lei da PNMA) *protege*, ou seja, a compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico com a qualidade ambiental.

Ressalte-se, também, que Constituição Federal de 1988 impôs ao poder público o dever de proteger o meio ambiente e o qualificou como bem de uso comum do povo. Desta maneira, cabe ao poder público executar todas as medidas de proteção ao meio ambiente, dentre elas a implementação dos instrumentos previstos na PNMA.

Como já exposto em outro tópico, não fica a critério do poder público a escolha do melhor momento para executar medidas específicas de proteção ao meio ambiente, posto que, como já dito, tem o dever constitucional de defender o meio ambiente e não pode dispor de um bem que não lhe pertence, mas sim a toda a coletividade.

Por outro lado, estabelece o artigo 174, também da Constituição Federal de 1988, que o Estado, como agente normativo e regulamentador da atividade econômica exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este **determinante** para o setor público e indicativo para o setor privado.

Ressalte-se que o planejamento mencionado no referido dispositivo constitucional, que está inserido no título que trata da ordem econômica, deve ser lido à luz dos princípios que norteiam a atividade econômica do país, previstos no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, dentre eles a defesa do meio ambiente (inciso, VI).

Desta maneira, conjugando-se os artigos 170, 174 e 225 da Constituição Federal de 1988, infere-se que o planejamento deve ser feito de forma a promover o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

---

institucionais: representam os atores que devem implementar a referida política. Trata-se do “quem implementa”.

Conclui-se, então, que o Dec. 4.297/02, ao impor a obrigatoriedade de elaboração (decorrente da obrigatoriedade de que o instrumento seja seguido, conforme esclarecimento inicial efetuado) do Zoneamento Ecológico-Econômico, para as hipóteses nele previstas, apenas explicitou o que já estava implícito na Lei 6.938/81 e deu cumprimento aos mandamentos constitucionais.

A utilização do decreto regulamentar executivo nos limites previstos na Constituição Federal atende às exigências de intensa regulamentação dos comportamentos da sociedade moderna, um tanto mais complexa, uma vez que o Poder Legislativo não vem acompanhando a velocidade das mudanças (SUNDFELD, 2003).

Isto não significa a derrogação do princípio da separação dos poderes<sup>26</sup>, nem o fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo. Apenas promove o equilíbrio entre os poderes, preconizado por Montesquieu, e a adequada integração normativa do ordenamento jurídico.

## II – A inserção no texto do decreto da expressão “quando existir”.

Alguns podem suscitar também que haverá uma dificuldade em se exigir do Poder Público a realização prévia do ZEE, na medida em que o Decreto 4.297/02

---

<sup>26</sup> O poder do Estado é uno e indivisível e se exterioriza através de suas funções executiva, legislativa e judiciária. Estas funções são exercidas respectivamente pelo poder executivo, legislativo e judiciário. Assim, existe uma separação do poder do Estado para exercício de suas funções (caso as funções fossem exercidas por um órgão apenas haveria concentração de poderes e não separação). De acordo com a Constituição Federal de 1988 os mencionados poderes são “independentes e harmônicos entre si” (art. 2º). Para SILVA (2000, p. 114) a independência dos poderes significa: “a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais”. Já a harmonia entre os poderes se expressa no respeito recíproco às prerrogativas de cada um dos poderes. Cabe observar que a independência não é absoluta. Assim segundo o referido autor “há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados” (SILVA, 114, 2000). No mesmo sentido CANOTILHO (2003) entende que deverá haver um “balanço ou controle das funções, a fim de impedir um superpoder com a conseqüente possibilidade de abusos e desvios”.

considera que ele deve ser obrigatório na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (art. 2º), mas faz uma ressalva, no artigo 20, de que, dentre outros, **para o licenciamento**, as instituições públicas ou privadas observarão os critérios, padrões e obrigações estabelecidos pelo ZEE, **quando existir**, podendo levar à conclusão de que, se não existir, não será obrigatório.

Contudo, pela análise gramatical do texto do artigo 20, do Decreto, percebe-se que a expressão “quando existir” está relacionada a critérios, padrões e obrigações, pois, logo após a expressão “quando existir”, vem a frase “...sem prejuízo dos previstos na legislação ambiental...” e esta expressão “dos previstos” diz respeito aos critérios, padrões e obrigações.

Ainda que se entendesse que a expressão “quando existir” se refere ao ZEE, haveria a necessidade de se atentar para o fato de que está inserida, no Decreto, no “Ato das Disposições Transitórias”, fato que direciona totalmente o modo de sua interpretação.

Com efeito, MORAES (2003), ao comentar a natureza jurídica do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, cuja análise aplica-se ao caso deste trabalho, destaca que tal ato:

Destina-se a regulamentar a transição entre a antiga Carta e a nova ordem constitucional, com previsões passageiras de mesma hierarquia que as normas constitucionais do corpo permanente e que se extinguirão com o cumprimento de sua finalidade, qual seja, harmonizar as situações jurídicas pretéritas.

Por outro lado, a Lei Complementar Paulista nº 60, de 10 de Julho de 1972, que fixa normas técnicas a serem observadas na elaboração de leis e decretos, estabelece, em seu artigo 4º, inciso VII, que “as disposições que, pelo sentido, não couberem em qualquer dos grupos serão incluídas em Disposições Finais, e as que não tiverem caráter permanente constituirão as Disposições Transitórias, com numeração própria”.

No âmbito desta segunda leitura efetuada, a razão da expressão “quando existir” estaria relacionada a um período de transição, no qual ainda não foram elaborados os zoneamentos ecológico-econômicos que, a partir da entrada em vigor do decreto, passam a ser de elaboração obrigatória e, uma vez concluídos, devem ser levados em conta na implantação de planos, obras e atividades públicas ou privadas, conforme consta do artigo 20, acima mencionado.

O reconhecimento da obrigatoriedade do zoneamento ecológico-econômico, ainda que veiculada por decreto, trará inúmeras conseqüências importantes, principalmente no que diz respeito ao licenciamento ambiental, pois, a partir da edição do decreto, o empreendedor, antes de elaborar o EIA, poderá exigir, inclusive por meio de ação de obrigação de fazer, que o Poder Público elabore o ZEE.

Estará respaldado, tanto no Decreto 4.297/02, quanto no artigo 9º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) que estabelece como um de seus instrumentos (inciso XI) a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente e a obrigação do Poder Público de produzi-las, quando inexistentes, sendo que o decreto do ZEE, em seu artigo 12, estabelece que cada

zona observará, no mínimo, o diagnóstico dos recursos naturais, as informações constantes do Sistema de Informações Geográficas, os cenários tendenciais e alternativos e diretrizes gerais e específicas, que nada mais são do que informações relativas ao meio ambiente.

## **5) Competência para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico**

Um outro ponto a ser destacado no Decreto que regulamentou o ZEE diz respeito à competência para a sua elaboração e execução.

De acordo com o artigo 6º do referido decreto a competência para elaborar e executar o ZEE é do Poder Público nacional e regional, deixando-se de mencionar o Município.

Costa Neto (2003, pág. 230) ressalta que tal previsão tem a finalidade de:

Assegurar o necessário tratamento uniforme da implantação de atividades potencialmente causadoras de impactos nacionais ou regionais, harmonizando os critérios a serem adotados em todas as unidades da Federação, bem como evitando a indesejável fragmentação das estratégias de proteção ambiental.

Argumenta o autor que tal dispositivo não implica ruptura da autonomia dos entes federados, mas que decorre de uma releitura da idéia de “unidade na pluralidade do sistema federativo” (Jellinek, 1973, *apud* Costa Neto), visando

evitar que a diversificação normativa ou administrativa se torne desfavorável ao conjunto de bens e valores a serem tutelados.

Embora o Município não tenha sido citado, sua atuação não está impedida, diante do disposto no artigo 30 da Constituição Federal, que institui a sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A competência suplementar é “correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas” (SILVA, 2000).

Desta maneira, é possível que o Município suplemente a legislação federal ou estadual, no que diz respeito ao ZEE, ressaltando-se, contudo, que deverá respeitar as normas gerais editadas pela União.

Por outro lado, a elaboração do ZEE é assunto de interesse do Município e, como subsídio ao EIA, sua execução no âmbito municipal seria bem mais eficiente, pois seria realizado em maior escala e, portanto, de maneira mais detalhada. Além disso, permitiria uma participação mais efetiva da população afetada.

Além disso, estabelece o artigo 23, da Constituição Federal de 1988, a competência comum dos entes federados, para proteger o meio ambiente (inciso, VI) e, em seu artigo 30, VIII, estabelece como competência dos municípios:

Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A conjugação destes dispositivos com o artigo 30, I da CF de 1988 reforça o argumento da possibilidade de elaboração e execução do ZEE pelo Município.

Vale a pena destacar, também, o princípio da subsidiariedade, adotado pela União Européia como, princípio fundamental do ordenamento jurídico comunitário, apontado por Farias (1999), pelo qual “as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível, das decisões que são definitivas, efetuadas e executadas”, estando associado ao fortalecimento do poder local.

O ZEE tem seu papel de relevância tanto na esfera federal, quanto estadual ou municipal, sendo que:

Cada enfoque demanda um nível referencial de percepção dos objetos da paisagem, uma escala de referência de abordagem, de tratamento de informações e de apresentação gráfica com escala compatível. Cada enfoque e ordem de grandeza implica diferentes procedimentos operacionais, linguagens específicas, estratégias de articulação institucional, produtos e público-alvo (PZEE, 2003).

O ZEE federal ou regional visa possibilitar o planejamento de grandes áreas, servindo de instrumento de negociação entre as macrorregiões econômicas quanto ao uso e custos dos recursos naturais e seus benefícios comuns. Já o ZEE municipal visa apoiar o gerenciamento de ações de preservação e proteção do

capital natural no âmbito local, reduzir os riscos de perda do capital natural em empreendimentos econômicos e subsidiar planos de monitoramento e avaliação de impactos ambientais (PZEE, 2003), por isso tem mais relevância para o presente trabalho, que está focado no licenciamento de atividades específicas e, portanto, em áreas menores, com escalas mais detalhadas, que permitem maior compreensão dos subsistemas ambientais.

## **6) Participação Pública na elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico**

O decreto que regulamentou o ZEE menciona que o mesmo deverá obedecer a diversos princípios, dentre eles o da participação informada (art. 5º); que os seus executores deverão apresentar projeto específico de mobilização social e envolvimento de grupos interessados e que o Poder Público o divulgará à sociedade, disponibilizando os dados obtidos.

Embora tenha sido demonstrada certa preocupação com a participação pública, esta ainda não ficou muito clara, quanto à extensão, não tendo sido prevista em que medida a população irá participar da própria elaboração do ZEE.

A participação social daria muito mais legitimidade ao produto final, envolvendo a população local no procedimento, principalmente no que diz respeito à escolha dos critérios para a definição das zonas, que refletiriam com mais precisão os seus anseios.

"Pode-se prever que o não-envolvimento da sociedade nas diversas fases do ZEE coloca em xeque sua viabilidade e sua sustentabilidade política, já que sua implementação depende do apoio efetivo da população e do Governo local" (CHAVES, 2000, *apud* MAIOR, 2003).

Embora o conceito de participação social esteja no discurso do Governo, na prática, tal participação tem-se limitado à realização de seminários, oficinas e divulgação precária do ZEE na mídia, limitando-se assim, o espaço para negociações transparentes e democráticas (MAIOR, 2003).

Se a participação social não ocorrer de maneira efetiva o ZEE permanecerá como um exercício meramente tecnocrático. Para tanto, é necessário que a comunidade participe de todas as suas etapas, recebendo informações, sendo consultada e que haja uma negociação aberta e uma divisão das responsabilidades.

A população deve poder tomar as decisões que influenciam a sua vida e o seu meio ambiente e, para que estas decisões garantam a conciliação entre a conservação e o desenvolvimento se faz necessário que a população se sinta beneficiada pelas ações propostas pelo ZEE e que ele seja internalizado como um instrumento importante que tem relação direta com a melhoria da qualidade de vida, devendo ser "vendido" nos meios de comunicação através de campanhas educativas e informativas (MAIOR, 2003).

Um dos métodos propostos para conciliar os interesses e integrar discussões entre os diversos segmentos é o "Diagnósticos e Zoneamentos Participativos – DZP", que consiste em uma "partilha de conhecimentos e

intercâmbios de informações entre os técnicos e atores”, apropriando-se não só das informações técnicas disponíveis e produzidas (mapas, censos, estatísticas, entre outros), mas também do conhecimento das populações locais (PASQUIS, 2000, *apud* MAIOR, 2003).

Segundo Millikan (1998) e Benatti (2003) o ZEE deve constituir um exercício de gestão social do espaço, baseado em processos democráticos de negociação, envolvendo órgãos públicos, sociedade civil e setor privado. Nitsch (1998), por sua vez, critica o excesso de tecnicismo nas metodologias e procedimentos adotados para o ZEE.

Vale a pena destacar, aqui, o conceito que Canotilho (2003) dá à expressão democracia participativa, como sendo:

A estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar dos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.

Conclui-se, então, que o Poder Público deve levar em conta as opiniões e críticas da sociedade ao selecionar as alternativas oferecidas pelo Zoneamento Ecológico-Econômico para a implementação de políticas, planos e programas que irão configurar o ordenamento territorial. O sucesso do ZEE na gestão sustentada do meio ambiente depende do apoio ativo da comunidade local, cuja participação deve ser reconhecida e estimulada.

## **7) Outros aspectos relevantes do Decreto nº 4.297/02**

Dentre os objetivos e princípios do ZEE está o estabelecimento de vedações, restrições e alternativas de exploração do território (art 3º § único).

O Decreto determina um conteúdo mínimo ao ZEE e estabelece que este instrumento *dividirá o território em zonas* e que esta divisão deverá orientar-se pelos princípios da utilidade e simplicidade, de modo a facilitar a implementação de seus *limites e restrições* pelo Poder Público (art. 11).

Costa Neto (2003) ressalta a importância do estabelecimento de um conteúdo mínimo ao ZEE, para a ordenação dos espaços destinados ao desenvolvimento de atividades econômicas, para o favorecimento de uma previsão e planejamento da adequação entre as atividades eleitas e os espaços territoriais indicados e para a viabilização da gestão ambiental, permitindo um controle prévio de adequação.

Estabelece, também, o Decreto que suas diretrizes gerais e específicas deverão conter, no mínimo, dentre outros, *as atividades adequadas a cada zona*.

Por outro lado, prevê o Decreto que o ZEE deverá gerar produtos e informações em escala 1:250.000 ou maiores (art. 6º, § 2º).

Note-se, então, que o ZEE proposto pelo Decreto se aproxima mais da tradição do zoneamento urbano, que determina a divisão do território em zonas, impondo a restrição de determinados usos, se afastando, assim, do zoneamento preconizado por este trabalho, que é mais propositivo e indicativo.

Além disso, o Decreto acabou atribuindo ao ZEE, funções que seriam pertinentes a outros instrumentos da PNMA, como indicação de cenários de ocupação, que estaria mais relacionada à AAE, ainda não regulamentada.

Lima (2004), ao comentar o conteúdo mínimo de cada zona, conforme previsto no artigo 12, dá ênfase ao inciso que diz respeito a “Diretrizes Gerais e Específicas” e infere que a palavra diretriz assume conotação abrangente, no sentido de rumo, caminho, direção, critérios e procedimentos para o alcance de uma finalidade, ensejando comando, regra, norma, instrução. Poderia, ensejar, portanto, um comando vinculante – diretriz como regra específica -, ou um dispositivo indicativo, um comando principiológico, geral.

Em uma outra leitura, ressalta que a diretriz geral pode ser aquela aplicável a todas as unidades territoriais, ou zonas dentro do ZEE e específicas seriam as voltadas para cada unidade em especial e, portanto, não aplicáveis a todo o território objeto do ZEE, mas assevera que uma leitura não invalida a outra.

Destaca, ainda, o autor, que a vinculação descrita nos artigos 2º e 3º do decreto, está ligada, inicialmente, ao licenciamento ambiental, na medida em que o empreendedor deve submeter-se às diretrizes do ZEE, no modo como fazer o

empreendimento, tendo apenas liberdade na escolha do que vai empreender. “É o licenciamento que poderá fazer a vinculação legal entre as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais” (BENATTI, *apud* LIMA, 2004).

Por outro lado, Milaré (2005) chama a atenção para o fato de o Decreto estabelecer que o ZEE deverá ser aprovado pela Comissão Coordenadora do ZEE, em conformidade com o Decreto de 28 de dezembro de 2001, sendo que neste decreto não consta como atribuição da Comissão a aprovação de ZEEs. Além do mais, seria de se estranhar que uma simples Comissão, integrada por representantes do Poder Executivo Federal, tenha o poder de aprovar ou reprovando os trabalhos do ZEE.

Critica, ainda, o autor, a imposição de um prazo mínimo de dez anos (que lhe parece excessivo) para que alterações possam ser feitas no zoneamento, pois poderia ser detectada a necessidade de revisão antes desse período.

Critica, por fim, o fato de órgãos importantes do SISNAMA como o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA sequer terem sido citados no Decreto.

Não obstante a existência de imprecisões e lacunas a serem corrigidas no texto do decreto, e a necessidade de seu aperfeiçoamento, para que possa ser utilizado em escalas maiores, quando da implantação de empreendimentos específicos, sua edição representou um avanço e demonstra que as questões ambientais vêm fazendo parte das preocupações do governo.

O fato de o ZEE ter sido regulamentado via decreto, sem sofrer o engessamento da lei, irá permitir o seu aperfeiçoamento com maior flexibilidade (MILARÉ 2005).

## **8) Da articulação entre os instrumentos Licenciamento Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico**

Para a implantação de um eficiente sistema de gestão ambiental, definida esta por Souza (2000) como o “conjunto de procedimentos que visam à conciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental”, se demonstra de suma

importância a implementação, de maneira articulada, dos diversos instrumentos criados pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81).

Milaré (2005) também ressalta que:

A Política Nacional do Meio Ambiente, ao elencar instrumentos precisos para a sua implementação, contava com a eficácia desses instrumentos a partir de alguns atributos fundamentais como: o desenho do instrumento, sua perfeita aplicabilidade, a abrangência dos objetivos e metas colimados e, evidentemente, o seu significado para a gestão ambiental integrada.

Souza (2000) destaca que:

A estratégia de ação deve tirar o maior proveito possível dos instrumentos disponíveis da política ambiental, por terem suas aplicações concomitantes ou concorrentes ao amplo poder de controle ambiental e por se tratar de mecanismos já respaldados na sociedade.

Note-se que ao longo dos anos que sucederam a edição da PNMA, os instrumentos mais utilizados pelo Poder Público na gestão do meio ambiente são o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, que acabaram por assumir outras atribuições, além das que lhes seriam inerentes, em razão da ausência de implementação de outros instrumentos, principalmente o zoneamento ambiental, que foi implementado somente em 2002, com a edição do Decreto 4.297, que lhe deu a denominação de zoneamento ecológico-econômico (OLIVEIRA, 2004).

O ZEE se apresenta muito eficiente na realização do diagnóstico ambiental, que é requisito essencial do EIA e, sendo o Poder Público o responsável pela sua elaboração, acaba por tornar-se responsável também pelo EIA, retirando do empreendedor atribuição que não lhe competia e lhe era repassada (OLIVEIRA, 2004), de produzir informações que não diziam respeito ao seu empreendimento específico. Note-se, contudo, que o empreendedor não está desobrigado de produzir as informações sobre o seu empreendimento, mas que as produzirá com maior agilidade quando já contar com o ZEE.

Souza (2000) também destaca o dinamismo que o ZEE dará ao EIA, na medida em que permite um conhecimento global da área de estudo, de forma sistemática, viabilizando tomadas de decisão mais adequadas, no que diz respeito à viabilidade ambiental do empreendimento, estando associado à caracterização ambiental, responsável pela determinação das vocações e suscetibilidades naturais dos fatores ambientais, de acordo com a capacidade de suporte<sup>27</sup> do meio ambiente.

O ZEE, de acordo com Oliveira (2004) também tem aptidão para aliviar o EIA, na medida em que permite a identificação de todas as alternativas locacionais, disponibilizando informações mais amplas e complexas, possibilitando a abordagem do empreendimento específico que se está tratando, dando maior precisão ao processo de obtenção de licenças para a implantação de empreendimentos que possam afetar negativamente a qualidade do ambiente desde a fase de projeto, até sua efetiva desativação.

Neste sentido:

A avaliação da capacidade de suporte do meio diante de uma ação definida, contemplada no ZEE, está sendo efetuada a partir de conceitos e informações que desobrigarão o EIA de fornecer respostas e assumir compromissos que não lhe competem, influenciando o processo de tomada de decisão relacionado ao empreendimento proposto (MONTAÑO *et al*, 2004).

Destaque-se, contudo, que esta aptidão não ficou bem evidenciada no Decreto 4.297/2002, em razão do tipo de legenda e escala por ele adotadas.

Por outro lado, o ZEE pode ser útil, ainda, ao licenciamento, fornecendo informações essenciais ao termo de referência. Como já visto em outro capítulo, o termo de referência é um documento elaborado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, para nortear o empreendedor na confecção do EIA, quando o RAP se mostrar insuficiente para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento (OLIVEIRA, 2004).

---

<sup>27</sup> Definida por Souza (2000) como “a capacidade dos ambientes de acomodar, assimilar e incorporar um conjunto de atividades antrópicas, sem que as suas funções naturais sejam fundamentalmente alteradas em termos de produtividade primária propiciada pela biodiversidade, e, ainda assim, proporcionar padrões de qualidade de vida aceitáveis às populações que habitam esses ambientes”.

Ao indicar as áreas com maior ou menor potencial ou restrições para a implantação de atividades específicas e de maneira antecipada, poderá, inclusive, na fase de licenciamento, subsidiar a decisão sobre a dispensa ou não da elaboração do EIA e, em caso negativo, auxiliará, inclusive na determinação da área de influência do empreendimento e na escolha de alternativas locais que possam minimizar a adoção de medidas mitigadoras (ALVARENGA, 1997 e SOUZA, 2000, *apud* OLIVEIRA, 2004).

Observe-se, por outro lado, que, se ficar caracterizada a incompatibilidade do plano, programa, projeto ou da atividade com a diretriz do ZEE, não será possível a concessão ou renovação da licença ambiental (MILARÉ, 2005).

Lima (2004) também destaca que o licenciamento, apoiado no zoneamento, deve preencher o conteúdo dinâmico da função social da propriedade e que o Poder Público fica vinculado ao que “estabelece o ZEE na exata medida da clareza, definição e do detalhamento de suas diretrizes”.

Ainda em relação ao termo de referência, a utilidade do ZEE também se evidencia, pelo fato de que, estando respaldado em uma quantidade maior de informações, o Poder Público o delineará com maior detalhamento e precisão, passando a exigir do empreendedor informações mais pertinentes ao seu empreendimento (OLIVEIRA, 2004).

O empreendedor, por seu turno, poderá demonstrar a viabilidade de seu empreendimento com mais coerência e a sua compatibilização com as políticas públicas que o Poder Público identificou como essenciais (OLIVEIRA, 2004).

O empreendedor ficará desonerado de produzir uma infinidade de informações complexas, gerais e desnecessárias, estando obrigado, apenas a demonstrar a viabilidade ambiental de seu empreendimento, em relação aos impactos diretos e indiretos que venha a produzir (OLIVEIRA, 2004).

Ressalte-se que, já é de longa data, o questionamento de empresários e setores do governo, ligados à infra-estrutura, sobre a incumbência de gerar uma excessiva carga de informações a serem apresentadas nos estudos ambientais, bem como sobre a eficiência e credibilidade delas para a emissão das licenças

ambientais, surgindo, assim, o ZEE, como um instrumento importante de conciliação (MONTAÑO *et al*, 2004).

Sem o ZEE, o Poder Público acaba transferindo ao empreendedor a responsabilidade de produzir informações sobre o todo, de maneira exorbitante, através de exigências burocráticas, que acabam desembocando em estudos com enfoque exaustivo, em detrimento do enfoque dirigido, consumindo a maior parte do tempo e dos recursos para a sua execução e sendo pouco conclusivos (SOUZA, 2000).

O ZEE se demonstra, também, extremamente eficiente, como um instrumento de auxílio para a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas, tornando, factível, inclusive, a sua implementação no Brasil.

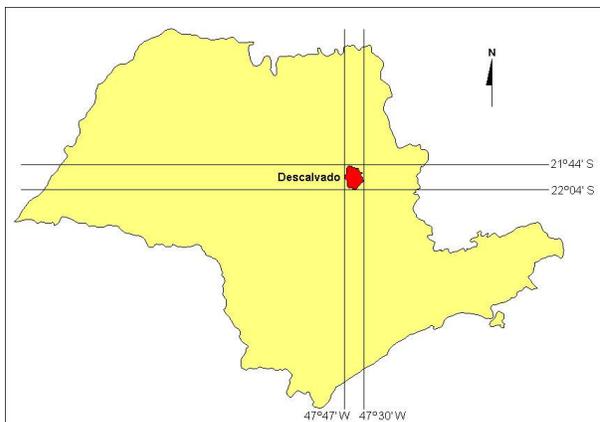
Como já visto em capítulo específico, o instrumento AIA, previsto na PNMA, abrange tanto o EIA, utilizado para avaliar a viabilidade ambiental de projetos e atividades, quanto a AAE, utilizada para avaliar a viabilidade ambiental de políticas, planos e programas.

Note-se, nesse aspecto, que a solução para os países em que a AAE ainda não foi instituída, seria ampliar o EIA, para realizar também as suas funções (THERIVEL, 1994), sendo que o EIA já contaria com os subsídios do ZEE.

## **CAPÍTULO VI - ESTUDO DE CASO: Distrito Industrial de Descalvado-SP**

### **1) Problemática da instalação do Distrito Industrial em Descalvado-SP**

**O presente estudo de caso é realizado no Município de Descalvado, que está situado na porção nordeste do Estado de São Paulo, a 250 Km da capital do Estado. Faz divisa ao Norte com os municípios de Luis Antônio e Santa Rita do Passa Quatro, a leste com Porto Ferreira e Pirassununga, a oeste com São Carlos e ao sul com Analândia (figura 2).**



**Figura 2: Localização do Município de Descalvado no Estado de São Paulo.**

**O Município é cortado pela Rodovia SP 215, ao lado da qual havia uma área, que seria destinada, por ele, à construção de uma indústria de bebidas, visando, segundo a justificativa apresentada, aumentar a oferta de emprego no Município de Descalvado. A empresa desistiu de fazer a instalação e, como a área já havia sido desapropriada (decreto Municipal 2.172 de 18 de novembro de 1996, cujo processo judicial ainda está em trâmite, junto à Primeira Vara da Comarca de Descalvado, sob o número 1061/96), a Prefeitura Municipal optou pela transformação da mesma em um Distrito Industrial, aproveitando as benfeitorias já realizadas.**

No início da realização das benfeitorias (após a imissão provisória na posse, concedida judicialmente, em 21 de novembro de 1996), foi degradada uma parte da cobertura vegetal composta por capoeira, com alguns exemplares de maior porte, típicos de cerrado. Em razão disso, a obra foi embargada pela Polícia Florestal e, somente a partir deste embargo é que foi feita uma consulta à Secretaria do Meio Ambiente e a Prefeitura Municipal tomou conhecimento de que

haveria necessidade de se elaborar um RAP (Relatório Ambiental Preliminar, previsto na Resolução SMA 42/94), com o objetivo de apresentar elementos suficientes a instrumentalizar a decisão de exigência ou dispensa de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental.

A pedido da Prefeitura, foi elaborado um RAP, pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas), finalizado em 25 de setembro de 1998, o qual concluiu pela viabilidade ambiental do empreendimento, desde que fossem adotadas as medidas mitigadoras especificadas.

Em razão da noticiada instalação do Distrito Industrial, foi interposta uma Ação Civil Pública<sup>28</sup> (distribuída no Fórum em 07 de maio de 1999), pelo Ministério Público, visando obter uma decisão judicial sobre a necessidade ou dispensa de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), para a área em questão, pois aquele entendeu que o RAP era insuficiente para identificar a viabilidade ambiental de um empreendimento relacionado à instalação de um Distrito Industrial.

## **2) Considerações sobre o Zoneamento Ambiental realizado na área objeto do estudo**

Para dirimir a questão foi nomeado um perito judicial, que apresentou um laudo (em 06/08/2001), com base em um zoneamento ambiental<sup>29</sup>, realizado especificamente para avaliar a viabilidade ambiental de se instalar um Distrito Industrial no local, e identificou a área como inapta a esta atividade, sob o ponto de vista ambiental.

Neste zoneamento, considerando-se as características do tipo de empreendimento (Distrito para indústrias enquadradas na categoria I, da Lei Estadual nº 5.597/87 – indústrias virtualmente sem risco ambiental), foram coletadas informações sobre legislação (Código Florestal, artigo 2º e CONAMA 004/85, para a determinação de áreas de preservação permanente), pedologia,

---

<sup>28</sup> Esta ação civil pública está tramitando na Primeira Vara da Comarca de Descalvado-SP, sob o número 721/99.

<sup>29</sup> A metodologia completa para a realização do ZA pode ser encontrada em Ranieri (2000).

classes de declividade, geologia, hidrografia, cobertura vegetal nativa e infraestrutura.

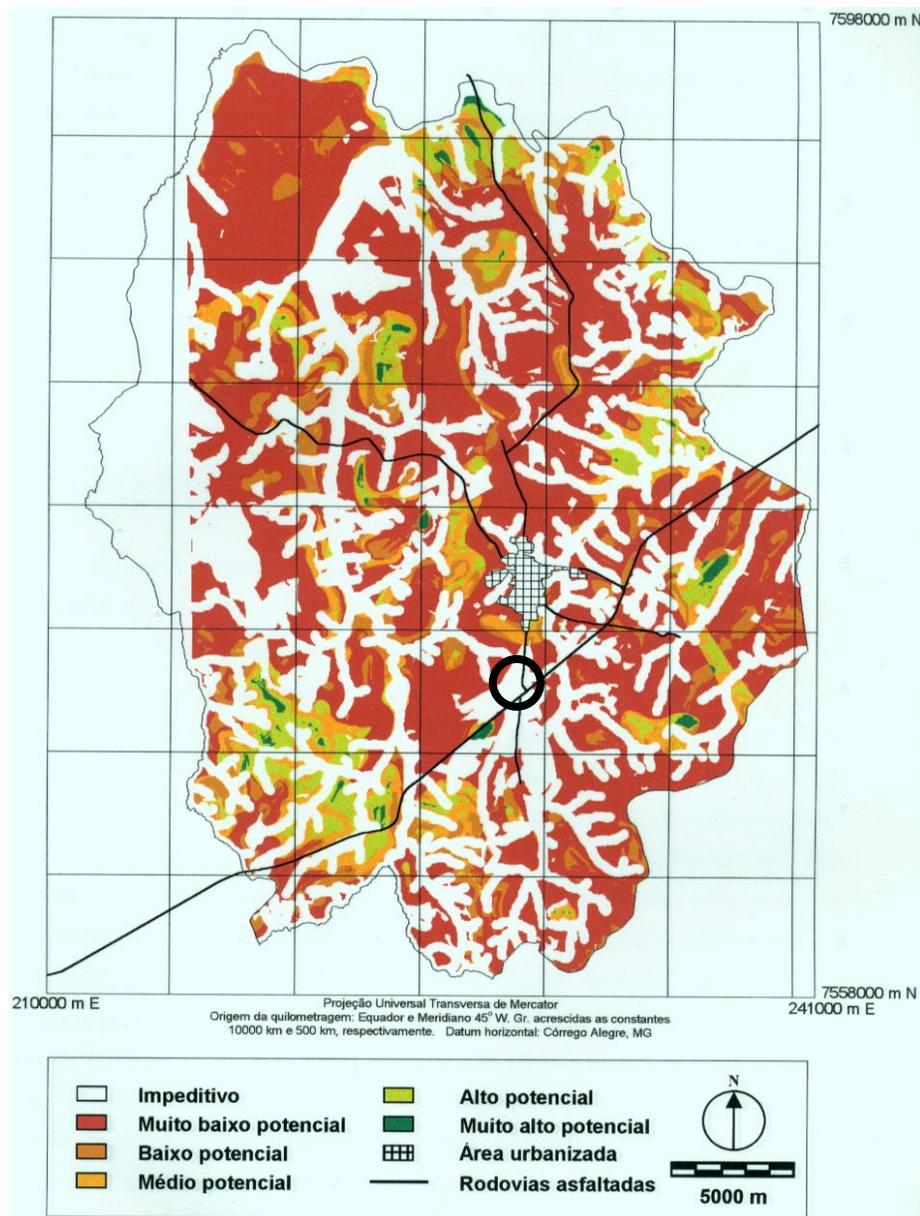
Quanto à pedologia foram agrupados os tipos de solos em função da porcentagem de argila, sendo que esta é um dos principais fatores que determinam a erodibilidade do solo e sua capacidade de impedir/dificultar a percolação de líquidos.

Em relação às classes de declividade e geologia, foram adotados os parâmetros previstos na literatura para instalação de distrito industrial.

Quanto à hidrografia foram obedecidas as restrições legais previstas no Código Florestal e na Portaria Ministerial nº 124 de 1980.

Os fatores considerados na infra-estrutura foram: a) a distância máxima de 3 Km em relação às rodovias; b) o impedimento relacionado à existência de área urbanizada.

Essas informações foram sistematizadas, tendo havido uma sobreposição dos dados, gerando um mapa (figura 3), que indicou o potencial para a instalação de distrito industrial com baixa capacidade poluidora.



**Figura 3: Aptidão para distrito industrial no Município de Descalvado - SP (Fonte: Ranieri, 2000) e localização proposta pelo Município para instalação do distrito industrial (círculo preto).**

Por este mapa pôde-se concluir que o distrito de Descalvado possui poucas áreas com potencial ambiental muito alto para a instalação de empreendimentos industriais, considerando-se os critérios adotados.

Os estudos elaborados apontaram para uma inadequação ambiental de caráter restritivo, do local em questão, uma vez que há fatores ambientais –

presença de vegetação nativa, como fator determinante, tipo de solo e geologia que atribuem uma baixíssima aptidão ambiental para essa atividade, com a agravante de que a área de entorno também é de aptidão ambiental muito baixa.

### **3) Resultados do estudo de caso**

Embora o zoneamento ambiental objeto deste estudo tenha sido elaborado para dirimir a questão sobre a necessidade ou não de se elaborar o Estudo de Impacto Ambiental, é ilustrativo para demonstrar a sua utilidade para o licenciamento ambiental, especificamente na fase de elaboração do EIA, pois, como se pôde observar, o resultado do zoneamento foi a indicação de áreas com alta, média ou baixa aptidão para a instalação de um Distrito Industrial.

Se estas informações fossem produzidas antes da realização do EIA, o empreendedor teria subsídios para fazer a escolha da área que menos degradação ambiental pudesse causar, evitando demandas judiciais custosas e reduzindo também os custos que seriam necessários para a adoção de medidas mitigadoras. Além disso, o órgão licenciador teria à sua disposição parâmetros para a concessão ou não da licença.

Assim como ocorreu no presente caso, se fosse realizado um zoneamento ambiental para todo o município, seria possível a elaboração de cenários em relação a qualquer atividade, considerando as peculiaridades de cada uma, com a produção de diversos mapas, que poderiam ser indicativos de zonas de aptidão alta, média ou baixa, para uma atividade específica, na esteira do que preconiza o Decreto 4.297/02, que regulamentou o zoneamento ambiental como zoneamento ecológico-econômico, e que determina a divisão do território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (art. 11).

Com o ZEE seria possível, ainda, fazer uma avaliação ambiental estratégica, precedente, inclusive, ao próprio momento de implantação do empreendimento, dirigida a políticas, planos e programas, e viabilizando a análise sobre a compatibilização destes com a promoção do equilíbrio ambiental, de modo

a ampliar a perspectiva preventiva de impactos ambientais (OLIVEIRA, 2004; PARTIDÁRIO, 2000 e ATTANASIO, 2005).

Antes de se indagar se determinada atividade seria lesiva ao meio ambiente, se deveria questionar acerca das estratégias de desenvolvimento para uma determinada região (OLIVEIRA, 2004; PARTIDÁRIO, 2000 e ATTANASIO, 2005).

Desta maneira, antes de se verificar se a instalação de um distrito industrial causaria significativo impacto ambiental, a avaliação ambiental estratégica, subsidiada pelo ZEE, permitiria a discussão democrática sobre o incentivo à atividade industrial, no âmbito das estratégias de desenvolvimento municipal, viabilizando a averiguação da compatibilidade da atividade com o modelo de desenvolvimento social e ambiental que se pretende implantar, cotejando-a, diante das potencialidades e restrições do meio, com as vantagens que poderiam advir se houvesse o investimento em outro tipo de empreendimento, como turismo, agricultura e outros (OLIVEIRA, 2004; PARTIDÁRIO, 2000; ATTANASIO, 2005 e COSTA NETO, 2003)

Não obstante o zoneamento utilizado no presente estudo tenha deixado de contemplar aspectos da sócio-economia, já foi suficiente para demonstrar que o cotejamento das informações ambientais inventariadas com o tipo de empreendimento que se pretende instalar trouxe inúmeros parâmetros para se analisar as vulnerabilidades do espaço do Município, permitindo extrair informações mais precisas para a escolha da melhor alternativa locacional.

Sem a existência do zoneamento, a escolha da área fica restrita a aspectos puramente econômicos, afastando-se do preconizado desenvolvimento sustentável.

O estudo reforça, ainda mais, a necessidade de se considerar o zoneamento ecológico-econômico como obrigatório, pois, além de dar agilidade ao EIA e permitir a escolha da melhor alternativa locacional para cada tipo de empreendimento, permitiria ao Município um melhor planejamento e uma melhor

gestão de seu espaço territorial, com a produção de dados ambientais de extrema relevância para a elaboração do Plano Diretor.

Além disso, o próprio Estatuto da Cidade menciona o ZA como um dos instrumentos a serem utilizados no planejamento municipal, apontando para a necessidade de sua elaboração prévia.

Por outro lado, situações em que a desapropriação ocorre sem qualquer critério e muitas vezes com prejuízos ambientais irreversíveis seriam evitadas, deixando de gerar demandas judiciais custosas ao erário público.

Por fim, o zoneamento ecológico-econômico traria informações ambientais importantes para o Poder Legislativo, fornecendo subsídios para que leis prevendo, por exemplo, a criação de espaços especialmente protegidos, fossem editadas com muito mais critério.

Ressalte-se, por fim, que não se pretendeu, com este estudo de caso, demonstrar a obrigatoriedade do ZEE, pois esta análise é puramente jurídica e foi concluída em outro capítulo do trabalho.

Pretendeu-se, apenas, demonstrar a importância, sob outras óticas, de que o ZEE seja considerado como um instrumento de produção e implementação obrigatória pelo Poder Público, reforçando, ainda mais, a conclusão jurídica a que se chegou, nesse sentido, mas agora sob o ponto de vista técnico.

## **CAPÍTULO VII – CONSIDERAÇÃO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **1) Consideração**

O trabalho de Oliveira (2004), que foi o principal referencial para este, trouxe inúmeras conclusões sobre a importância do ZEE para os diversos instrumentos da PNMA. No presente trabalho, além de terem sido reforçadas estas conclusões, houve um aprofundamento da análise jurídica do instrumento ZEE, constando-se que ele deve ser tido como de elaboração obrigatória pelo Poder Público.

Diante desta conclusão, será possível avançar para além do campo teórico, no qual a relevância do instrumento foi identificada, pois agora já se têm subsídios para efetivamente exigi-lo do Poder Público, principalmente no licenciamento ambiental, quando houver necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental, ocasião em que o empreendedor poderá cobrar a realização prévia do ZEE.

## **2) CONCLUSÕES**

**A)** O agravamento da crise ecológica, ocorrido a partir da segunda metade do século XX, demandou reflexões sobre a imposição do desenvolvimento econômico a qualquer custo, passando o tema a fazer parte da agenda das conferências internacionais, nas quais se acabou concluindo sobre a necessidade do aproveitamento racional da natureza, a partir do reconhecimento de seus limites biofísicos, de acordo com as restrições impostas pelo meio ambiente, visando resguardar a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Destas discussões surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, que preconiza um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais.

Dentro deste contexto, o ZEE se demonstra apto a promover o desenvolvimento sustentável, na medida em que fornece dados sobre o espaço territorial e viabiliza tomadas de decisão mais coerentes, sob o ponto de vista ambiental.

**B)** O objetivo central deste trabalho foi investigar a obrigatoriedade do ZEE, no contexto do licenciamento ambiental. A análise jurídica do tema permitiu a conclusão de que o ZEE é efetivamente um instrumento de produção obrigatória e esta conclusão foi reforçada pela análise técnica, baseada em fundamentos sócio-ambientais.

A obrigatoriedade de elaboração do ZEE já está expressamente prevista no Dec. 4.297/02, que regulamentou o instrumento, para as hipóteses nele mencionadas, na medida em que ele estabelece, em seu artigo 2º, que o ZEE deve ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas e ele só pode ser obrigatoriamente seguido, se sua elaboração puder ser exigida do Poder Público, a quem cabe, também, fornecer informações ambientais quando inexistentes, conforme consta do artigo 9º, IX da Lei da PNMA.

Contudo, a investigação sobre a obrigatoriedade se demonstrou relevante, pois foi veiculada por meio de decreto, havendo divergência doutrinária a respeito dos limites de abrangência do conteúdo dos decretos.

No caso de que se trata, o decreto regulamentou, expressamente, o instrumento zoneamento ambiental, previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Desta maneira, os limites de atuação do decreto são os traçados pela lei da PNMA, deslocando para ela a análise da obrigatoriedade.

Embora a lei da PNMA não o tenha considerado expressamente como obrigatório, nela foram verificadas as condições básicas para que se identificasse a obrigatoriedade de elaboração do instrumento, diante dos pressupostos que estabeleceu e de suas finalidades.

Para atingir os seus objetivos, a Lei da PNMA previu uma série de instrumentos, que deveriam ser regulamentados pelo Poder Executivo, para que, assim ocorrendo, se tornassem obrigatórios e foi exatamente o que se verificou com a regulamentação do zoneamento ambiental.

A obrigatoriedade de elaboração do ZEE também foi reforçada por dispositivos constitucionais, pois a Constituição Federal de 1988 impôs ao poder público o dever de proteger o meio ambiente e o qualificou como bem de uso comum do povo. Desta maneira, cabe ao poder público executar todas as medidas de proteção ao meio ambiente, dentre elas a implementação dos instrumentos previstos na PNMA, não podendo dispor de um bem que não lhe pertence.

Por outro lado, estabelece o artigo 174 da CF de 1988 (que está inserido no título da ordem econômica), que o planejamento feito pelo Estado é determinante para o setor público, e este dispositivo deve ser lido à luz dos princípios que norteiam a atividade econômica do país, previstos no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, dentre eles a defesa do meio ambiente (inciso, VI).

Por outro lado, a investigação permitiu a conclusão de que a expressão “quando existir”, prevista no artigo 20 do Decreto, pode ter duas interpretações. A mais coerente é a de que a expressão esteja relacionada a “critérios, padrões e obrigações”, mencionados no artigo 20 do Decreto, pois, gramaticalmente é a interpretação que mais faz sentido.

A outra interpretação seria no sentido de que a expressão “quando existir” estaria relacionada ao ZEE, podendo dar a entender que ele só seria obrigatório quando já tivesse sido executado, ficando a critério do Poder Público decidir o melhor momento para elaborá-lo, mas neste caso teria que ser levado em conta o fato de que, pela localização topográfica do dispositivo no qual está inserida a expressão (Ato das Disposições Transitórias), se trata de uma regra de transição, enquanto os zoneamentos, que são de produção obrigatória, não estejam concluídos.

**C)** O RAP, antes do advento da Resolução SMA 54/04 sofreu inúmeras críticas, relacionadas, principalmente, ao seu uso indiscriminado, mesmo nos casos de certeza da necessidade de elaboração de EIA/RIMA; ao seu conteúdo, especialmente quanto à imprevisibilidade de apresentar alternativas locacionais e tecnológicas, que são elementos do EIA/RIMA; e, também, por referir-se a

medidas compensatórias aos impactos ambientais, que não eram previstas na Resolução CONAMA nº 01/86.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou que, não obstante as críticas, houve alguns progressos advindos da Resolução SMA 42/94, como, por exemplo: 1) a possibilidade, dentro do sistema de licenciamento, de uma decisão negativa do órgão ambiental competente, na hipótese de o empreendimento não atender às condições mínimas de viabilidade ambiental; 2) a função primordial do RAP como instrumento dotado de elementos técnicos indispensáveis à decisão quanto à necessidade ou não de elaboração de EIA, possibilitando, também, o reconhecimento dos principais impactos ambientais e o fornecimento de diretrizes para a elaboração do “Plano de Trabalho” e do “Termo de Referência” e 3) possibilidade de estabelecimento de processos de licenciamentos diferenciados, conforme as características do empreendimento e o seu potencial de geração de impactos.

**D)** A Resolução SMA 54/04 apresenta alguns aspectos relevantes, como a conceituação dos diversos tipos de estudos ambientais possíveis e a possibilidade de consulta prévia ao DAIA, com vistas à definição do estudo ambiental mais adequado, aprimorando os processos de licenciamento, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

Contudo, só com a realização de estudos ambientais, nos termos da nova resolução, é que se poderá avaliar se ela efetivamente permite a racionalização operacional do sistema de licenciamento, como instrumento de gestão, conforme

preconiza, sem afrontar as outras normas existentes e hierarquicamente superiores.

**E)** O estudo prévio de impacto ambiental tem sofrido inúmeras críticas tanto do setor produtivo, quanto do setor de infra-estrutura do Poder Público, envolvendo o seu caráter extremamente burocrático, sua morosidade e a necessidade de produção, pelo empreendedor, de inúmeras informações que muitas vezes não são sequer consideradas no momento de concessão da licença ambiental.

Dentro deste panorama, o zoneamento ecológico-econômico se demonstra um instrumento importante para dinamizar o estudo de impacto ambiental, na medida em que permite a realização de um diagnóstico ambiental do território, podendo estas informações ser utilizadas pelo empreendedor na escolha da alternativa locacional que cause menos impacto e exija a utilização de menos medidas mitigadoras.

Ao possibilitar a escolha mais célere e precisa da melhor alternativa locacional o ZEE estaria, também, dando mais agilidade ao procedimento de licenciamento ambiental, evitando demandas jurídicas custosas e demoradas.

Dentro deste contexto, o ZEE poderia facilitar, também, a elaboração dos licenciamentos simplificados, na medida em que permite, previamente, a identificação dos estudos de localização e de suscetibilidades do meio frente a um determinado empreendimento.

**F)** O ZEE possibilitaria, inclusive, uma análise anterior à instalação do empreendimento, pois suas informações poderiam ser cotejadas no âmbito da avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas.

**G)** De acordo com o artigo 6º do referido decreto 4.297/02, a competência para elaborar e executar o ZEE é do Poder Público nacional e regional, deixando-se de mencionar o Município.

Embora este ente federativo não tenha sido citado, sua atuação não está impedida, diante do disposto nos artigos 30, I e VIII e 23, da Constituição Federal de 1988, que instituem a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento do solo urbano, além de lhe atribuir a competência para defender o meio ambiente.

A elaboração do ZEE certamente é assunto de interesse do Município e, com a sua aptidão de fornecer subsídios ao EIA, sua execução no âmbito municipal seria bem mais eficiente, pois seria realizado em maior escala e, portanto, de maneira mais detalhada. Além disso, permitiria uma participação mais efetiva da população afetada.

**H)** Embora, no Decreto 4.297/02, tenha sido evidenciada certa preocupação com a participação pública, esta ainda não ficou muito clara, quanto à extensão, não

tendo sido previsto em que medida a população irá participar da própria elaboração do ZEE.

A participação social daria muito mais legitimidade ao produto final do ZEE, envolvendo a população local no procedimento, principalmente no que diz respeito à escolha dos critérios para a definição das zonas, que refletiriam com mais precisão os seus anseios e obrigaria o Poder Público a levar em conta as opiniões e críticas efetuadas, para a implementação de políticas, planos e programas que irão configurar o ordenamento territorial.

I) O estudo de caso possibilitou a conclusão de que a elaboração do ZEE, de forma prévia, irá permitir que os objetivos da PNMA sejam atingidos e reforçou a importância de que ele seja obrigatório, pois demonstrou que as informações fornecidas pelo ZEE podem agilizar o EIA, com o diagnóstico ambiental por ele produzido, permitindo a escolha da melhor alternativa locacional. Traria, também, subsídios para o Plano Diretor, possibilitando um melhor direcionamento das políticas públicas e da gestão do território, bem como para a produção legislativa, na área ambiental.

### **3) Recomendações**

A) Não obstante o avanço ocorrido com a regulamentação do ZEE, por meio do Dec. 4.297/02, recomenda-se a realização de estudos que possam ajudar no aprimoramento do instrumento normativo, a fim de que ele possa explicitar, por exemplo, o modo da participação pública em todo o processo;

a atuação do Município na elaboração do ZEE e a aplicação específica deste, para a instalação de empreendimentos.

**B)** Recomenda-se, ainda, o aprofundamento da pesquisa a respeito da Avaliação Ambiental Estratégia, visando dar maior abrangência ao instrumento Avaliação de Impacto Ambiental, para que este possa ser aplicado a políticas, planos e programas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACSELRAD, H (1999). *Zoneamento Ecológico-Econômico – entre ordem visual e mercado-mundo*. IPPUR/UFRJ.

ALEXY, r. (1986). *Theorie der juristischen argumentation*. Frankfurt: Suhrkamp.

ANTUNES, L. F. C. (1998). *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente*. Almedina, Coimbra.

ANTUNES, P. B. (2001) *Direito Ambiental*. 5ª Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro.

BARTH, F. T (1999). *Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos*. In: *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. Escrituras, São Paulo.

BENATTI, J.H. (2003) *Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico-econômico*. In: *Revista de Direito Ambiental* 29, ano 8, janeiro-março, p. 103-114.

BETTELHEIN, C. (1978). *Planejamento econômico e regra jurídica*. *Revista dos Tribunais*, p. 64-65, São Paulo.

BUCCI, M. P. D. (2000). *Direito administrativo e políticas públicas (SP)*. 287p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANTER, L. W. (1996). *Environment Impact Assessment*. 2ª Ed. Oklahoma: McGraw-Hill.

CANOTILHO , J. J. G. (1983) *Direito Constitucional*. 3ª Ed. Coimbra. Almedina.

**CANOTILHO, J.J.G.(2003) *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Almedina. Coimbra.**

**CAVALCANTI, C. (2002) *Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta***

**obra coletiva. In: “Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. Clóvis Cavalcanti (org). 4ª ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco.**

CLÁUDIO, C.B.; KONO, E.C.; CHAVES, M.L.B (1992). *A prática do AIA e sua aplicação no Estado de São Paulo. Saneamento Ambiental.* Rio de Janeiro: Forense.

**COSTA NETO, N. D. C. (2003) *Proteção jurídica do meio ambiente.* Belo Horizonte: Del Rey**

**DERANI, C. (2001) *Direito ambiental econômico.* São Paulo: Max Limonad.**

**DERANI, C. (2002) *Privatizações e Serviços Públicos. As ações do Estado na produção econômica.* São Paulo: Max Limonad.**

**DIAS, E.G.C. DA S. e SÁNCHEZ, L. H. (2001) *Deficiências na implementação de projetos submetidos à avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo: Revista de Direito Ambiental 23, ano 6, julho-setembro, pág. 163. Revista dos Tribunais***

DI PIETRO, M.S.Z. (1999) *Direito Administrativo.* 11ª Ed. São Paulo. Atlas.

FINK, R. D., ALONSO JR., H e DAWALIBI, M. (2000). *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.* São Paulo: Forense Universitária.

FORTUNATO NETO, J. (2004). *O relatório ambiental preliminar (RAP) como instrumento técnico-jurídico de avaliação de impacto ambiental (AIA) no procedimento de licenciamento ambiental*. 201p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

EGLER, P. C. G. (2001). *Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica*. *Médio Ambiente*, Valdivia, v. 44, n 11, p. 175-190.

**FRANCO, M.A.R.F. (2001) Planejamento Ambiental para Cidade Sustentável. São Paulo, Annablume: Fapesp.**

**GLASSON, J., SALVADOR, N. N. B. (2000). *EIA in Brazil: a procedures-practice gap. A comparative study with reference to European Union, and especially the UK. Artigo publicado na revista Elsevier Science Inc 20, 191-225.***

GRANZIERA, M. L. M. (2001) *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas.

GRAU, E.R. (2002). *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4ª ed. São Paulo. Malheiros.

GRAU, E. R. (2002). *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros.

JELLINEK, G (1973). *Teoria General del Estado*. Editorial Albatros, Buenos Aires.

LA ROVERE, E. L. (1990). *A Universidade e a avaliação de impactos ambientais*,  
In: MORAES, A. R. et al., *Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira*. Florianópolis: UFSC.

LEIS, H. R. (2002) *Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil*. in *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. Clóvis Cavalcanti (Org.) 4. ed – São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

LIMA, A. (2004). *Gestão Territorial como função socioambiental do Estado brasileiro e o zoneamento ecológico-econômico*. 251p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília.

**MACHADO, P. A. L (1996). *Direito ambiental brasileiro*, 6ª ed. São Paulo: Malheiros.**

**MACHADO, P.A.L. (2003). *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros.**

**MACHADO, P. A. L (2004). *Direito ambiental brasileiro*, 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros.**

**MACHADO, P. A. L (2005). *Direito ambiental brasileiro*, 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros.**

**MELLO, C.A.B. de (2004) *Curso de Direito Administrativo*. 17<sup>a</sup> Ed. São Paulo. Malheiros.**

MEIRELLES, H. L. (2000) *Direito Administrativo Brasileiro*. 25<sup>a</sup> Ed. São Paulo. Malheiros.

**MILARÉ, E. (2003). *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais.**

MILLIKAN, B. (1998). *Zoneamento econômico-ecológico e políticas públicas no estado de Rondônia*: oportunidades, limites e desafios para o desenvolvimento sustentável. Porto Velho. Projeto BRA/94/007, Cooperação Técnica do PNUD ao PLANAFLORO.

MIRRA, A. L. V. (2002) *Impacto ambiental*: aspectos da legislação brasileira, São Paulo: Juarez de Oliveira.

MIRRA, A. L. V. (1996) *Princípios fundamentais do direito ambiental*. In: Revista de Direito Ambiental 2, ano 1, abril-junho, p. 50-56.

MIRRA, A. L. V. (1996) *O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente*. In: Revista de Direito Ambiental 15, ano 4, julho-setembro, p. 61-80.

MMA (2000) Termos de referência: *Seminário sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia Brasileira*.

\_\_\_\_\_ (2000). *Zoneamento Ecológico-Econômico: elementos para discussão*. Documento produzido pela equipe técnica da SDS/MMA para servir de base de discussão no workshop Dez Anos de Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil: avaliações e perspectivas, Brasília.

\_\_\_\_\_ (2003). *Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: Diretrizes metodológicas e artigos selecionados*.

MONTAÑO, M.; OLIVEIRA, I. S. D.; RANIERI, V. E. L.; SOUZA, M. P.; FONTES, A.T. (2004). *O papel do instrumento zoneamento ambiental no processo de licenciamento de atividades: o caso do aterro sanitário do município de Piracicaba-SP*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM RESÍDUOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2004, Florianópolis. Anais.

MONTESQUIEU (1973). *O espírito das leis*. Coleção Os Pensadores. V. XXI, trad. De Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo.

MORAES, A. de (2003). *Constituição do Brasil Interpretada*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas

NITSCH, M (1998). *Planejamento sem rumo: avaliação crítica à metodologia do zoneamento ecológico-econômico nos estados da Amazônia Brasileira*. Parecer elaborado para a Secretaria de Planejamento do Estado de Rondônia-Projeto de Cooperação Técnica PNUD/PLANAFLORO. Porto Velho/RO.

NUSDEO, A.M.O. (2005) *Desenvolvimento Sustentável do Brasil e Protocolo de Quioto* In: Revista de Direito Ambiental 37, ano 10, janeiro-março, p. 145-159. São Paulo, RT.

**PARTIDÁRIO, M. R. *Perspectivas futuras: a emergência da avaliação ambiental estratégica* in: *Avaliação de impacto ambiental*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente p. 69-82. Documentos Ambientais.**

OLIVEIRA, H. A. (1989). *Do licenciamento ambiental*. 21p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, A.I. A (1999). *O licenciamento Ambiental*, São Paulo: Iglu.

**OLIVEIRA, I.S.D. (2004) *A Contribuição do Zoneamento Ecológico-Econômico na Avaliação de Impacto Ambiental: bases e propostas conceituais*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.**

RANIERI, V. E. L. (2000). *Discussão das potencialidades e restrições do meio como subsídio para o zoneamento ambiental: o caso do município de Descalvado (SP)*. 87p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

RANIERI, V. E. L. (2003). Procedimento de RAP e EIA; Zoneamento ecológico econômico. São Carlos {s.n.}. 2 transparências, color, 9cm x 13cm.

RODHE, G. M. (1998). *Licença Prévia – LP e a prática do licenciamento ambiental no Brasil*, Revista de Direito Ambiental, ano 3 – janeiro –março, pág. 117. Revista dos Tribunais.

**SÁNCHEZ, L. E. (1993) – *Os papéis da avaliação de impacto ambiental*. In: L. E. SÁNCHEZ (org.) *Avaliação de Impacto Ambiental: situação atual e perspectivas*. São Paulo, Escola Politécnica da USP.**

**SCHUBART, H. O. R. (2003). *O Zoneamento Ecológico-Econômico e a Gestão dos Recursos Hídricos: O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico*. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Ministério do Meio Ambiente.**

\_\_\_\_\_ (1999). *Biodiversidade e território na Amazônia*. III Congresso Sul Americano de Alternativas de Desenvolvimento Resgatando a Amazônia: Uma Nova História. Temática 3: Biodiversidade: Uma Nova Proposta de Desenvolvimento. Manaus.

**SILVA, J.A. (2000). *Curso de direito constitucional positivo*. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo. Malheiros.**

**SILVA, J. A. (2002). *Direito ambiental constitucional*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros.**

SILVA, S. T. (2003). *Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana*.

In: *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia* nº 1, p. 127-145.

SDS/MMA (2000). *Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil: elementos para discussão*, Brasília.

**SOUZA, M. L. (2003) *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.**

SOUZA, M. P. (2000). *Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Riani Costa.

SUNDFELD, C.A. “*Direito Administrativo Ordenador*”. 3ª ed. São Paulo. Malheiros. 2003.

THERIVEL, R. et al. (1994). *Strategic Environment Assessment*. London: Earth.

VALLE, R. S. T. (2002) *Sociedade civil e gestão ambiental no Brasil: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação* 168p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

**ANEXO A – Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002.**

## **DECRETO FEDERAL Nº 4297, DE 10 DE JULHO DE 2002.**

Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 16 e 44 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965,

### **DECRETA:**

Art. 1º - O Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá aos critérios mínimos estabelecidos neste Decreto.

### **CAPITULO I DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS**

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas,

estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 4o O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

Art. 5o O ZEE orientar-se-á pela Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída nos arts. 21, inciso IX, 170, inciso VI, 186, inciso II, e 225 da Constituição, na Lei n o 6.938, de 31 de agosto de 1981, pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

## CAPÍTULO II

### DA ELABORAÇÃO DO ZEE

Art. 6o Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional ou regional, em especial quando tiver por objeto bioma considerado patrimônio nacional ou que não deva ser tratado de forma fragmentária.

§ 1o O Poder Público Federal poderá, mediante celebração de documento apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados, preenchidos os requisitos previstos neste Decreto.

§ 2o O ZEE executado pelos órgãos federais e Estados da Federação, quando enfocar escalas regionais ou locais, deverá gerar produtos e informações em escala 1:250.000 ou maiores, de acordo com a disponibilidade de informações da sua área de abrangência.

§ 3o O Poder Público Federal deverá reunir e compatibilizar em um único banco de dados as informações geradas em todas as escalas, mesmo as produzidas pelos Estados, nos termos do § 1o deste artigo.

Art. 7º A elaboração e implementação do ZEE observarão os pressupostos técnicos, institucionais e financeiros.

Art. 8º Dentre os pressupostos técnicos, os executores de ZEE deverão apresentar:

i - termo de referência detalhado;

II - equipe de coordenação composta por pessoal técnico habilitado;

III - compatibilidade metodológica com os princípios e critérios aprovados pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001;

IV - produtos gerados por meio do Sistema de Informações Geográficas, compatíveis com os padrões aprovados pela Comissão Coordenadora do ZEE;

V - entrada de dados no Sistema de Informações Geográficas compatíveis com as normas e padrões do Sistema Cartográfico Nacional;

VI - normatização técnica com base nos referenciais da Associação Brasileira de Normas Técnicas e da Comissão Nacional de Cartografia para produção e publicação de mapas e relatórios técnicos;

VII - compromisso de disponibilizar informações necessárias à execução do ZEE;

e

VIII - projeto específico de mobilização social e envolvimento de grupos sociais interessados.

Art. 9º Dentre os pressupostos institucionais, os executores de ZEE deverão apresentar:

I - arranjos institucionais destinados a assegurar a inserção do ZEE em programa de gestão territorial, mediante a criação de comissão de coordenação estadual, com caráter deliberativo e participativo, e de coordenação técnica, com equipe multidisciplinar;

II - base de informações compartilhadas entre os diversos órgãos da administração pública;

III - proposta de divulgação da base de dados e dos resultados do ZEE; e

IV - compromisso de encaminhamento periódico dos resultados e produtos gerados à Comissão Coordenadora do ZEE.

Art. 10. Os pressupostos financeiros são regidos pela legislação pertinente.

### CAPÍTULO III DO CONTEÚDO DO ZEE

Art. 11. O ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. A instituição de zonas orientar-se-á pelos princípios da utilidade e da simplicidade, de modo a facilitar a implementação de seus limites e restrições pelo Poder Público, bem como sua compreensão pelos cidadãos.

Art. 12. A definição de cada zona observará, no mínimo:

I - diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico institucional;

II - informações constantes do Sistema de Informações Geográficas;

III - cenários tendenciais e alternativos; e

IV - Diretrizes Gerais e Específicas, nos termos do art. 14 deste Decreto.

Art. 13. O diagnóstico a que se refere o inciso I do art. 12 deverá conter, no mínimo:

I - Unidades dos Sistemas Ambientais, definidas a partir da integração entre os componentes da natureza;

II - Potencialidade Natural, definida pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis, incluindo, entre outros, a aptidão agrícola, o potencial madeireiro e o potencial de produtos florestais não-madeireiros, que inclui o potencial para a exploração de produtos derivados da biodiversidade;

III - Fragilidade Natural Potencial, definida por indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda de solo, quantidade e qualidade dos

recursos hídricos superficiais e subterrâneos;

IV - indicação de corredores ecológicos;

V - tendências de ocupação e articulação regional, definidas em função das tendências de uso da terra, dos fluxos econômicos e populacionais, da localização das infra-estruturas e circulação da informação;

VI - condições de vida da população, definidas pelos indicadores de condições de vida, da situação da saúde, educação, mercado de trabalho e saneamento básico;

VII - incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo; e

VIII - áreas institucionais, definidas pelo mapeamento das terras indígenas, unidades de conservação e áreas de fronteira.

Art. 14. As Diretrizes Gerais e Específicas deverão conter, no mínimo:

I - atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades;

II - necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não-renováveis;

III - definição de áreas para unidades de conservação, de proteção integral e de uso sustentável;

IV - critérios para orientar as atividades madeireira e não-madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais;

V - medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infra-estrutura de fomento às atividades econômicas;

VI - medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços

municipais contíguos e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades; e

VII - planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.

#### CAPÍTULO IV

#### DO USO, ARMAZENAMENTO, CUSTÓDIA E PUBLICIDADE DOS DADOS E INFORMAÇÕES

Art. 15. Os produtos resultantes do ZEE deverão ser armazenados em formato eletrônico, constituindo banco de dados geográficos.

Parágrafo único. A utilização dos produtos do ZEE obedecerá aos critérios de uso da propriedade intelectual dos dados e das informações, devendo ser disponibilizados para o público em geral, ressalvados os de interesse estratégico para o País e os indispensáveis à segurança e integridade do território nacional.

Art. 16. As instituições integrantes do Consórcio ZEE-Brasil, criado pelo Decreto de

28 de dezembro de 2001, constituirão rede integrada de dados e informações, de forma a armazenar, atualizar e garantir a utilização compartilhada dos produtos gerados pelo ZEE nas diferentes instâncias governamentais.

Art. 17. O Poder Público divulgará junto à sociedade, em linguagem e formato acessíveis, o conteúdo do ZEE e de sua implementação, inclusive na forma de ilustrações e textos explicativos, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 15, **in fine**.

#### CAPÍTULO V

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 18. O ZEE, na forma do art. 6o, **caput**, deste Decreto, deverá ser analisado e aprovado pela Comissão Coordenadora do ZEE, em conformidade com o Decreto de 28 de dezembro de 2001.

Parágrafo único. Após a análise dos documentos técnicos do ZEE, a Comissão Coordenadora do ZEE poderá solicitar informações complementares, inclusive na forma de estudos, quando julgar imprescindíveis.

Art. 19. A alteração dos produtos do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas e indicação de novas diretrizes gerais e específicas, poderão ser realizadas após decorridos prazo mínimo de dez anos de conclusão do ZEE, ou de sua última

modificação, prazo este não exigível na hipótese de ampliação do rigor da proteção

ambiental da zona a ser alterada, ou de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico.

§ 1o Decorrido o prazo previsto no **caput** deste artigo, as alterações somente poderão ocorrer após consulta pública e aprovação pela comissão estadual do

ZEE e pela Comissão Coordenadora do ZEE, mediante processo legislativo de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2o Para fins deste artigo, somente será considerado concluído o ZEE que dispuser de zonas devidamente definidas e caracterizadas e contiver Diretrizes Gerais e Específicas, aprovadas na forma do § 1o. § 3o A alteração do ZEE não poderá reduzir o percentual da reserva legal definido em legislação específica, nem as áreas protegidas, com unidades de conservação ou não.

Art. 20. Para o planejamento e a implementação de políticas públicas, bem como para o licenciamento, a concessão de crédito oficial ou benefícios tributários, ou para a assistência técnica de qualquer natureza, as instituições públicas ou privadas observarão os critérios, padrões e obrigações estabelecidos no ZEE, quando existir, sem prejuízo dos previstos na legislação ambiental.

Art. 21. Os ZEE estaduais que cobrirem todo o território do Estado, concluídos anteriormente à vigência deste Decreto, serão adequados à legislação ambiental federal mediante instrumento próprio firmado entre a União e cada um dos Estados interessados.

§ 1o Será considerado concluído o ZEE elaborado antes da vigência deste Decreto, na escala de 1:250.000, desde que disponha de mapa de gestão e de diretrizes gerais dispostas no respectivo regulamento.

§ 2o Os ZEE em fase de elaboração serão submetidos à Comissão Coordenadora do ZEE para análise e, se for o caso, adequação às normas deste Decreto.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.  
Brasília, 10 de julho de 2002; 181o da Independência e 114o da República.  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*José Carlos Carvalho*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2002

**ANEXO B – Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).**

**LEI FEDERAL Nº. 6.938 DE 31 DE AGOSTO DE 1981.**  
Já alterada pela Lei nº 7804 de 18 de julho de 1989.

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O Presidente da Republica.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cria o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA, e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

### **Da Política Nacional do Meio Ambiente**

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

IV - poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

## **Dos Objetivos da Política Nacional Do Meio Ambiente**

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa a qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício a vida;

VII - a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relacione com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no artigo 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

## **Do Sistema Nacional do Meio Ambiente**

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da Política Nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente –

CONAMA, adotado nos termos desta Lei, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA diretrizes políticas governamentais para o Meio Ambiente e os Recursos Naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e essencial a sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com a finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão Federal, a Política Nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o Meio Ambiente, e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos ambientais;

IV - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Federal Direta ou Indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou aquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programa, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º Os Estados na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo, deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando, solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades do IBAMA.

## **Do Conselho Nacional do Meio Ambiente**

Art. 7º O Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, tem por finalidade assessorar o Presidente da República na formalização da Política Nacional e das diretrizes governamentais para o Meio Ambiente e os recursos ambientais.

§ 1º - O Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA é presidido pelo Presidente da República, que o convocará pelo menos 2 (duas) vezes ao ano.

§ 2º - São membros do Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA:

I - o Ministro da Justiça;

II - o Ministro da Marinha;

III - o Ministro das Relações Exteriores;

IV - o Ministro da Fazenda;

V - o Ministro dos Transportes;

VI - o Ministro da Agricultura;

VII - o Ministro da Educação;

VIII - o Ministro do Trabalho;

IX - o Ministro da Saúde;

X - o Ministro das Minas e Energia;

XI - o Ministro do Interior;

XII - o Ministro do Planejamento;

XIII - o Ministro da Cultura;

XIV - o Secretario Especial de Ciência e Tecnologia;

XV - o Representante do Ministério Público Federal;

XVI - o Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;

XVII - 3 (três) representantes do Poder Legislativo Federal;

XVIII - 5 (cinco) cidadãos brasileiros indicados pelo conjunto das entidades ambientais não governamentais.

§ 3º - Poderão participar das reuniões do Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, sem direito a voto, pessoas especialmente convidadas pelo seu Presidente.

§ 4º - A participação no Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, e considerada como de relevante interesse público e não será remunerada.

§ 5º - O Ministro do Interior é sem prejuízo de suas funções, Secretario - Executivo do Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA.

Art. 8º - Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I - estabelecer mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas as informações indispensáveis; o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA apreciará os estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios de impacto ambiental, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, nas áreas consideradas Patrimônio Nacional pela Constituição Federal;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

IV - homologar acordos visando a transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA; e perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

## **Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos a produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Art. 11 - Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

§ único - As entidades e órgãos referidos no " caput " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados

ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13 – O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - a fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais;

§ único - Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitara os transgressores:

I - a multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e,

no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - a suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, e o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os

danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiental.

§ 2º - Nos casos de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º - Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967.

Art. 15 - O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito a pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR.

§ 1º - A pena é aumentada até o dobro se:

I - resultar:

a) dano irreversível a fauna, a flora e ao meio ambiente;

b) lesão corporal grave;

II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte;

III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado.

§ 2º - Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas.

Art. 16 - REVOGADO

Art. 17 - Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA:

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e a indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.

Art. 18 - São transformados em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade do IBAMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por Convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

§ único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de

relevante interesse ecológico, estão sujeitas as penalidades previstas no art. 14 desta Lei.

Art. 19 - Ressalvado o disposto nas Leis nºs 6.357, de 17 de novembro de 1967 e 7.661, de 16 de maio de 1988, a receita proveniente da aplicação desta Lei será recolhida de acordo com o disposto no art. 4º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

Art. 20 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

**FONTE D.O.U DATA PUB. 02/09/1981**

**SEÇÃO I VOLUME 119**

**PÁGINA 16509 FASC. 167**

**ANEXO C – Resolução SMA nº 42, de 29 de dezembro de 1994.**

## **RESOLUÇÃO SMA Nº 42, de 29 de dezembro de 1994.**

**O Secretário do Meio Ambiente**, considerando proposta do CONSEMA relativa à tramitação de Estudos de Impacto Ambiental, **resolve:**

Art. 1º . Ficam aprovados os procedimentos para análise de Estudos de Impacto Ambiental (EIA e RIMA), no âmbito desta Secretaria, constantes do Anexo a esta resolução.

Art. 2º . Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º . Revogam-se as disposições em contrário.

### **ANEXO - PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE EIA E RIMA**

#### **Parte I - Procedimentos Iniciais**

1. Nos casos previstos no art. 2º da Resolução 1/86, do CONAMA, o interessado requererá a licença ambiental, instruída com o Relatório Ambiental Preliminar - RAP, conforme roteiro de orientação estabelecido pela SMA.

1.1. Nos casos em que o empreendimento também for fonte de poluição, sujeita à licença da CETESB por força do disposto no Regulamento aprovado pelo Decreto nº 8.468/76, o requerimento será dirigido à CETESB que o encaminhará à SMA, com as considerações preliminares que julgar pertinentes.

1.2. Nos demais casos, o requerimento será dirigido diretamente à SMA

2. Publicado o pedido de licença, qualquer interessado poderá manifestar-se, por escrito, através de petição dirigida à SMA, no prazo de 30 dias contados da data da publicação.

3. A SMA, através do DAIA, analisará o RAP e as manifestações escritas que receber, podendo:

a) indeferir o pedido de licença em razão de impedimentos legais ou técnicos;

b) exigir a apresentação de EIA/RIMA ou dispensá-la.

3.1. Em qualquer das hipóteses, a decisão será devidamente motivada e publicada, com sua motivação, noticiando as petições recebidas.

3.2. No caso de ser exigida a apresentação de EIA e RIMA, poderá ser pedida a realização de Audiência Pública, nos termos da legislação vigente, no prazo de 45 dias contados da data da publicação da decisão.

4. A seguir, o interessado submeterá à SMA o Plano de Trabalho para elaboração do EIA e RIMA, que deverá explicitar a metodologia e o conteúdo dos estudos necessários à avaliação de todos os impactos ambientais relevantes do Projeto, considerando, também, as manifestações escritas referidas no item 2, bem como as que forem feitas na Audiência Pública, se realizada.

4.1. O Plano de Trabalho deverá ser apresentado no prazo de 180 dias, contados da publicação da decisão que exigir a apresentação do EIA e RIMA.

4.2. Se ultrapassado o prazo estabelecido no subitem anterior, o interessado deverá atualizar as informações contidas no RAP, exceto se comprovar sua atualidade.

5. Com base na análise do Plano de Trabalho, do RAP e de outras informações constantes do processo, o DAIA definirá o Termo de Referência (TR), fixando o prazo para elaboração do EIA e RIMA, publicando sua decisão.

5.1. O DAIA ouvirá o CONSEMA, antes de definir o TR, sempre que este evocar a análise desse Termo em razão da magnitude e complexidade dos impactos ambientais do empreendimento.

## **Parte II - Revisão do EIA E RIMA**

6. O interessado apresentará o EIA e RIMA à SMA, no prazo estabelecido nos termos do item 5.

6.1. O DAIA, recebidos o EIA e RIMA, anunciará pela imprensa local a abertura do prazo de 45 dias para solicitação de Audiência Pública, nos termos do disposto na Resolução nº 9/87, do CONAMA e na Deliberação nº 50/92 do CONSEMA.

6.2. A Audiência Pública poderá realizar-se, também, na Capital do Estado, caso os impactos atinjam dois ou mais municípios e for solicitada nos termos da Resolução nº 9/87, do CONAMA.

7. A revisão do EIA e RIMA considerará as contribuições escritas dos interessados,

encaminhadas nos termos do item 2 desta Resolução ou apresentadas na Audiência Pública, bem como as complementações que forem exigidas.

8. Concluída a revisão, o DAIA emitirá relatório sobre a qualidade técnica do EIA e RIMA, informando se demonstram a viabilidade ambiental do empreendimento e sugerindo condições para as diferentes etapas do licenciamento.

### **Parte III - Análise do Empreendimento**

9. Publicada a súmula do relatório do DAIA, a Secretaria Executiva do CONSEMA encaminhará o RIMA e o relatório do DAIA a uma das Câmaras Técnicas do CONSEMA que analisará o empreendimento, ouvindo o interessado, técnicos da SMA envolvidos com a questão e demais segmentos sociais interessados.

10. Finda a análise, a Câmara Técnica emitirá seu parecer, propondo a aprovação ou reprovação do empreendimento, encaminhando-o ao plenário do CONSEMA, através de sua Secretaria Executiva.

11. O CONSEMA em sua composição plena, examinará o parecer da Câmara Técnica, aprovando-o, nos termos em que foi apresentado ou modificando-o, podendo também recusá-lo, reservando para si a deliberação final.

### **Parte IV - Licenciamento**

12. Aprovado o empreendimento pelo CONSEMA, a SMA emitirá a Licença Prévia (LP), fixando seu prazo de validade.

13. O DAIA emitirá Relatório Técnico atestando o cumprimento das exigências formuladas no ato da aprovação do empreendimento, encaminhando cópia à Secretaria Executiva do CONSEMA.

13.1. A SMA, à vista do relatório técnico, emitirá Licença de Instalação, fixando seu prazo de validade.

14. A Secretaria Executiva do CONSEMA informará o Plenário de que recebeu o relatório referido no item 13, na primeira reunião subsequente a seu recebimento, dando cópia aos conselheiros que o pedirem.

15. O mesmo procedimento estabelecido nos itens 13 e 14 será adotado para a outorga da Licença de Operação ou Funcionamento.

15.1. Da Licença de Operação ou Funcionamento constará o prazo de sua vigência.

16. Nos casos em que o licenciamento for de competência da CETESB, esta deverá cumprir todas as determinações contidas nos itens 13 e 15, inclusive a fixação de prazos de validade e vigência das licenças.

**ANEXO D - Resolução Conama 1/86, de 23 de janeiro de 1986.**

**Resolução CONAMA 1/86, de 23 de janeiro de 1986.**

*Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental*

**O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 48 do Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, para

efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo art. 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, das responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental com um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, **resolve:**

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II. as atividades sociais e econômicas;
- III. a biota;
- IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V. a qualidade dos recursos ambientais.

Art. 2º. Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I. estradas de rodagem com 2 (duas) ou mais faixas de rolamento;
- II. ferrovias;
- III. portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV. aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966;
- V. oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI. linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kw;
- VII. obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para quaisquer fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII. extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX. extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X. aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI. usina de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;
- XII. complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios;
- XIII. distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais - ZEI;
- XIV. exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100ha (cem hectares) ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV. projetos urbanísticos, acima de 100ha (cem hectares) ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI. qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia ; (1)

XVII. projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000ha, ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;(2)

Art. 3º. Dependará de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação da SEMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

Art. 4º. Os Órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza, o porte e as peculiaridade de cada atividade.

Art. 5º. O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I. contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II. identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III. definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetados pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV. considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade;

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber, ao município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I. diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II. análises de impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

III. 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;

IV. elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados;

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o SEMA ou, quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Art. 7º. O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Art. 8º. Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição de dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e o fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias.

Art. 9º. O Relatório de Impacto Ambiental - RIMA refletirá as conclusões de estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I. os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II. a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III. a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;

IV. a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V. a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações de adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI. a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII. o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII. recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único. O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão.

As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Art. 10. O órgão estadual competente, ou a SEMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sob o RIMA apresentado.

Parágrafo único. O prazo a que se refere o "caput" deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo órgão estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interesse o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

Parágrafo 1º. Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia da RIMA, para conhecimento e manifestação.

Parágrafo 2º. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para conhecimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Art. 12 . Esta Resolução entre em vigor na data de sua publicação.

Publicado no D.O.U. de 17.02.86 - págs. 2548 e 2549

**ANEXO E - Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004.**

## **Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004.**

*Dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente.*

O Secretário de Estado do Meio Ambiente, no uso de suas atribuições legais, e considerando que o licenciamento ambiental cinge-se ao âmbito de atuação da Pasta relativo ao controle e à fiscalização ambientais previstos no Artigo 193, inciso XX, da Constituição Estadual, e no Artigo 2º, inciso V, da Lei Estadual nº 9.509, de 20 de março de 1997, que dispõem sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e sobre a constituição do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais-Seaqua; considerando o disposto na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que estabeleceu os critérios e fixou as competências para o licenciamento ambiental, a cargo dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-Sisnama, instituído pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, especialmente o disposto em seu Artigo 12, § 1º, que preconiza a possibilidade de o órgão ambiental competente definir procedimentos simplificados para o licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental; considerando a necessidade de se revisarem os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental prévio, de forma a permitir a racionalização operacional do sistema de licenciamento, como instrumento de gestão ambiental; e considerando a Deliberação Consema 33/2004, de 17 de novembro de 2004, que aprovou os procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - DAIA, da Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais - CPRN da Secretaria de Estado do Meio Ambiente-SMA,

**Resolve:**

**Artigo 1º:** Esta resolução, com o anexo que a integra, dispõe sobre os procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental-DAIA da Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais-CPRN da Secretaria de Estado do Meio Ambiente-SMA.

**Artigo 2º:** Para efeito desta resolução, consideram-se:

I - **Estudos ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados com a localização, a instalação, a operação e a ampliação de atividade ou empreendimento apresentados como subsídio para a análise da licença requerida, tais como relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

II - **Consulta prévia:** é o requerimento encaminhado à SMA, precisamente ao Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental-DAIA, solicitando orientação quanto à definição do tipo de estudo ambiental adequado para análise da viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento potencial ou efetivamente causador de impacto ao meio ambiente, acompanhado de informações que caracterizem seu porte, sua localização e os impactos esperados para sua implantação.

III - **Estudo Ambiental Simplificado–EAS:** é o documento técnico com informações que permitem analisar e avaliar as conseqüências ambientais de atividades e empreendimentos considerados de impactos ambientais muito pequenos e não significativos.

IV - **Relatório Ambiental Preliminar–RAP:** são os estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as conseqüências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas mitigadoras com vistas à sua implantação.

V - **Plano de Trabalho:** são a compilação e o diagnóstico simplificados de todas as variáveis que o empreendedor entenda como significativas na avaliação da viabilidade ambiental, com vistas à implantação de atividade ou empreendimento, e que servirão de suporte para a definição do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental-EIA/RIMA.

VI - **Termo de Referência:** é o documento elaborado pela SMA/DAIA que estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados na elaboração de um EIA/RIMA, tendo como base o Plano de Trabalho, bem como as diversas manifestações apresentadas por representantes da sociedade civil organizada.

**VII - Estudo de Impacto Ambiental–EIA:** são os estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as conseqüências consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e a propor medidas mitigadoras e/ou compensatórias com vistas à sua implantação.

**VIII - Relatório de Impacto Ambiental–RIMA:** é o documento-síntese dos resultados obtidos com a análise dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental que compõem o EIA, em linguagem objetiva e acessível à comunidade em geral. O RIMA deverá refletir as conclusões desse estudo com linguagem clara, de modo que se possam entender precisamente as possíveis conseqüências ambientais do empreendimento ou atividade e suas alternativas e também comparar suas vantagens e desvantagens.

**Artigo 3º:** O procedimento que tem como objetivo a concessão de licença prévia (LP) a empreendimentos ou atividades considerados de impacto ambiental muito pequeno e não significativo se iniciará com a protocolização do EAS na SMA/DAIA, na Capital, ou nas dependências das Diretorias Regionais do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais-DEPRN, no Interior, dando-se a exigida publicidade a esse pedido.

**Parágrafo Único:** Após a análise do EAS, o DAIA poderá considerar que a atividade ou empreendimento proposto necessitará de estudos ambientais mais aprofundados, tais como RAP ou EIA/RIMA.

**Artigo 4º:** O procedimento que tem como objetivo a concessão de licença prévia a atividades ou empreendimentos considerados potencialmente causadores de degradação do meio ambiente se iniciará com a protocolização do RAP, ao qual se dará publicidade, podendo ser realizadas audiências públicas consoante normas estabelecidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente-Consema.

**Artigo 5º:** A concessão de licença prévia (LP) a atividades ou empreendimentos considerados como efetivamente causadores de significativa degradação do meio ambiente, que dependerá da aprovação de EIA/RIMA, se iniciará com a protocolização do Plano de Trabalho, ao qual se dará publicidade, acrescido das contribuições de eventual audiência pública.

**Artigo 6º:** No caso do licenciamento de empreendimentos ou atividades dos quais não são conhecidas a magnitude e a significância dos impactos ambientais decorrentes de sua implantação, o empreendedor poderá protocolar Consulta Prévia na SMA/DAIA com vistas à definição do estudo ambiental mais adequado.

**Artigo 7º:** Os empreendimentos ou atividades causadores de impacto ambiental de incidência local e aqueles licenciados pelo Município a partir de convênio com o

Estado ou por meio de instrumento legal deverão obter o licenciamento nas respectivas Prefeituras.

**Parágrafo Único:** Os empreendimentos ou atividades referidos no *caput* que não puderem receber licença ambiental em âmbito municipal serão licenciados pelo Estado, por intermédio da SMA/DAIA.

**Artigo 8º:** Aprovado o estudo que comprova a viabilidade ambiental do empreendimento, a SMA emitirá a licença prévia (LP), a qual fixará seu prazo de validade e indicará o órgão que se responsabilizará pelas demais fases do licenciamento (LI e LO).

**Parágrafo Único:** O prazo de validade da licença prévia (LP) deverá ser, no mínimo, aquele estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

**Artigo 9º:** A licença de instalação (LI) deverá ser solicitada pelo interessado ao órgão mencionado na licença prévia (LP), por meio de requerimento instruído com a comprovação do cumprimento das exigências que, por ventura, forem por esta estabelecidas, sem prejuízo daquelas que já foram ou venham a ser determinadas visando à continuação do licenciamento.

**Parágrafo 1º:** Verificado o cumprimento das exigências contidas na licença prévia (LP) e previstas para a emissão da licença de instalação (LI), a SMA, ou a Cetesb, concederá a licença de instalação (LI), fixando seu prazo de validade.

**Parágrafo 2º:** O prazo de validade da licença de instalação (LI) deverá ser, no mínimo, aquele estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis (6) anos.

**Artigo 10:** O interessado deverá solicitar licença de operação (LO) mediante requerimento instruído com a comprovação do cumprimento das exigências estabelecidas pelas licenças prévia e de instalação (LP e LI).

**Parágrafo 1º:** O órgão licenciador responsável emitirá parecer técnico atestando o cumprimento das exigências formuladas no ato da aprovação do empreendimento ou de sua instalação.

**Parágrafo 2º:** O órgão licenciador, com base no parecer técnico emitido, expedirá a licença de operação (LO), fixando seu prazo de validade.

**Parágrafo 3º:** A licença de operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e sua validade será, no mínimo, de 2 (dois) anos e, no máximo, de 10 (dez) anos.

**Artigo 11:** A renovação da licença de operação (LO) deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data da expiração de seu prazo de validade, que ficará automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão competente.

**Artigo 12:** Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 13:** Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o disposto na Resolução SMA-14/2001 e na Resolução SMA-49/2004.

## **Anexo**

### **Procedimentos para o Licenciamento Ambiental no Âmbito da SMA/DAIA**

#### 1. Definição do Estudo de Impacto Ambiental

**1.1. Tratando-se de atividade ou empreendimento de impacto muito pequeno e não significativo, o empreendedor deverá protocolizar na SMA/DAIA, na Capital, ou em uma das Diretorias Regionais do DEPRN, no Interior, o Estudo Ambiental Simplificado–EAS.**

1.2. Tratando-se de atividade ou empreendimento considerados como potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, o empreendedor deverá protocolizar na SMA/DAIA Relatório Ambiental Preliminar–RAP.

**1.3. Tratando-se de atividade ou empreendimento considerados como potencial ou efetivamente causadores de significativa degradação do meio ambiente, o empreendedor deverá protocolizar na SMA/DAIA Plano de Trabalho, com vistas à elaboração do Termo de Referência do EIA/RIMA.**

1.4. Não havendo clareza acerca da magnitude e da significância dos impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimento ou atividade, o empreendedor deverá protocolizar Consulta Prévia na SMA/DAIA, com vistas à definição do tipo de estudo que deverá iniciar os procedimentos para o licenciamento.

#### 2. Atividade ou Empreendimento de Impacto Ambiental Muito Pequeno e Não Significativo

2.1. Na hipótese prevista no item 1.1, o interessado deverá protocolizar na SMA/DAIA Estudo Ambiental Simplificado–EAS, conforme roteiro fornecido pelo órgão competente.

**2.2. Após análise do EAS, o DAIA informará o empreendedor sobre eventual necessidade de complementar as informações fornecidas, podendo inclusive solicitar a apresentação de RAP, ou mesmo de EIA e de RIMA.**

2.3. Para o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local ou para aqueles realizados pelo Município a partir de convênio com o Estado ou por meio de instrumento legal, o empreendedor será orientado a proceder ao licenciamento no âmbito municipal. Somente no caso de o Município não possuir os órgãos competentes para o licenciamento ambiental, o Estado, por intermédio da SMA, procederá ao licenciamento.

**2.4. Protocolizado o requerimento de licença, o empreendedor deverá apresentar, no prazo máximo de quinze (15) dias, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento, a comprovação da divulgação do pedido de licença e da abertura de prazo para manifestações, no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e em jornal da localidade onde se situa o empreendimento ou atividade.**

2.5. Publicado o pedido de licença, qualquer interessado poderá manifestar-se sobre o empreendimento ou atividade, por escrito, através de petição dirigida à SMA/DAIA, no prazo de quinze (15) dias, contados a partir da data da referida publicação.

2.6. Cumpridas as formalidades, o DAIA analisará o EAS, considerando as manifestações escritas que receber e os resultados da audiência pública, caso essa tenha sido realizada, podendo em seguida:

2.6.1. indeferir o pedido de licença, em decorrência de impedimentos legais ou técnicos;

2.6.2. deferir o pedido de licença, determinando a adoção de medidas mitigadoras dos impactos negativos e estabelecendo as condições para o prosseguimento das demais fases do licenciamento;

2.6.3. exigir a apresentação de RAP, situação em que o empreendedor terá o prazo de noventa (90) dias, contados a partir da decisão que exigiu a apresentação desse documento, para protocolizá-lo no DAIA ou em uma das Regionais da Cetesb.

2.6.4. exigir a apresentação de EIA e RIMA, situação em que o empreendedor deverá seguir os trâmites estabelecidos no item 4.1.1.

2.7. Em qualquer das hipóteses apontadas, a decisão sobre a licença ambiental será devidamente motivada e publicada.

3. Atividades ou Empreendimentos Potencial ou Efetivamente Causadores de Degradação Ambiental.

3.1. Na hipótese prevista no item 1.2, o interessado requererá à SMA/DAIA a licença prévia (LP), instruída com o Relatório Ambiental Preliminar–RAP, conforme roteiro fornecido pelo órgão competente.

3.2. Protocolizado o requerimento de licença prévia (LP), o empreendedor deverá apresentar, no prazo máximo de quinze (15) dias, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento, os comprovantes referentes à divulgação do pedido de licença e da abertura de prazo para manifestações, no **Diário Oficial do Estado**, em jornal de grande circulação e em jornal da localidade onde se situa o empreendimento ou atividade.

3.3. Publicado o pedido de licença, qualquer interessado poderá manifestar-se sobre o empreendimento ou atividade, por escrito, mediante petição dirigida à SMA, no prazo de trinta (30) dias, contados a partir da data desta publicação.

3.4. Cumpridas as formalidades, o DAIA analisará o RAP, considerando as manifestações escritas que receber e os resultados da eventual audiência pública, se realizada, podendo em seguida:

3.4.1. indeferir o pedido de licença em razão de impedimentos legais ou técnicos;

3.4.2. deferir o pedido de licença, determinando a adoção de medidas mitigadoras para impactos negativos e estabelecendo as condições para as demais fases do licenciamento;

3.4.3. exigir a apresentação de EIA e RIMA, hipótese em que o empreendedor deverá apresentar Plano de Trabalho no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data da publicação no **Diário Oficial do Estado** da decisão que exigiu a apresentação desse estudo, sob pena de arquivamento do processo.

3.5. Em qualquer das hipóteses apontadas, a decisão sobre a licença prévia será devidamente motivada e publicada.

4. Atividade ou Empreendimento Potencial ou Efetivamente Causador de Significativa Degradação do Meio Ambiente.

4.1. Definição do Termo de Referência - TR.

**4.1.1. Nas hipóteses previstas pelo item 1.3., o empreendedor encaminhará ao DAIA Plano de Trabalho instruído com a caracterização do empreendimento e um diagnóstico simplificado de sua área de influência, explicitando a metodologia e o conteúdo dos estudos necessários para a avaliação dos impactos ambientais relevantes que serão causados, com vistas à definição do Termo de Referência do EIA/RIMA.**

4.1.2. Protocolizado o Plano de Trabalho, o empreendedor deverá apresentar, no prazo máximo de quinze (15) dias, os comprovantes referentes à divulgação, no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e em jornal local, da abertura do prazo de quarenta e cinco (45) dias para manifestações sobre o empreendimento ou atividade, a serem encaminhadas por escrito à SMA/DAIA.

4.1.3. O DAIA ouvirá o Consema, antes de definir o TR, sempre que este avocar sua participação na análise do Plano de Trabalho, em virtude da magnitude, significância e complexidade dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade.

4.1.4. O DAIA analisará o Plano de Trabalho considerando as manifestações referidas no item 4.1.3, como também aquelas que forem feitas na audiência pública, se esta for realizada.

4.1.5. Com base na análise do Plano de Trabalho e em outras informações constantes do processo, o DAIA definirá o Termo de Referência (TR), fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a elaboração do EIA e do RIMA e publicando essa decisão, que é condição para que o interessado possa requerer a licença prévia (LP).

4.1.6. O interessado deverá, nessa fase do processo e dentro do prazo definido, apresentar o EIA e o RIMA, requerendo ao DAIA a concessão da licença prévia (LP).

4.1.7. Protocolizado o pedido de licença prévia (LP) com a entrega do EIA e do RIMA, o empreendedor deverá apresentar, no prazo de quinze (15) dias, os comprovantes referentes à divulgação, no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação, em jornal local e em veículos de rádio-difusão, do pedido de licença e da abertura do prazo de quarenta e cinco (45) dias para manifestações sobre o empreendimento ou atividade, assim como para solicitação de audiência pública, a serem encaminhadas por escrito à SMA/DAIA.

4.1.8. Nos termos do disposto na Resolução Conama nº 9/87 e na Deliberação Consema 34/01, no decorrer do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias citado no item 4.1.7., os legitimados poderão solicitar a realização de audiência pública, com vistas à discussão sobre a significância dos impactos. As audiências públicas poderão ser agendadas pelo Consema, de comum acordo com o DAIA, a partir da data da solicitação.

## 4.2. Análise do EIA e RIMA

4.2.1. A análise do EIA considerará as contribuições apresentadas na audiência pública, bem como as complementações que forem exigidas.

4.2.2. Concluída a análise, o DAIA emitirá parecer técnico conclusivo, podendo ou indicar a viabilidade ambiental do empreendimento ou indeferir o pedido de licença instruído com o EIA/RIMA apresentado.

4.2.3. No caso de o DAIA concluir pela viabilidade ambiental do empreendimento, o parecer técnico conclusivo deverá ser encaminhado à Secretaria Executiva do Consema, que providenciará a publicação de sua súmula no Diário Oficial do Estado e a encaminhará aos conselheiros até 8 (oito) dias antes da reunião plenária subsequente.

4.2.4. O Plenário do Consema, mediante solicitação de um quarto (1/4) de seus membros, ou por deliberação específica, poderá avocar a si a apreciação da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, aprovando-o ou reprovando-o.

4.2.5. Não sendo avocada a apreciação pelo Plenário, a Secretaria Executiva do Consema encaminhará o Parecer Técnico do DAIA a uma de suas Câmaras Técnicas, que analisará o empreendimento ou atividade, aprovando-o ou reprovando-o.

4.2.6. Aprovado o estudo que comprova a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, a SMA emitirá licença prévia (LP), que indicará seu prazo de validade e o órgão licenciador responsável pelas demais fases do licenciamento ambiental (LI e LO).”

4.2.7. No caso de o DAIA considerar que o EIA apresentado pelo empreendedor não evidenciou a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, tal decisão, motivada, será publicada no Diário Oficial do Estado e o respectivo processo, arquivado”.

***Prof. José Goldemberg***  
**Secretário de Estado do Meio Ambiente**

**(Publicado no Diário Oficial do Estado em 1 ° de dezembro de 2004)**

**ANEXO F - Deliberação Consema 08/99**

**Deliberação Consema 08/99**  
**De 24 de março de 1999.**  
**142ª Reunião Ordinária do Plenário do Consema.**

O Conselho Estadual do Meio Ambiente, em sua 142ª Reunião Plenária Ordinária, resolveu aprimorar os procedimentos estabelecidos pela Deliberação Consema 06/95 para regulamentar a Resolução SMA 42/94, transcritos a seguir com a sua nova redação.

**Artigo 1º** – As publicações mencionadas pela Resolução SMA 42/94 deverão observar os modelos aprovados pela Resolução Conama 6/86 para este fim e deverão ser publicadas em corpo 7, ou em outro superior a ele, no D.O., no primeiro caderno de jornal de grande circulação e em jornal da localidade onde se situa o empreendimento.

**Artigo 2º** – Para efeito do disposto no item 2, Parte I do Anexo da Resolução SMA 42/94, fica estabelecido que o empreendedor fará publicar nota informativa conforme o seguinte modelo:

(nome da empresa-sigla) torna público que requereu à Secretaria do Meio Ambiente a Licença Prévia para (atividade e local), mediante a apresentação do Relatório Ambiental Preliminar-RAP. Declara aberto o prazo de 30 dias, a partir da publicação desta nota, para manifestação, por escrito, de qualquer interessado, a qual deve ser protocolada ou enviada por carta registrada, postada no prazo acima definido e dirigida ao Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente – DAIA/SMA, Av. Professor Frederico Hermann Junior, 345, 05489-900 São Paulo–SP.

**Parágrafo Único** – A análise técnica do Relatório Ambiental Preliminar–RAP só poderá ser iniciada após a comprovação, pelo empreendedor, da publicação dessa nota informativa, mediante protocolo do seu original no DAIA.

**Artigo 3º** – Para efeito do disposto no item 3, Parte I do Anexo da Resolução SMA 42/94, a SMA fará publicar, no D.O., nota informativa conforme os seguintes modelos:

“Nos termos do artigo 3º da Deliberação Consema 08, de 24 de março de 1999, a Secretaria do Meio Ambiente torna público que, conforme conclusão do Parecer Técnico CPRN/DAIA ...../....., deferiu/indeferiu o pedido de Licença Prévia para (empreendimento), no Município de....., o qual foi solicitado através do..... (RAP ou EIA/RIMA) no processo SMA nº.....”.

“Nos termos do artigo 3º da Deliberação Consema 08, de 24 de março de 1999, a Secretaria do Meio Ambiente torna público que, conforme conclusão do Parecer Técnico CPRN/DAIA...../....., foi solicitada, para a continuidade da análise do pedido de Licença Prévia, a elaboração de EIA e RIMA para o empreendimento abaixo relacionado. De acordo com a Resolução SMA 42/94, de 29/12/94, fica estabelecido o prazo de 180 dias para a apresentação do Plano de Trabalho, contados a partir desta publicação.

Processo SMA ...../..... Interessado.....  
(empreendimento) no Município de ....., SP”.

**Artigo 4º** – para efeito do disposto no item 3.2 Parte I do Anexo da Resolução SMA 42/94, fica estabelecido que o empreendedor fará publicar e divulgar em jornal de grande circulação e em outros veículos de comunicação, em especial de radiodifusão, notas informativas de abertura de prazo de 45 dias, para que seja solicitada Audiência Pública, nos termos da legislação vigente, e enviará ao DAIA comprovação da publicação e divulgação dessas notas, as quais devem obedecer o seguinte modelo:

(nome da empresa-sigla) torna público que, nos termos da Resolução SMA 42/94 e da Deliberação Consema 50/92, encontra-se aberto o prazo de 45 dias, a contar desta data, para solicitação à SMA/DAIA de Audiência Pública Preliminar relativa à (atividade e local).

**Artigo 5º** – Para efeito do disposto no item 5, Parte I do Anexo da Resolução SMA 42/94, a SMA fará publicar, no D.O., nota informativa conforme o seguinte modelo:

A Secretaria do Meio Ambiente, através do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental-DAIA, torna público que estabelece o prazo de (x) dias para a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental-EIA/RIMA da (atividade e local).

**Artigo 6º** – Para efeito do disposto no item 5, Parte I do Anexo da Resolução SMA 42/94, fica estabelecido que o prazo para apresentação do EIA/RIMA somente poderá ser prorrogado nos casos de comprovada necessidade técnica, a critério do DAIA, por período não superior ao inicialmente estabelecido e desde que

mantidas as condições ambientais antes verificadas. Este pedido de prorrogação deverá ser fundamentado e encaminhado formalmente pelo interessado, antes da data do vencimento do prazo anteriormente concedido.

**Parágrafo Único** – Ao deferir a solicitação de prorrogação de prazo de que trata este artigo, o DAIA fará publicar no D.O. sua decisão, com os fundamentos que a motivaram e o novo prazo estabelecido.

**Artigo 7º** – Para efeito do disposto no item 5.1, Parte I do anexo da Resolução SMA 42/94, fica estabelecido que será incluída na convocatória das reuniões plenárias do Conselho Estadual do Meio Ambiente–Consema a relação de Termos de Referência em elaboração nesta Secretaria, a fim de que os membros deste Colegiado possam fazer uso da prerrogativa de avocar a si a análise dos referidos termos.

**Parágrafo Único** – Decorrida a reunião em cuja convocatória a relação dos Termos de Referência estava inserida, sem que tenha havido manifestação dos conselheiros, o DAIA finalizará a definição desses documentos.

**Artigo 8º** – A Secretaria Executiva do Consema publicará no D.O. a súmula do parecer elaborado pelo DAIA sobre a qualidade técnica do EIA e do RIMA.

**Artigo 9º** – Os processos de licenciamento cuja tramitação na SMA teve início antes da publicação da Resolução SMA 42/94 deverão adequar-se, na etapa em que se encontrarem, aos procedimentos estabelecidos por esse instrumento legal.

**Artigo 10º** – Para efeito do disposto nos itens 13 e 15, Parte IV do Anexo da Resolução SMA 42/94, fica estabelecido que, ao requerer a Licença de Instalação-LI, a Licença de Operação-LO e a Renovação da Licença de Operação, o empreendedor fará publicar nota informativa conforme o seguinte modelo:

(nome da empresa/sigla) torna público que requereu à SMA Licença de .....(Instalação/Operação/Renovação de Operação) para a (atividade/local).

**Artigo 11** – As solicitações de licenças emitidas pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental-Cetesb deverão seguir as normas dessa empresa.

**Artigo 12** – Após a apreciação do empreendimento pelo Consema, a Secretaria executiva deste órgão providenciará:

- a) a publicação, no D.O., da deliberação tomada pelo Plenário;
- b) o envio da cópia dessa deliberação ao responsável pelo empreendimento e à empresa que elaborou o EIA/RIMA;
- c) o envio da cópia dessa deliberação, do parecer técnico e do EIA/RIMA à Cetesb e/ou ao Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais-DEPRN, para que seja dada continuidade ao processo de licenciamento do empreendimento;

d) o envio da cópia dessa deliberação, do parecer técnico e da respectiva súmula aos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo do Município onde se situa o empreendimento.

**Artigo 13** – Para que sejam executados, no âmbito da SMA, os procedimentos relativos à análise do EIA/RIMA aprovados pela Resolução SMA 42/94, o empreendedor deverá entregar a este órgão os seguintes documentos:

- a) seis (6) cópias do EIA: 4 para o DAIA, 1 para biblioteca da SMA e 1 para o Consema;
- b) dezessete (17) cópias do RIMA: 14 para uma ou mais Câmaras Técnicas, 1 para o DAIA, 1 para biblioteca da SMA, 1 para o Consema.

**Parágrafo Único – O empreendedor deverá, quando solicitado, entregar à Assembléia Legislativa e ao Comdema, ou órgão ambiental municipal, uma cópia do RIMA. O controle da entrega será feito pelo órgão que solicitou a cópia.**

**Ricardo Tripoli**  
**Secretário do Meio Ambiente**  
**Presidente do Consema**

*ANEXO G - Deliberação Consema 34/2001*

*Deliberação Consema 34/2001*

**De 27 de novembro de 2001.**

**170ª Reunião Ordinária do Plenário do Consema**

O Conselho Estadual do Meio Ambiente, em sua 170ª Reunião Plenária Ordinária, aprovou a seguinte norma para solicitação, convocação e condução de Audiências Públicas:

**Artigo 1º** - São consideradas Audiências Públicas, para fins do licenciamento ambiental, as reuniões que têm como objetivo informar a sociedade e conhecer a

opinião pública sobre a implantação de determinado empreendimento ou proposta de atividade potencialmente causadores de significativo impacto ambiental.

**§ 1º** - Podem ser realizadas Audiências Públicas sobre as propostas de empreendimentos e atividades sujeitos a avaliação de impacto ambiental em análise na Secretaria do Meio Ambiente-SMA, assegurada sua realização sempre que o empreendimento for submetido a EIA/RIMA.

**§ 2º** - O CONSEMA pode também, a qualquer momento e mediante deliberação específica, determinar a realização de Audiências Públicas para analisar planos e programas que possam vir a causar significativa degradação ambiental, independentemente do procedimento de licenciamento ambiental.

**Artigo 2º** - As Audiências são eventos públicos, que permitem a participação de qualquer pessoa.

**Parágrafo único** – Além do uso da palavra, garantido aos inscritos nos termos do Art. 9º e seus parágrafos, as manifestações de apoio ou de reprovação à proposta de empreendimento, atividade, plano ou programa poderão ser feitas com aplausos, faixas, cartazes etc., vedado o uso de apitos, de instrumentos acústicos ou de quaisquer meios que conturbem a discussão.

**Artigo 3º** - A realização de Audiência Pública, garantida nos termos do Parágrafo 2º do Artigo 192 da Constituição Estadual, será promovida pela Secretaria do Meio Ambiente-SMA, sempre que a julgar necessária, ou quando for fundamentadamente solicitada ao Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental-DAIA:

- a) pelo Poder Público Estadual ou Municipal do Estado de São Paulo;
- b) pelo CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- c) pelo Ministério Público Federal ou do Estado de São Paulo;
- d) por entidade civil sem fins lucrativos, constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade social a defesa de interesse econômico, social, cultural ou ambiental que possa ser afetado pelo empreendimento ou pela atividade objeto de avaliação de impacto ambiental;
- e) por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos que tenham legítimo interesse que possa ser afetado pelo empreendimento ou atividade.

**§ 1º** - Se o pedido de Audiência Pública não for acolhido pelo DAIA, o solicitante deverá ser informado sobre as razões dessa negativa.

**§ 2º** - Apresentado o estudo ambiental de empreendimento ou atividade em licenciamento na Secretaria do Meio Ambiente-SMA, o empreendedor, a partir da

data de protocolização desse estudo, fará publicar e divulgar em jornal e em outros veículos de comunicação, em especial de radiodifusão, notas informativas de abertura do prazo de 45 dias, para que seja solicitada Audiência Pública, nos termos da legislação vigente.

**§ 3º** - A publicação mencionada no parágrafo anterior deverá ser feita em corpo 7, ou em outro superior a este, no primeiro caderno de jornal de grande circulação e em jornal da localidade onde se situa o empreendimento.

**§ 4º** - O empreendedor enviará à SMA/DAIA comprovação da publicação e divulgação das notas informativas, as quais devem obedecer o seguinte modelo:

(nome da empresa-sigla) torna público que, nos termos da Deliberação Consema 34/2001, encontra-se aberto o prazo de 45 dias, a contar desta data, para solicitação à Secretaria do Meio Ambiente/Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental de Audiência Pública relativa à (atividade e local).

**§ 5º** - A convocação de Audiências Públicas será feita pela SMA através do Diário Oficial do Estado de São Paulo, com antecedência mínima de 20 (vinte) dias úteis.

**§ 6º** - Convocada a Audiência Pública, o empreendedor deverá divulgá-la imediatamente por meio de jornal de grande circulação no Estado de São Paulo, pela imprensa e por outros veículos de comunicação locais, em especial de radiodifusão, e enviará à SMA/DAIA comprovação dessa divulgação.

**§ 7º** - No período que intercorre entre a convocação e a realização da Audiência Pública, o DAIA manterá o estudo ambiental do empreendimento no *site* da SMA, para conhecimento público e para que os interessados possam manifestar-se também pela Internet.

**§ 8º** - As Audiências Públicas serão realizadas sempre no município ou na área de influência em que o empreendimento, a atividade, o plano ou o programa estiverem previstos para serem implantados, tendo prioridade para escolha o município onde os impactos ambientais forem mais significativos.

**§ 9º** - Se a área de influência da obra ou atividade abranger dois ou mais municípios, a SMA, por iniciativa própria ou movida por deliberação do Consema, poderá convocar mais de uma Audiência Pública, podendo realizá-la também na Capital do Estado.

**§ 10º** - O local, com condições adequadas de infra-estrutura e de acesso público que resguardem a independência da reunião, o horário e demais providências para a realização das Audiências Públicas serão determinados pela SMA.

**Artigo 4º** - As Audiências Públicas de empreendimentos ou atividades sujeitos a licenciamento ambiental poderão ser realizadas a qualquer momento do processo de análise e tramitação do estudo na Secretaria do Meio Ambiente-SMA, antes da conclusão do Parecer Técnico final por ela elaborado.

**Artigo 5º** - As Audiências Públicas são constituídas por uma mesa diretora, uma tribuna e um plenário.

**§ 1º** - A mesa diretora das Audiências Públicas terá a seguinte composição:

I - Secretário do Meio Ambiente, ou seu representante;

II - Coordenador da Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais-CPRN da Secretaria do Meio Ambiente, ou seu representante;

III - Secretário Executivo do CONSEMA, ou seu representante;

IV - Um membro do CONSEMA, escolhido de comum acordo entre os conselheiros presentes à Audiência Pública.

**§ 2º** - As Audiências Públicas são presididas pelo Secretário do Meio Ambiente, ou seu representante, e coordenadas pelo Secretário Executivo do Consema, ou seu representante.

**§ 3º** - Cabe ao Secretário Executivo, ou seu representante, a responsabilidade:

I - pelo registro das pessoas participantes da Audiência Pública em livro de presença apropriado, constando nome, órgão ou entidade que representa, quando couber, telefone ou número de um documento;

II - pela preparação da ata da Audiência Pública.

**§ 4º** - Da ata, que será lavrada e assinada por servidor da Secretaria Executiva do Consema, constarão: data, hora e local da Audiência, síntese das intervenções dos participantes e relação dos documentos entregues à Mesa durante a Audiência.

**§ 5º** - A ata da Audiência Pública será apensada ao respectivo processo de licenciamento ambiental.

**§ 6º** - O plenário é composto pelas pessoas presentes à Audiência Pública.

I – Serão reservados lugares no plenário para os representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para os membros do CONSEMA, para a equipe técnica responsável pela elaboração do estudo, do plano ou do programa, para o

representante do empreendedor, para a equipe técnica da SMA e para as demais autoridades constituídas devidamente identificadas.

II - Para que seja resguardada a segurança dos participantes da Audiência Pública, só será permitida a entrada de pessoas no recinto até o limite de sua lotação.

**§ 7º** - A tribuna será o espaço físico destinado aos oradores, devidamente inscritos e identificados para fazer uso da palavra.

**Artigo 6º** - Serão formalmente convidados para participar das Audiências Públicas:

- a) Os Prefeitos e as Câmaras de Vereadores dos municípios da área de influência do empreendimento ou assunto em exame;
- b) Os Membros titulares e suplentes do CONSEMA;
- c) As Entidades ambientalistas cadastradas no CONSEMA;
- d) Os representantes do Ministério Público federal e estadual da área de influência do empreendimento ou assunto em exame;
- e) O(s) órgão(s), a(s) entidade(s) ou o representante do conjunto dos cidadãos que tiverem solicitado a Audiência Pública.

**Artigo 7º** - Serão convocados, para manifestação na Audiência Pública, o empreendedor e o coordenador da equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do estudo ambiental, assessorados pelos técnicos necessários ao completo esclarecimento da questão.

**Parágrafo único** - No caso das Audiências Públicas previstas pelo Parágrafo 2º do Artigo 1º desta Deliberação, serão convocados os órgãos ou as entidades responsáveis pelo assunto em exame.

**Artigo 8º** - Todos os documentos apresentados à Mesa, mediante protocolo, serão anexados, para exame, ao processo técnico-administrativo de licenciamento do empreendimento ou atividade em análise na Secretaria do Meio Ambiente-SMA, devendo ser citados na ata da Audiência Pública.

**§ 1º** - A fita de gravação da Audiência Pública será anexada ao respectivo processo técnico-administrativo de licenciamento em análise na Secretaria do Meio Ambiente-SMA.

**§ 2º** - Os interessados poderão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data de realização da Audiência Pública, apresentar documentos relativos ao

assunto objeto da Audiência, a serem entregues diretamente no protocolo da SMA ou através de carta registrada.

**Artigo 9º** - A sessão terá início com a formação da Mesa, no horário previsto no edital, sendo que o coordenador continuará recebendo inscrições para participação nos debates até 60 (sessenta) minutos após a abertura dos trabalhos, podendo ampliar esse prazo em caráter excepcional, por deliberação da Mesa.

**§ 1º** - No início da sessão, o coordenador dos trabalhos exporá as normas segundo as quais se processará a Audiência Pública.

**§ 2º** - As inscrições, que também poderão ser feitas por meio de procuração e serão recebidas a partir do momento em que for aberto ao público o local da audiência, serão feitas em listas apropriadas, garantindo-se ao inscrito conhecer a ordem do seu pronunciamento, sendo que cada pessoa poderá inscrever apenas o próprio nome e ser também portadora de procuração de apenas mais uma pessoa.

**§ 3º** - Para inscrever-se como representante de entidade da sociedade civil ou de órgão público, o interessado deverá comprovar que a ela/ele pertence e tem delegação para falar em seu nome, sendo permitida apenas uma inscrição para cada órgão ou entidade.

**Artigo 10** – O desenvolvimento da Audiência Pública terá a seguinte organização:

1ª Parte – abertura:

I – saudação inicial, realizada pelo Secretário do Meio Ambiente, ou seu representante;

II – esclarecimentos sobre o processo de licenciamento, feitos pelo coordenador da CPRN, ou seu representante;

2ª Parte – exposições sobre o projeto em discussão:

I – empreendedor, ou seu representante (15 minutos);

II - equipe responsável pela elaboração do estudo ambiental (30 minutos);

3ª parte – manifestação do(s) representante(s) do Coletivo das Entidades Ambientalistas Cadastradas no CONSEMA (30 minutos totais);

4ª Parte - manifestação de representantes das entidades da sociedade civil (5 minutos para cada um);

5ª Parte - manifestação de pessoas em particular (3 minutos para cada uma);

6ª Parte – manifestação de representantes de órgãos públicos (5 minutos para cada um);

7ª Parte - manifestação dos membros do CONSEMA (5 minutos para cada um);

8ª Parte - manifestação dos Parlamentares (5 minutos para cada um);

9ª Parte - manifestação dos Secretários Municipais, dos Prefeitos e dos Secretários de Estado (5 minutos para cada um);

10ª Parte - respostas e comentários:

I – equipe responsável pela elaboração do estudo ambiental (15 minutos);

II - conselheiro do CONSEMA que estiver compondo a mesa nos termos do Artigo 5º, Parágrafo 1º, inciso IV (10 minutos);

III - empreendedor, ou seu representante (5 minutos).

11ª Parte - encerramento, realizado pelo Secretário do Meio Ambiente, ou seu representante.

**§ 1º** - Cada pessoa inscrita terá direito a uma única manifestação, obedecida a ordem de inscrição.

**§ 2º** - A critério do coordenador, os representantes dos órgãos do Poder Público poderão ser convidados a prestar esclarecimentos técnicos sobre o assunto objeto da Audiência Pública.

**§ 3º** A critério do coordenador, blocos de respostas poderão ser inseridos no decorrer da audiência, independentemente das respostas e comentários que acontecerão no final.

**§ 4º** - O tempo total do conjunto das manifestações mencionadas na 5ª Parte deste Artigo não poderá exceder sessenta (60) minutos.

**§ 5º** - Quando da convocação das Audiências Públicas, as entidades ambientalistas cadastradas no CONSEMA reunir-se-ão para deliberar sobre a indicação de representante(s), com vistas a cumprir o procedimento preconizado na 3ª parte deste Artigo. As entidades ambientalistas cadastradas deverão, através de ata assinada por todos os participantes da reunião, indicar com antecedência seu(s) representante(s) ao Secretário Executivo do CONSEMA, sob pena de perderem o direito à manifestação mencionada na 3ª parte deste Artigo.

**§ 6º** - No caso das Audiências Públicas previstas pelo Parágrafo 2º do Artigo 1º desta Deliberação, caberá ao CONSEMA definir, na Deliberação complementar

ali prevista, a utilização dos tempos mencionados nos incisos I e II da 2ª Parte e nos incisos I e III da 10ª Parte deste Artigo.

**§ 7º** - As manifestações referidas nas 8ª e 9ª Partes deste Artigo são exclusivas de seus titulares, não sendo permitida a substituição por representantes ou assessores.

**§ 8º** - A critério do coordenador, a palavra poderá ser concedida ao(s) inscrito(s) nas 8ª e 9ª partes, em qualquer momento da audiência depois das exposições previstas na 2ª parte, desde que este(s), por alguma razão maior declarada, não possa(m) aguardar a ordem de inscrição e de concessão da palavra preconizada por este Artigo.

**§ 9º** - As exposições de que tratam os incisos I e II da 2ª Parte deste Artigo devem ser esclarecedoras, organizadas didaticamente e usar linguagem compreensível para qualquer participante, evitando-se ou traduzindo-se os termos técnicos.

**Artigo 11** - O empreendedor deverá, no município em que se realizar a Audiência Pública, colocar o estudo ambiental, o plano ou o programa, em local de acesso público, à disposição de todos os interessados, durante o período mínimo de quinze dias úteis anteriores à realização da Audiência.

**Parágrafo único** - Deverá ser dada ampla publicidade a respeito do fato determinado no *Caput* deste Artigo.

**Artigo 12** - Durante a Audiência Pública será mantido no recinto pelo empreendedor, para livre consulta dos presentes, pelo menos um exemplar do estudo ambiental, do plano ou do programa em discussão.

**Artigo 13** – O empreendedor deverá, sempre que possível, providenciar registro fotográfico das Audiências Públicas.

**Artigo 14** - As despesas com a realização da Audiência Pública serão custeadas pelo empreendedor.

**Artigo 15** - Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Deliberação 50/92, de 16 de novembro de 1992.

**Ricardo Tripoli**  
**Secretário de Estado do Meio Ambiente**  
**Presidente do Consema**

