

NOTAS SOBRE A DINÂMICA ADMINISTRATIVA DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS DE COMPETÊNCIA DO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP.

Shalom Moreira Baltazar
Especialista em Direito Ambiental
Advogado em Curitiba/PR

1. Introdução

Este trabalho tem por propósito apresentar uma síntese do modo pelo qual se desenvolvem as atividades administrativas do Instituto Ambiental do Paraná – IAP em matéria de licenciamento ambiental, o funcionamento (dinâmica) dos órgãos envolvidos, com indicação das respectivas atribuições.

2. Natureza jurídica do IAP

O Instituto Ambiental do Paraná - IAP é uma autarquia que foi criada, em substituição ao antigo ITCF (Instituto de Terras, Cartografia e Florestas), pela [Lei Estadual nº 10.066/1992](#). Dentre suas funções, está a de exercer o poder de controle e fiscalização ambiental no Estado, o qual se materializa, dentre outras atividades, no licenciamento de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores. Confira-se, neste sentido, o art. 6º do referido diploma:

Art. 6º - São objetivos do IAP:

I – propor, executar e acompanhar as políticas de meio ambiente do Estado;

II – fazer cumprir a legislação ambiental, exercendo, para tanto, o poder de polícia administrativa, controle, licenciamento e fiscalização;

III – conceder licenciamento ambiental para instalação, funcionamento e ampliação das atividades, obras, serviços, planos e programas de abrangência regional;

Enquanto autarquia, o IAP goza, *a priori*, de autonomia administrativa e financeira, estando, não obstante, vinculado à implementação, enquanto órgão executivo, da política estadual de meio ambiente (a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA).

3. Organicidade dos departamentos do IAP envolvidos na prestação do serviço público de licenciamento ambiental

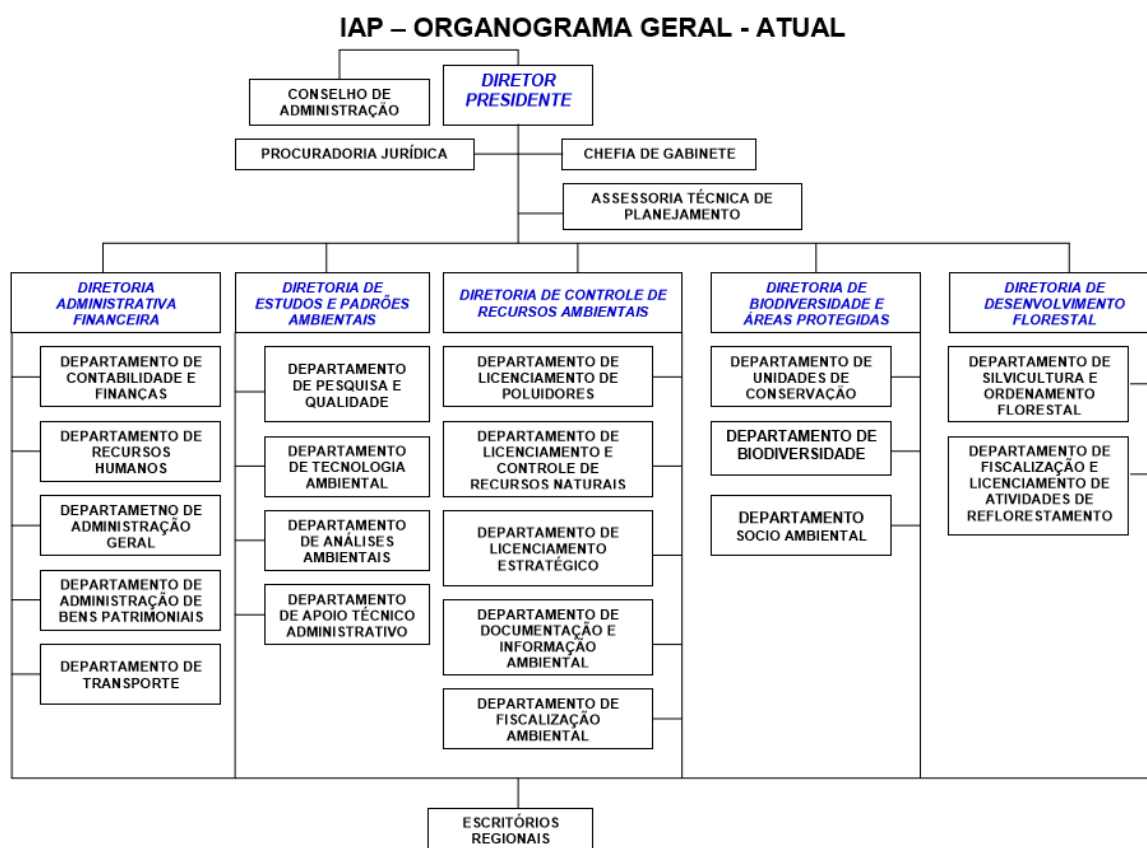
Em matéria de licenciamento ambiental, o caráter orgânico do funcionamento do IAP é muito premente. Utilizando-se por analogia o corpo humano, a autarquia foi originalmente estruturada (hoje a estrutura é um pouco distinta em termos de nomenclaturas), em três grandes sistemas:

(a) o sistema nervoso central, representado pela Presidência e pela Diretoria Administrativo-Financeira, irradiador das diretrizes para execução da Política Nacional e da Política Estadual de Meio Ambiente, esta segunda a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA;

(b) o sistema cardiovascular , representado pela Diretoria de Controle de Recursos Ambientais – DIRAM (atual DIREM), , o qual, apoiado por outros departamentos de licenciamento especializados vinculados à DIRAM/DIREM, é a responsável pela realização da gestão do massivo fluxo dos inúmeros processos administrativos de licenciamento e de fiscalização em trâmite na autarquia - tanto aqueles que, por suas características e especificidades, tramitam diretamente na sede em Curitiba, quanto aqueles a cargo dos diversos Escritórios Regionais, as verdadeiras células motrizes da entidade;

(c) o sistema imunológico ou de defesa, representado pelo Departamento de Fiscalização Ambiental - DFA, o qual, precisamente por atuar no combate e prevenção em campo de situações de ilegalidade, igualmente oferece apoio em processos de licenciamento - especialmente quando alguma situação de impasse pudesse ser passível de configurar uma não-conformidade ambiental.

De forma esquemática, o funcionamento inter-relacionado entre os diversos órgãos do IAP (não somente no âmbito do licenciamento) pode ser visualizado no quadro abaixo, ainda disponível no site da autarquia na Internet sem os ajustes pertinentes às nomenclaturas atualmente utilizadas¹:



As atribuições do Diretor da DIRAM/DIREM, reúnem, portanto, prerrogativas em nível de Direção relacionadas tanto ao licenciamento ambiental em si quanto à fiscalização. Percebe-se, pelo quadro acima, que o Departamento de Fiscalização Ambiental - DFA, embora não tenha propriamente uma subordinação em relação à DIRAM/DIREM, está inserido no contexto das funções daquele órgão em posição de Diretoria. Desse modo, é premissa institucional a possibilidade de atuação simultânea dos diversos os órgãos vinculados à DIRAM/DIREM nos mais variados casos do dia-a-dia do IAP.

¹ <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=970>

4. As competências das Diretorias de Licenciamento e Fiscalização do IAP

A estrutura apresentada acima no item 2 demonstra que foi na DIRAM/DIREM que se concentram as competências da função que foi denominada "Diretor de Fiscalização e Licenciamento" no [Decreto Estadual nº 1.052/1992](#), o qual foi editado para dar diretrizes à organização interna do IAP. Confira-se:

Art. 17 - Ao Diretor de Fiscalização e Licenciamento, além das atribuições previstas no art. 43 da Lei n.º. 8.485/87 e no art. 11 deste Regulamento, compete:

I - executar os serviços de fiscalização dos recursos naturais renováveis: água, ar, solo, flora e fauna;

II - estabelecer normas para a concessão de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras ou perturbadoras, do meio ambiente e de autorização para o aproveitamento de recursos naturais;

III - controlar e fiscalizar a poluição hídrica, atmosférica, sonora e do solo por resíduo sólidos;

IV - dar cumprimento à Lei n.º 7.109, de 17 de janeiro de 1979 e ao Decreto n.º 857, de 18 de Julho de 1979, exceto aos incisos VII e IX do seu art. 6º. e aos Decretos n.º 2.491, de 26 de janeiro de 1988 e n.º 2.630, de 25 de março de 1988;

V - estabelecer procedimentos técnico administrativos para a concessão de licenciamentos de empreendimentos florestais;

VI - dar cumprimento, no Estado do Paraná, ao Decreto Lei n.º 24.649, de 10 de julho de 1934 (Código das Águas), às leis federais subseqüentes, bem como às leis estaduais supletivas, complementares e concorrentes;

VII - estabelecer procedimentos técnicos administrativos para a outorga de concessão, autorização ou permissão para derivação a uso de águas de domínio estadual;

VIII - dar cumprimento, no Estado do Paraná, à Lei. n.º 5.197/67 (Lei de Proteção à Fauna) e ao Decreto-Lei n.º. 221/67 (Código de Pesca);

IX - dar cumprimento à Lei n.º 7.389, de 12 de novembro de 1980 e demais atos legais aplicáveis à matéria;

X - dar cumprimento à Lei n.º 7.661, de 116 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;

XI - dar cumprimento à Lei n.º 4.771/65 (Código Florestal) e demais atos legais aplicáveis à matéria;

XII - dirigir, organizar, coordenar e controlar o processo operacional de fiscalização e licenciamento nas unidades descentralizadas;

XIII - promover o cadastramento de produtos agrotóxicos utilizados no Estado, quanto ao aspecto ambiental, bem como controlar e fiscalizar seu transporte e destinação final;

XIV - licenciar fiscalizar instalações potencialmente perigosas ou de riscos, bem como controlar o transporte de produtos perigosos;

XV - dar cumprimento, no Estado do Paraná, à Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 e seus decretos de regulamentação;

XVI - exercer outras funções e compatíveis com a posição.

Art. 26 – À Diretoria de Fiscalização e Licenciamento cabe a organização, a coordenação, a execução e o controle das atividades relativas à observação da legislação aplicável à proteção e à preservação do meio ambiente, bem como à concessão de licenciamentos ambientais no Estado do Paraná.

A confirmação do raciocínio que ora se defende está no art. 17 da [Resolução SEMA nº 65/2008](#), a qual dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências:

Art. 17. Nos procedimentos relativos ao licenciamento e/ou autorização, em qualquer de suas modalidades, o IAP:

I - utilizará sua estrutura organizacional descentralizada nos Escritórios Regionais – ESREG’s, conforme competências delegadas através de Portaria da Presidência, os quais serão coordenados, monitorados e supervisionados pela Diretoria de Controle de Recursos Ambientais – DIRAM que, somente em casos especiais, a seu critério, poderá decidir pela concessão ou não do licenciamento ambiental;

(...)

VI - em caráter excepcional, firmará Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, com a finalidade de ajustar o empreendimento/atividade às exigências legais, mediante cominações, como pressuposto para o licenciamento ambiental, após análise técnica e jurídica;

Percebe-se, então, que é atribuição inerente ao cargo de Diretor da DIRAM/DIREM a possibilidade de eventualmente intervir em processos de licenciamento ambiental por ventura a cargo das unidades descentralizadas do IAP (inciso XII), inclusive firmando TACs em casos a situação o justifique. Tal atribuição também tem amparo no art. 70, § 3º, da Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais ([Lei Federal nº 9.605/1998](#)), segundo a qual todo e qualquer agente integrante da administração pública ambiental tem **dever de ofício** de apurar qualquer possível ilegalidade frente às normas de proteção ambiental:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Sem dúvida alguma, o preceito normativo em tela não foi concebido para legitimar atuações ditatoriais, abruptas ou descompassadas por parte do agente em posição apenas momentânea de Direção. Frente aos princípios gerais regentes da Administração Pública, seu espírito não é outro senão o de incumbir expressamente a um agente público específico (aquele em posição de Diretor) o dever de materializar, dentre outros, os preceitos de eficiência, finalidade e razoável duração nos processos em trâmite sob aquela Diretoria, impulsionando-os e proferindo decisões, principalmente na superveniência de algum impasse ou entrave na tramitação.

Nesse contexto, um exemplo de legítima intervenção por parte da Diretoria de Licenciamento seria em caso de violação do art. 14 da [Resolução CONAMA nº 237/1997](#), a qual estabelece prazo não superior a 12 meses para a conclusão da análise de licenciamentos ambientais de maior complexidade (como aqueles sujeitos a EIA/RIMA):

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

Ainda uma outra hipótese de competência atribuível à Diretoria de Licenciamento/Fiscalização é a celebração de *termo de ajustamento de conduta* ou, ainda, *termo de compromisso*, os quais se referem ao instituto que restou difundido no sistema jurídico nacional notadamente com o advento da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/1985, art. 5º, §6º). Na seara ambiental, tanto em âmbito judicial quanto administrativo, a possibilidade de sua utilização foi expressamente prevista no art. 79-A da Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais ([Lei Federal nº 9.605/1998](#)), incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41/2001, nos termos seguintes:

Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;

II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com

metas trimestrais a serem atingidas;

IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas;

V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

Como se pode ver, esse importante ajuste teve de ser feito na Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, inclusive por meio de Medida Provisória, para que alguma alternativa de adequação pudesse, em caso de viabilidade técnica, ser oferecida aos milhões de brasileiros, pessoas físicas e jurídicas, que tiveram suas situações transmutadas, da noite para o dia, à condição de ilicitude frente àquele novel regime sancionador penal e administrativo.

Ratificando esse preceito no âmbito do licenciamento ambiental a cargo do IAP, a [Resolução SEMA nº 65/2008](#) também trouxe orientações para a solução de impasses, mediante celebração de TACs, em casos de empreendimentos já consolidados de longa data:

Art. 75. Atividades ou empreendimentos já existentes e com início de funcionamento comprovadamente anterior a 1.998, que estejam regularizando seu licenciamento ambiental, poderão solicitar diretamente a licença de operação ou a licença ambiental simplificada, de acordo com o disposto no Artigo 8º, Parágrafo único, da Resolução CONAMA nº 237, de 12 de dezembro de 1.997.

Parágrafo único. Na concessão da licença deverão ser observados a localização, o passivo ambiental apurado e a possibilidade de se manter em funcionamento, atendidos os limites, as condições e os padrões ambientalmente adequados e legalmente exigidos. No caso da impossibilidade de emissão da licença, poderá excepcionalmente ser firmado Termo de Ajustamento de Conduta –TAC, às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, visando sua realocação.

Outro aspecto relevante é o de que, como já ventilado, nos termos do Decreto Estadual nº 1.502/1992, não há propriamente uma hierarquia entre os Diretores do IAP (nem mesmo

entre o Diretor-Presidente e o Diretor da DIRAM/DIREM), mas tão somente uma divisão de atribuições entre eles. Confira-se:

Art. 9º. – O Instituto Ambiental do Paraná será administrado por uma Diretoria com funções executivas, composta por 6 (seis) membros, sendo um Diretor-Presidente, um Diretor Administrativo-Financeiro, um Diretor Técnico-Científico um Diretor de Fiscalização e Licenciamento, um Diretor de Informações Ambientais e um Procurador-Chefe, os quais serão nomeados pelo Governador do Estado, sendo o Procurador-Chefe indicado pelo Procurador-Geral do Estado.

Isso é relevante pois, como se vê nas normativas que regem especificamente a autarquia (Decreto nº 1.502/1992), é inerente à função de Direção não somente o poder normatização e deliberação no que se refere a aspectos técnicos e procedimentais em matéria de licenciamento ambiental, inclusive a prerrogativa de conceder licenças, como também o de representação da entidade. Mais adiante no tempo, a [Resolução SEMA nº 65/2008](#) enunciou expressamente, no art. 17, VI, a possibilidade de celebração de TAC no âmbito dos processos de licenciamento.

5. Conclusões

As normativas cotejadas ao longo da explanação elucidam que os processos de licenciamento ambiental a cargo do IAP podem tramitar tanto perante a sede da autarquia (com atuação direta da Diretoria da DIRAM/DIREM, ou mesmo do Gabinete da Presidência) quanto perante os diversos Escritórios Regionais, conforme a localização do empreendimento. Não obstante, é inerente ao cargo de Diretoria da DIRAM/DIREM a possibilidade de eventualmente intervir em processos de licenciamento ambiental conduzidos pelos Escritórios Regionais para solução de impasses;

O estudo também permite concluir que o Diretor da DIRAM/DIREM possui atribuição normativa, executiva e deliberativa no âmbito dos licenciamentos ambientais, de modo que

ele pode estabelecer a forma de solução de determinado impasse (tanto sob o aspecto técnico-material quanto formal-procedimental) e, conseqüentemente, representar o IAP nos atos voltados à sua implementação, como é o caso dos Termos de Ajustamento de Conduta - TACs.

Informação bibliográfica do texto

BALTAZAR, Shalom Moreira. Notas sobre a dinâmica administrativa dos licenciamentos ambientais de competência do Instituto Ambiental do Paraná - IAP. *Informativo Virtual Moreira Baltazar Sociedade de Advogados*. Março de 2016. Disponível em www.moreirabaltazar.com.br/informativo