



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00006/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 02001.007663/2014-84

INTERESSADOS: Procuradoria Federal junto à ANTT e Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA.

ASSUNTOS: Divergência de entendimento entre a PF-ANTT e a PFE-IBAMA quanto à necessidade de certidão municipal para empreendimento situado em faixa de domínio de rodovia federal.

I – Divergência de entendimentos jurídicos entre a PF-ANTT e a PFE-IBAMA quanto à necessidade de certidão municipal para empreendimento situado em faixa de domínio de rodovia federal. Caráter obrigatório e vinculante da referida certidão.

II – Tratando-se de empreendimentos, públicos ou privados, submetidos a licenciamento ambiental nos termos da Resolução CONAMA nº 237/1997, é obrigatória a apresentação da respectiva certidão municipal declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997). A ausência da referida certidão impede o prosseguimento do licenciamento ambiental.

III - Referida certidão municipal tem ainda caráter vinculante, de forma que a negativa da conformidade do local e/ou do tipo de empreendimento ou atividade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo também impede o prosseguimento do licenciamento ambiental.

IV – As manifestações do Município a respeito – sejam elas positivas ou negativas - devem seguir os ditames legais pertinentes, mormente no tocante à explicitação da fundamentação consoante o teor do parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

V - A titularidade/competência do Poder Público Federal sobre as faixas de domínio de rodovia federal não tem o condão de afastar a incidência das normas ambientais pertinentes e as competências constitucionais e legais dos municípios, os quais não são entes de hierarquia inferior, sendo ainda certo que o fato de uma faixa de domínio de rodovia estar atrelada ao Poder Público Federal não a retira dos limites territoriais integrantes e sob influência do respectivo município.

VI – Constituição Federal de 1988. Lei nº 8.987/1995; Lei nº 10.233/2001; Lei nº 12.379/2011; Lei nº 6.938/1981; Lei nº 10.257/2001; Resolução CONAMA nº 237/1997.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

Relatório

1. O presente processo aporta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – DEPCONSU/PGF em virtude de divergência de entendimentos jurídicos entre a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF-ANTT e a Procuradoria Federal junto ao Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – PFE-IBAMA.

2. Consultando os autos, constata-se que os posicionamentos antagônicos têm origem em celeuma quanto ao licenciamento ambiental da Praça de Pedágio P3, localizada na BR 393/RJ, a qual se encontra aos cuidados da concessionária federal ACCIONA CONCESSÕES RODOVIA DO AÇO S/A. Conforme documento de fls. 04-06 (Sapiens Seq. 1), a referida concessionária, valendo-se de entendimentos técnico-jurídicos da ANTT, postula do IBAMA o reconhecimento da superação da condicionante nº 2.14 da Licença de Instalação nº 526/2008, que estabeleceu a necessidade de apresentação de autorização definitiva do Município de Barra do Pirai/RJ, contemplando manifestação do Conselho Municipal do referido município (COMBARRA) quanto ao projeto.

3. Juntado às fls. 08-14 (Sapiens Seq. 1), o PARECER Nº 1660-3.4.1.12/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, mencionado pela concessionária, entende que a interferência municipal sobre obra em rodovia federal seria inadmissível, não podendo as administrações municipais arrogarem-se como detentoras de direitos sobre rodovias federais – que se encontram afetadas ao trânsito e ao tráfego rodoviário. Partindo de um panorama contextual e histórico-jurídico sobre a administração de rodovias no Brasil e sobre as concessões, a PF-ANTT aponta, em suma, que o concessionário despe-se de sua condição de empresário privado para tornar-se colaborador do Poder Público; que o concessionário executa serviços públicos que permanecem sob a titularidade do Poder Público; que, assim, compete ao Poder Público, enquanto poder concedente, a fiscalização da execução do respectivo contrato (arts. 3º, 23, inciso VII, e 29, inciso I, parágrafo único, todos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) – fiscalização esta que abrange tudo o que for de interesse para a correta prestação do serviço público, incluindo a execução de obras que passarão a integrar o acervo público concedido, sendo de destacar que “os estudos, levantamentos e projetos para sua construção foram realizados e aprovados, precedentemente à celebração do contrato, pelo Poder Concedente, servindo, inclusive, de base para a apresentação de propostas na licitação que determinou o escolhido pela Administração” (art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995); que “agrider o bom senso imaginar que o projeto de uma obra que integra uma rodovia federal, como v.g. a construção de uma praça de pedágio, tivesse que ser submetido ao crivo da Administração do Município onde a mesma está situada”; que “jamais o extinto DNER teve que obter autorização ou licença dos municípios para a construção e implantação de mais de 55 mil quilômetros de rodovias federais no país”, cabendo, para tanto, apenas a publicação da portaria declaratória (art. 14 do Decreto-lei nº 512, de 21 de março de 1969), trazendo a desafetação do bem municipal e afetação para a utilidade pública rodoviária federal; que admitir o contrário seria permitir o exercício do poder de polícia municipal sobre o poder de polícia federal, o que significaria “verdadeira inversão da hierarquia administrativa”, ainda mais considerando-se que qualquer poder de polícia deve dirigir-se aos particulares, não contra atos do próprio Poder Público; que “a construção e o

funcionamento de unidades e serviços de campo das Concessionárias Federais dentro da faixa de domínio da rodovia federal, consultam à conveniência federal exclusiva, cabendo a ANTT autorizar a execução dos respectivos projetos e investimentos” (inciso IX do art. 24 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001); que, assim sendo, “todas as ordenanças emanadas do Poder Concedente, principalmente aquelas que foram objeto da licitação e integram o contrato de concessão – como a construção de uma praça de pedágio cujo projeto foi aprovado pelo Poder Concedente – não estão sujeitas a qualquer tipo de controle municipal, sendo, pois ilegítimo e ilegal eventual embargo administrativo municipal”.

4. Chamada a se manifestar na apreciação do caso concreto e, ainda, tendo em vista tal posicionamento da PF-ANTT, a PFE-IBAMA exarou o PARECER Nº 058/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 24-39 – Sapiens Seq. 1) e o PARECER Nº 170/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 47-81 – Sapiens Seq. 1), entendendo, de forma sumarizada, para o que aqui diretamente interessa, que, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, “exige-se, portanto, é uma obrigação, que conste do processo de licenciamento ambiental a certidão do município atestando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com as leis, que preveem as peculiaridades e especificidades locais”; que, considerando a competência constitucional dos municípios de promover o adequado ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 – CF/88), “[t]al exigência não se desfaz mesmo frente ao fato de o empreendimento se localizar inteiramente dentro da faixa de domínio da rodovia, cuja titularidade recai sobre a União, uma vez que nenhum direito é absoluto, inclusive, o de propriedade”; que, “se o órgão condutor do licenciamento deverá exigir a manifestação municipal, não pode o empreendedor ser dispensado de apresentá-la, ainda que considere que não haveria alteração do uso do solo, mas apenas *alteração do empreendimento para inclusão de uma unidade de apoio*”^[1], já que, por força do parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997, “o ente municipal irá se manifestar sobre a conformidade do empreendimento com as normas de uso e ocupação do solo vigentes, levando em conta não só o aspecto locacional, mas, de igual maneira, aqueles relacionados ao tipo de empreendimento que irá ser instalado”; que a destacada certidão municipal tem caráter vinculante e que, assim, sem ela, a licença não poderá ser emitida; que deverá haver efetiva vinculação da decisão acerca da expedição ou não da certidão com a legislação de uso e ocupação do solo; que, se a devida fundamentação não se verificar, pode haver um diálogo técnico entre os órgãos licenciadores ambientais e os órgãos gestores municipais para que a motivação seja devidamente esclarecida e apresentada; que, mesmo após esse eventual diálogo, se a decisão do município for negativa, caberá ao órgão licenciador acatá-la, não emitindo, daí, a licença; que, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o plano diretor deve englobar o território do município como um todo (art. 40, parágrafo 2º), não havendo restrições normativas que cinjam a oitiva do município apenas no tocante a áreas urbanas; que, considerando que a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade encontram-se constitucionalmente protegidas (artigo 170; parágrafo 2º do art. 182 da CF/88), “não se pode negar (...) que mesmo propriedades de domínio público, como são as faixas de domínio, devem observar a sua função social, e, no caso, em se tratando de área abrangida nos limites territoriais de determinado município, a função social da propriedade deve também ser orientada pelo plano diretor do respectivo município”. A PFE-IBAMA aponta, ainda, que a questão encontra-se, no caso concreto, judicializada, devendo as decisões judiciais correlatas serem devidamente apreciadas pelos órgãos contenciosos competentes, a fim de verificar sua força executória.

5. Dada a divergência de entendimentos constatada, a PFE-IBAMA remeteu a celeuma para apreciação deste Departamento de Consultoria da PGF.

6. É o que interessa relatar.

Fundamentação

7. De saída, é preciso deixar claro não competir a este Departamento de Consultoria qualquer apreciação de cunho técnico. Doutra parte, a análise consultiva ocorrerá considerando a questão de maneira abstrata, sem apreciações quanto ao caso concreto subjacente – inclusive no tocante a eventuais decisões judiciais. Sobre estas últimas, compete aos órgãos de representação judicial próprios a verificação de eventuais decisões judiciais válidas acerca do caso, que podem eventualmente divergir da opinião jurídica que ora se esboça.

8. Pois bem, feitas essas ressalvas, cumpre asseverar, com as devidas vênias, que o melhor direito parece estar na tese exposta pela PFE-IBAMA, qual seja, a de que a oitiva do Município interessado é necessária e que sua manifestação é vinculante. Explica-se.

9. Não há hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos estes entes integram a organização político-administrativa da federação brasileira, de maneira autônoma, nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 18, *caput*), não havendo que se falar, portanto, em superioridade de uns sobre os outros. O que há, na verdade, é uma repartição constitucional de competências. Nesse sentido, e conquanto haja historicamente uma centralidade da União no que toca à distribuição de competências, o Município não é um ente hierarquicamente inferior da Federação. Os Municípios possuem, portanto, competências próprias, sobre as quais nenhum outro ente – nem a União – pode invadir, nos termos da Constituição Federal.

10. Na defesa de sua tese, a PF-ANTT invoca o arcabouço normativo do regime de concessões (Lei nº 8.987, de 1995) e das atribuições da ANTT (Lei nº 10.233, de 2001). Referidos marcos normativos, conforme aduzidos pela PF-ANTT, dispõem, *in verbis*, que:

LEI N° 8.987, DE 1995

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

(...)

Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

(...)

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

(...)

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

(...)

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do

poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

LEI Nº 10.233, DE 2001

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

(...)

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

§ 1º As atribuições a que se refere o **caput** não se aplicam aos elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT e pela ANTAQ. (Redação dada pela Lei nº 10.561, de 13.11.2002)

11. Valendo-se, pois, das competências legais, das atribuições e da dinâmica das concessões, o que a PF-ANTT está a afirmar, em suma, é que o Município nada tem a ver com as ordenanças emanadas do Poder Concedente, não podendo nelas “intervir”, portanto.

12. Ocorre que, perscrutando a legislação, verifica-se que a proteção ao meio ambiente – prevista constitucionalmente e também densificada em toda uma legislação infraconstitucional - não é algo que possa ser ignorado, seja pelo Poder Concedente, seja pelas concessionárias. O desenvolvimento e a administração do Sistema Federal de Viação – SFV (e do Sistema Nacional de Viação - SNV como um todo) e a proteção do meio ambiente não são áreas de atuação excludentes entre si. Pelo contrário: demandam diálogo e aproximação mútuos. O marco normativo, aliás, acolhe expressamente tal maneira de se encarar os fatos. Veja-se, a respeito, que o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, base-mor da Lei nº 8.987, de 1995, encontra-se inserido no mesmo Capítulo I (“Dos princípios gerais de atividade econômica”) do Título VII (“Da ordem econômica e financeira”) da CF/88 onde se encontra o artigo 170, o qual estabelece expressamente que “[a] ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados”, dentre outros, os princípios da função social da propriedade (inciso III do art. 170) e “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI do art. 170, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003).

13. Como não poderia deixar de ser, a legislação infraconstitucional corrobora o marco constitucional. Com efeito, a própria Lei nº 8.987, de 1995, no mesmo artigo que diz caber ao Poder Concedente a regulamentação do serviço concedido e a fiscalização permanente da sua prestação (inciso I do art. 29), preconiza ser igualmente incumbência deste Poder Concedente “estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação” (inciso X do art. 29).

14. Doutro lado, a Lei nº 10.233, de 2001, que, além de criar a ANTT, deu várias outras providências, dispôs em seu artigo 11 que o gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes

aquaviário e terrestre serão regidos por vários princípios gerais, dentre os quais podem ser citados, para o que aqui diretamente interessa, a preservação do interesse nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social (inciso I do art. 11); a compatibilização dos transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos (inciso V do art. 11); e a redução dos danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego (inciso VII do art. 11). Já o artigo 12 do mesmo diploma legal, de sua sorte, estabeleceu, como diretriz geral do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre, dentre outras, a de “promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente” (inciso V do art. 12)[2].

15. A necessidade de observância das normas ambientais fica ainda mais evidente com o disposto nos artigos 35, inciso III, e 37, inciso I, da Lei nº 10.233, de 2001. Confira-se, *in verbis*:

Art. 35. **O contrato de concessão** deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e **terá como cláusulas essenciais**, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

III – modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à **preservação do meio ambiente;**

(...)

Art. 37. **O contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a:**

I – adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a preservação do meio ambiente;[3]

(...)

16. Convergindo com o marco normativo exposto e deixando clara a superação do modelo histórico aduzido pela PF-ANTT, tem-se ainda a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, a qual, dispendo sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV, sua composição, objetivos e critérios para sua implantação (art. 1º), determina, em seu artigo 11, que “[a] implantação de componente do SNV será precedida da elaboração do respectivo projeto de engenharia e da obtenção das devidas licenças ambientais” – o que, seguindo a lógica de que os acessórios seguem a sorte do principal, deve abarcar obras e serviços complementares às rodovias.

17. O marco normativo acima delineado deixa claro que os entes e as entidades envolvidas no gerenciamento da infraestrutura e na operação dos transportes devem tomar em consideração os preceitos ambientais. Há, nesse sentido, não só diretrizes e princípios jurídicos expressamente albergados na legislação – os quais possuem caráter normativo e, assim, não só vinculam como traçam o caminho jurídico a ser seguido em casos de divergências –, como também existem regras expressas, que devem constar dos contratos de concessão (como cláusulas essenciais), obrigando os concessionários a preservarem o meio ambiente – o que, invariavelmente, conduz à necessidade de respeito à legislação ambiental.

18. Assim sendo, no que toca à legislação ambiental é preciso destacar que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dentre outras providências, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual “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 à proteção da dignidade da vida humana (...)” (art. 1º) e visará, dentre outros objetivos, “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, inciso I). O artigo 9º da Lei em questão, de sua sorte, traz os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo de destacar, a respeito, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, inciso IV).

19. Prosseguindo-se com o disposto na Lei nº 6.938, de 1981, por *poluidor* deve-se entender “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental[4]” (inciso IV do art. 3º), sendo certo que por *degradação da qualidade ambiental* compreende-se “a alteração adversa das características do meio ambiente” (inciso II do art. 3º) e por *poluição* deve-se considerar 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” (alíneas “a” a “e” do inciso III do art. 3º).

20. Ainda de acordo com a Lei nº 6.938, de 1981, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, compete, dentre outras atribuições:

Art. 8º (...)

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; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - **determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.** (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)[5]

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

(...)

21. Dada a pertinência, cite-se ainda o *caput* do artigo 10 e o art. 11, ambos da Lei nº 6.938, de 1981, que rezam, *verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de

prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

(...)

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. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º (Revogado pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 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.

[6]

22. Assim, com base em suas competências legais, o CONAMA editou a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, dispondo, dentre outros pontos, que, *verbis*:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a 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.

(...)

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido

satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.[7]

§ 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

23. Como se vê, partindo dos marcos normativos básicos – sejam eles relativos ao gerenciamento da infraestrutura e à operação dos transportes ou ao meio ambiente em si - não há dúvidas quanto à necessidade de obtenção - pelo empreendedor, seja ele público ou privado -, quando for o caso, das respectivas licenças ambientais, seguindo os ritos normativos pertinentes, o que inclui, obrigatoriamente, a certidão da respectiva Prefeitura Municipal, reconhecendo que *o local e o tipo de empreendimento ou atividade* estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. Veja-se, aliás, que a disposição em questão é uma maneira de fazer valer o ditame constitucional que preconiza competir aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (inciso VIII do art. 30 da CF/88).

24. Doutro lado, aliás, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das *necessidades dos cidadãos* quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º da referida lei (art. 39). De acordo, ainda, com o artigo 40 do diploma legislativo em questão, o plano diretor é *parte integrante do processo de planejamento municipal*, configurando o *instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*. Ele deve ser aprovado por lei municipal e englobar o território do Município como um todo.

25. Interessante apontar que várias das diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade que devem ser respeitadas estão afeitas ao meio ambiente, tocando diretamente na questão ora sob análise. Confira-se, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)[8]

26. Diante, pois, do marco normativo acima exposto, parece de todo correta a consideração da PFE-IBAMA, exposta no PARECER Nº 170/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, no sentido de que “seja qual for a categoria ou zona da área municipal onde se localizará o empreendimento licenciado, não pode o órgão licenciador dispensar a certidão municipal prevista na vigente norma do CONAMA”.

27. O fato é que o “poder” do Poder Concedente e os concessionários em si não estão “blindados” da observância da legislação constitucional e ambiental, até porque, além de estarem todos adstritos à Constituição e ao princípio da legalidade, o próprio marco normativo das concessões e dos transportes alberga a proteção do meio ambiente. Assim sendo, a circunstância de o empreendimento estar localizado em faixa de domínio sob competência federal não afasta o poder/competência municipal e ambiental de uma maneira geral. A reforçar tal entendimento, veja-se, além de todo o marco normativo já acima delineado, que o inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade, acima transcrito, estabelece expressamente como diretriz geral da política urbana o “*planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e **do território sob sua área de influência**, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”[9].*

28. O raciocínio acima converge com aquele exposto pela PFE-IBAMA no PARECER Nº 170/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, no sentido de que, *verbis*:

28. Na realidade, como já analisado por esta Jurídica, o fato de o empreendimento se localizar inteiramente dentro da faixa de domínio da rodovia, cuja titularidade recai sobre a União, não afasta a necessidade de observância das normas ambientais aplicáveis, bem como o cumprimento da função social da propriedade como um todo.

29. Sabe-se que a defesa do meio ambiente, assim como a função social da propriedade, são princípios da Ordem Econômica, consagrados no artigo 170 da Constituição Federal. O conceito de função social da propriedade é fornecido pelo artigo 182, da própria Carta Magna, que no seu § 2º estabelece que *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*[10].

30. Não se pode negar, nesse sentido, que mesmo propriedades de domínio público,

como são as faixas de domínio, devem observar a sua função social, e, no caso, em se tratando de área abrangida nos limites territoriais de determinado município, a função social da propriedade deve também ser orientada pelo plano diretor do respectivo município.

31. Quer-se com isso afirmar que a faixa de domínio de uma rodovia federal, ainda que de titularidade da União, não deixa de integrar município cujos limites territoriais abarcam aquele segmento. Em face disso, deve-se avaliar os impactos daquela rodovia e de eventuais outros empreendimentos sobre a população local. Não é à toa, portanto, que a norma do CONAMA prevê participação efetiva, no procedimento licenciatório do empreendimento, do município por ele afetado.

29. Quanto ao caráter da manifestação/certidão que deve ser apresentada pelo respectivo Município, a redação do parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997, é bastante clara no sentido de tratar-se de ato de presença obrigatória, o qual deve declarar que o local e o tipo de empreendimento ou atividade apresentam-se em conformidade com a respectiva legislação de uso e ocupação do solo. Cuida-se, pois, de ato obrigatório e vinculante – logo, caso a manifestação do Município não esteja presente ou esteja presente mas aponte a desconformidade do local e/ou do empreendimento ou atividade com a respectiva legislação de uso e ocupação do solo, o licenciamento não terá como prosseguir. Obviamente que o ato do Município deverá estar escorreitamente fundamentado, observados os parâmetros legais que informam a prática dos atos administrativos (o que inclui, também, logicamente, o próprio teor do parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997).

30. Tal posicionamento converge, mais uma vez, com o apresentado pela PFE-IBAMA, sendo de todo pertinente a licença para transcrever aqui novamente o PARECER Nº 170/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, no ponto em que afirma, *verbis*:

38. Trata-se, pois, de uma manifestação vinculante, posto que, sem certidão, simplesmente a licença não poderá ser emitida, uma vez que o processo estará incompleto. O dispositivo não deixa margem à interpretação de que se poderia juntar aos autos uma certidão negativa. Ou o Município está de acordo e emite a certidão declarando ***que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo*** ou emite outro documento negando, deixando de expedir a certidão exigida para que o licenciamento possa ter prosseguimento. Depreende-se daí que a certidão de conformidade expedida pelo Município consultado tem efeito vinculante, uma vez que a ausência do referido documento impede o regular prosseguimento do procedimento licenciatório, o que não significa, contudo, que ele deverá ser finalizado, pelo simples indeferimento da licença pleiteada[11].

39. É que, em todo processo de licenciamento ambiental, deve-se instalar um diálogo efetivo entre as diversas instâncias envolvidas. O Ibama, como Autarquia competente, não deve se limitar a receber a negativa de certidão municipal, deixando de avaliar a pertinência do indeferimento, bem como a validade da motivação utilizada pelo ente municipal para deixar de conceder a certidão.

40. Isso porque a legislação aplicável estabelece, ainda que genericamente, as razões

pelas quais o município pode se negar a conceder a certidão. Com efeito, o art. 10, § 1º, da Resolução CONAMA nº 237/1997 estabelece que a dita certidão deverá declarar a conformidade do empreendimento e do seu local de instalação com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. (...)

41. As razões municipais, destarte, deverão se restringir especificamente à análise de conformidade do local e do tipo de empreendimento à legislação que rege o uso e ocupação do solo, não sendo permitida pelo legislador, obviamente, uma negativa de autorização baseada em motivos outros ou mesmo com ausência de motivação.

(...)

44. (...) Nesse sentido, apesar de o Ibama ter que respeitar a decisão do Município, a quem compete emitir a certidão referenciada, é fato que esta deve necessariamente estar fundamentada em razão de fato e/ou de direito que guarde relação efetiva com a instalação do empreendimento e as leis de uso e ocupação do solo.

45. Cabe nesse processo de justificativa um diálogo, se necessário, entre os órgãos licenciadores e gestores municipais, os quais poderão ser demandados a melhor fundamentar sua decisão de negativa. Tal pedido de esclarecimento há de ser realizado em âmbito administrativo, onde deverá se esgotar a instrução processual necessária, bem como todas as possibilidades vislumbradas pelo órgão licenciador, no que tange à viabilidade do empreendimento em relação ao território municipal. (...)

(...)

49. Em última instância, caso não se obtenha, administrativamente, a devida motivação, restará ao empreendedor buscar socorro na via judicial, pleiteando especificamente a emissão da Certidão pelo Município (...)[12].

Conclusão

31. Assim, diante de todo o exposto, partindo da Constituição Federal de 1988, e considerando o marco normativo básico que rege as concessões e o gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes (Leis nºs 8.987/1995; 10.233/2001; 12.379/2011), as normas ambientais (Lei nº 6.938/1981; Resolução CONAMA nº 237/1997) e as normas urbanísticas (Lei nº 10.257/2001), pode-se concluir que, nos empreendimentos – sejam eles públicos ou privados - submetidos ao licenciamento ambiental conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 237, de 1997, é *obrigatória* a apresentação da respectiva certidão municipal declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997). Sendo obrigatória, a ausência da referida certidão impede, portanto, o prosseguimento do licenciamento ambiental.

32. A certidão municipal em questão tem ainda caráter *vinculante*, de forma que a negativa da conformidade do local e/ou do tipo de empreendimento ou atividade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo impede também o prosseguimento do licenciamento ambiental.

33. De toda sorte, seguindo-se o princípio da legalidade, tem-se que qualquer manifestação do Município – seja ela positiva, seja negativa - deve estar atenta aos ditames legais que regem a matéria, mormente no tocante à explicitação da fundamentação do respectivo ato, à luz do teor do parágrafo 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997.

34. O fato de as faixas de domínio de rodovia federal estarem sob titularidade/competência do Poder

Público Federal não afasta a incidência das normas ambientais pertinentes (as quais dirigem-se a empreendedores e empreendimentos públicos e privados), nem as competências correlatas e próprias dos Municípios, o que inclui a observância do preceito estabelecido no parágrafo 1º do artigo 10 da Resolução CONAMA nº 237, de 1997. Os municípios não são entes de hierarquia inferior, sendo certo ainda que o fato de uma faixa de domínio de rodovia estar atrelada ao Poder Público Federal não a retira dos limites territoriais integrantes e sob influência do respectivo município.

35. Sugere-se a devolução dos presentes autos à direção central da PFE-IBAMA, bem como o encaminhamento de cópia do presente parecer (caso aprovado) para a direção central da PF-ANTT, para conhecimento.

À consideração superior.

Brasília/DF, 20 de março de 2015.

IGOR CHAGAS DE CARVALHO

Procurador Federal

De acordo.

Brasília/DF, de de 2015.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília/DF, de de 2015.

RENATO RODRIGUES VIEIRA

Procurador-Geral Federal

[1] Grifos do original.

[2] Interessante ainda observar que a Lei nº 10.233, de 2001, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, cuja atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens (art. 5º, *caput*), deve ocorrer em conformidade com “as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo” (inciso I do art. 5º, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001) e “a necessidade da coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente aos Ministérios dos Transportes, da Defesa, da Justiça, das Cidades e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República” (inciso V do art. 5º, na redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007).

[3] Grifos nossos.

[4] Grifos nossos.

[5] Grifos nossos.

[6] Grifos nossos.

[7] Grifos nossos.

[8] Grifos nossos.

[9] Grifos nossos.

[10] Grifo do original.

[11] Grifos do original.

[12] No PARECER Nº 058/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, a PFE-IBAMA destaca que “45. [a]ssim, se mesmo depois de um efetivo diálogo entre os órgãos competentes, o Município mantiver o indeferimento da autorização, o órgão licenciador não deverá emitir a licença. Isso porque, como visto, a legislação vigente exige a certidão *declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo* como condição *sine qua non* para a emissão da licença ambiental referente a empreendimento passível de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de manifestação de natureza vinculante” (grifo do original).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001007663201484 e da chave de acesso d71cda09

Documento assinado eletronicamente por IGOR CHAGAS DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1803424 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR CHAGAS DE CARVALHO. Data e Hora: 20-03-2015 15:34. Número de Série: 3584508309669832656. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1803424 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 21-07-2015 16:44. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por RENATO RODRIGUES VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1803424 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO RODRIGUES VIEIRA. Data e Hora: 22-07-2015 16:57. Número de Série: 13252565. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
