02070.018255/2021-63
Número Sei:9559252

INTEGRA+
Programa de Integridade do ICMBio

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

DIRETORIA DE PESQUISA, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA BIODIVERSIDADE

EQSW 103/104, Bloco "D", Complexo Administrativo - Setor Sudoeste - Bairro Setor Sudoeste - Brasília/DF - CEP 70670350

Telefone: (61) 2028-9055/9394

Ofício SEI nº 445/2021-DIBIO/ICMBio

Brasília/DF, 03 de setembro de 2021.

Ao Senhor

JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE

Diretor de Licenciamento Ambiental - Dilic

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama

SCEN Trecho 2, Edifício Sede

Brasília - DF - 70.818-900

Assunto: **Licenciamento ambiental da BR-364/AC - Implantação do trecho complementar com vistas à integração rodoviária entre o Brasil e o Peru incluindo o contorno rodoviário de Rodrigues Alves. Processo Ibama nº 02001.021172/2020-94.**

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 02070.018255/2021-63 e encaminhar ao e-mail protocolo.sedoc@icmbio.gov.br ou peticionar eletronicamente. As instruções para tanto estão disponíveis em https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/sistemas/sei-sistema-eletronico-de-informacoes/peticionamento-eletronico.

Senhor Diretor,

1. Fazemos referência ao Ofício nº 593/2021/CGLIN/DILIC para encaminhar, em anexo, o Parecer nº 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, acolhido pelo Despacho nº 00302/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, como forma de resposta ao questionamento formulado por esse Ibama.

2. Considerando a análise da Procuradoria, informamos que a manifestação deste ICMBio quanto à compatibilidade do empreendimento com o Parque Nacional da Serra do Divisor será dada no âmbito do licenciamento e com fundamento no estudo ambiental a ser apresentado por esse órgão licenciador para o procedimento de autorização deste ICMBio, conforme preceituado pela Resolução Conama nº 428/2010 e pela IN Conjunta Ibama/ICMBio nº 08/2019.

Atenciosamente,

MARCOS AURÉLIO VENANCIO

Diretor

Documento assinado eletronicamente por **Marcos Aurelio Venancio**, **Diretor(a)**, em 03/09/2021, às 17:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade informando o código verificador **9559252** e o código CRC **BAEBC00C**.

Criado por 00717326160, versão 3 por 00717326160 em 03/09/2021 15:50:55.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
COORDENAÇAO DE PROCESSOS AUTORIZATIVOS E RESIDUAL

PARECER n. 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 02070.018255/2021-63
INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO
ASSUNTOS: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

EMENTA: MEIO AMBIENTE – LICENCIAMENTO AMBIENTAL - UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL – AUTORIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTO NO ATO DE CRIAÇÃO DA UC – INCOMPATIBILIDADE COM O NOVO REGIME INSTITUÍDO PELA LEI Nº 9.985/2000 (LEI DO SNUC) – - DISTINÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA ENTRE O DECRETO E A LEI – ATO ADMINISTRATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMEDIATOS E NORMA GENÉRICA E ABSTRATA – AUSÊNCIA DE REVOGAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO DADA AO EMPREENDIMENTO/ATIVIDADE RODOVIÁRIO FUTURO NO ATO INSTITUIDOR DA ÁREA AMBIENTAL PROTEGIDA – AFETAÇÃO AMBIENTAL RESTRITA/PARCIAL – VALIDADE E EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA – COMPETÊNCIA E IMPRESCINDIBILIDADE DE AVALIAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/ATIVIDADE RODOVIÁRIO PELO ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AFETADA.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta sobre licenciamento ambiental da Rodovia BR-364/AC, mais precisamente sobre a previsão legal em prosseguir com o licenciamento ambiental tendo em vista a publicação da Lei do SNUC.

2. Vieram os autos submetidos a esta unidade de execução da CPAR-PFE/ICMBio/PGF/AGU por meio do Despacho Interlocutório - DIBIO (SEI 9499778), acompanhado do Formulário para Consultas Específicas (SEI 9493888), para a análise jurídica.

3. A consulta foi formulada pela Coordenação Geral de Avaliação de Impactos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (GGIMP/ICMBio), em conformidade com o que se transcreve em seguida:

FORMULÁRIO PARA CONSULTAS ESPECÍFICAS

Número do Processo Administração: 02070.018255/2021-63 **Assunto**: Consulta do Ibama a respeito do licenciamento ambiental da BR-364/AC **Interessado**: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama
Relato dos Fatos O Ibama, por meio do Ofício nº 593/2021/CGLIN/DILIC (9473788), consultou este ICMBio a respeito do licenciamento ambiental da Rodovia BR-364/AC, mais precisamente sobre a previsão legal em prosseguir com o licenciamento ambiental tendo em vista a publicação da Lei do SNUC.

Elaborado o Mapa 9484352 pela Divisão de Gestão da Informação para Autorização do Licenciamento Ambiental (DGINF), constatou-se que o empreendimento está parcialmente inserido no Parque Nacional da Serra do Divisor e, nos termos informados pelo licenciador e conforme a referida Lei, as unidades de conservação da categoria de proteção integral permitem apenas o uso indireto de seus recursos.

Fundamentação

É importante destacar que a consulta daquele Ibama é bastante preliminar e prévia ao próprio licenciamento ambiental, uma vez que o processo atual nem conta, aparentemente, com o Termo de Referência emitido ou mesmo o estudo ambiental apresentado.

Análise anteriores da própria procuradoria a respeito de implantação de empreendimentos em unidades de conservação de proteção integral já orientam na linha da incompatibilidade da atividade com o regime de proteção afeto a esses espaços, como por exemplo o Parecer nº 178/2019/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (5466112) emitido para a duplicação da BR-101/ES na Reserva Biológica Sooretama.

Para empreendimentos minerários, o Parecer nº 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (0039676, página 18 do PDF), ratificado pela Nota nº 2/2021/GAB/DEPCONSU/PGF/AGU (8400697), expressam a respeito da impossibilidade de realização de atividades minerárias (inclusive garimpo) nas Florestas Nacionais criadas após a edição da Lei nº 9.985/2000, mesmo com a previsão expressa em alguns decretos de criação da atividade de mineração.

Sobre a possibilidade em minerar em unidades de conservação, a Informação Técnica nº 5/2018-DGINF/CGIMP/DIBIO/ICMBio (4211121) analisou a controvérsia e constatou o seguinte:

21. O entendimento atual no Instituto Chico Mendes é que três florestas nacionais possibilitam atividades minerárias em seu interior de forma explícita, conforme expresso em seus decretos de criação publicados antes da Lei do SNUC. São elas a Flona Saracá-Taquera, a Flona de Carajás e a Flona do Tapirapé-Aquiri, todas no estado do Pará. Outras cinco permitem o uso de recursos naturais não renováveis, conforme seus decretos também anteriores ao SNUC: Flona do Jamari/RO, Flona do Bom Futuro/RO, Flona do Macauã/AC, Flona de Purus/AM e Flona do Amapá/AP.

(...)

25. Até o momento, o entendimento tem sido de que florestas nacionais que preveem o uso de recursos naturais não renováveis no decreto de criação, caso este seja anterior à Lei do SNUC, podem ter pesquisa e exploração minerária autorizada em seu interior (...).

Contudo, ao contrário dos exemplos supracitados, no caso atual o Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, previu a autorização da implantação da rodovia em seu interior, conforme o seguinte trecho:

Art. 1.° Fica criado, no Estado do Acre, o Parque Nacional da Serra do Divisor, abrangendo terras dos Municípios de Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul, com o objetivo de proteger e preservar amostra dos ecossistemas ali existentes, assegurando a preservação de seus recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para uso pelo público, educação e pesquisa científica.

(...)

Art. 3° Fica autorizada a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

Ressalta-se que, diferentemente dos atos de criação que excluem a infraestrutura, neste caso o Decreto citado autorizou a implantação da rodovia, mas sem a sua exclusão expressamente. Sendo assim, esta é uma situação diversa das situações corriqueiras de sobreposição de empreendimentos com unidades de conservação.

Os servidores envolvidos na formulação e envio da consulta têm conhecimento de

fatos, circunstâncias, entendimentos jurídicos ou técnicos ou documentos e processos administrativos ou judiciais relevantes ao exame jurídico solicitado? Se sim, explicitar. Sim ( ) Não (X) Se sim, especificar:
Quesitos de consulta 1. Existe impedimento para o licenciamento ambiental do trecho da rodovia frente a publicação da Lei do SNUC, considerando que essa lei foi publicada após o decreto de criação da unidade de conservação? 2. A superveniência da Lei do SNUC terminou por caducar o art. 3º do Decreto nº 97.839/1989?

Brasília, 26 de agosto de 2021

Documento assinado eletronicamente por **Igor Matos Soares, Coordenador(a)-Geral**, em 26/08/2021, às 17:27, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/20

4. Os autos vieram distribuídos para análise em 30 de agosto de 2021.

5. Para o que se faz necessário, é o breve e sucinto relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, é importante deixar registrado que a presente manifestação por esta unidade de execução da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio (PFE-ICMBio/PGF/AGU) é fundamentada no art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, c/c o art. 11, inciso III, e o art. 18, da Lei Complementar nº 73/93, tendo por foco as nuances exclusivamente jurídicas referentes ao processo administrativo em tela.

7. O Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União recomenda a observância pelos órgãos incumbidos do assessoramento e consultoria jurídica da Administração Pública Federal o que se transcreve:

> **Enunciado BPC/AGU nº 7**
> *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

8. Desse modo, não serão objeto de análise aspectos técnicos, operacionais e de conveniência e oportunidade inerentes à função administrativa, conforme a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de assessoramento e consultoria jurídica.

9. Desse modo, passa-se ao exame da consulta sobre o prisma estritamente jurídico.

10. A resposta à consulta perpassa pela necessidade de remissão direta à Lei nº 9.985/2000, que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, mais precisamente ao dispositivo que estabelece as características da categoria na qual a unidade de conservação em referência se insere.

11. Como é cediço, o art. 7º da preconizada Lei nº 9.985/2000, de caráter nacional, dividiu as unidades de conservação integrantes do SNUC em dois grupos, com características específicas, a saber: (i) unidades de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei; e (ii) unidades de uso sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

12. O Parque Nacional integra, assim, o grupo das unidades de proteção integral, cujas características são as seguintes:

> *Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.*
>
> *§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.*
>
> *§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.*
>
> *§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.*
>
> *§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.*

13. Como se infere dos dispositivos legais mencionados, as unidades de conservação de proteção integral, grupo no qual se insere o Parque Nacional, só admitem o uso indireto dos seus recursos naturais, o que em princípio torna o empreendimento rodoviário incompatível com a finalidade ambiental protetiva da área.

14. Entretanto, o caso em análise guarda uma peculiaridade. É que quando da criação da UC foi expressamente ressalvada/autorizada a realização/implantação do empreendimento em questão. Senão, vejamos o que consta expressamente do Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor:

> *Art. 1.° Fica criado, no Estado do Acre, o Parque Nacional da Serra do Divisor, abrangendo terras dos Municípios de Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul, com o objetivo de proteger e preservar amostra dos ecossistemas ali existentes, assegurando a preservação de seus recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para uso pelo público, educação e pesquisa científica.*
>
> *(...)*
>
> ***Art. 3° Fica autorizada a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.***

15. No PARECER n. 00146/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00428/2018/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, proferidos no NUP 02045.000099/2011-10, o entendimento firmado pela PFE-ICMBio foi no sentido de que "(...) **a regra da incompatibilidade de rodovias com o regime dos Parques Nacionais somente será afastada, nesse caso, se a Administração avaliar que a rodovia é necessária para a gestão da unidade, nos termos dos itens 10 a 13 e 25 do Parecer**."

16. Transcreve-se os referidos trechos da preconizada manifestação jurídica, por serem bastante elucidativos, cujas reflexões também calham à hipótese em exame:

> *"(...)*
>
> *10. Não são portanto absolutas as vedações de intervenção nas Unidades de Conservação, ainda que classificadas como de Proteção Integral, excepcionando-se, por exemplo, a implantação de estruturas físicas **necessárias à gestão da Unidade**.*
>
> *11. As infraestruturas necessárias ao funcionamento da Unidade não são, por sua vez, arroladas pela lei, exatamente porque variarão conforme suas demandas, sendo certo que poderão contemplar a instalação de sede administrativa; alojamentos; conforme o caso; torres para auxílio no combate a incêndio; hotéis para apoio ao turismo; centros de pesquisa; e, evidentemente, estradas que levam a pontos no interior da Unidade. São, assim, os órgãos gestores da Unidade, por meio do Plano de Manejo, conforme acima visto, que definirão para o caso concreto quais estruturas serão permitidas no interior da Unidade, devidamente justificado, como deve ser tal documento técnico.*

12. Implicando a implantação de qualquer estrutura no interior da UC em intervenção no meio ambiente, cabe aos setores competentes sopesar sua importância para a Unidade - considerados seus objetivos de visitação, pesquisa, proteção, etc - e o prejuízo ambiental que a mesma ocasionará, ao final decidindo pela instalação/manutenção da estrutura ou não. Gerir uma Unidade de Conservação, que possui múltiplos objetivos, significa fazer escolhas. A cada trilha implantada em um Parque Nacional amplia-se a educação ambiental, a fruição da natureza, reduzindo-se por outro lado a intocabilidade da área. A cada estrada introduzida em uma Unidade remove-se o ambiente natural da fauna, aumenta-se a possibilidade de atropelamentos, ao mesmo tempo em que se cria aceros, permite-se o melhor acesso a pontos da Unidade, o torna mais eficaz o combate a infrações, incêndios, etc. Daí parte a importante diferenciação: não se deve questionar se uma estrutura é imprescindível ou não à Unidade, pois possivelmente a resposta será negativa para todas. O Poder Público toma a decisão de como gerir a Unidade, qual política adotará para aquela área, daí surgindo o questionamento se a estrutura pretendida é ou não necessária à consecução daquela política.

*13. Não por outra razão, o citado art. 2º, XVII autoriza a implantação de "estruturas físicas **necessárias à gestão da unidade**", e não "necessárias à unidade".*

(...)

*25. Data máxima vênia, manifesto ora, após exame do caso, discordância com o posicionamento jurídico pretérito. Conforme acima recordou-se, a Lei do SNUC prevê, expressamente, que poderão ser implantadas no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral **estruturas físicas necessárias à gestão da unidade**. Não tendo a lei imposto limites ou feito enumeração de tais estruturas, fica o tema a cargo do Gestor da Unidade não cabendo a esta Procuradoria ou outro órgão Jurídico afirmar se uma estrutura é ou não necessária à gestão da Unidade. Estando-se diante de rodovia que leva à Portaria de uma das mais visitadas Unidades de Conservação do País, cabe à Administração sopesar o impacto que a estrutura ocasiona, e seu ganho para os objetivos de gestão da UC - em outras palavras, se é necessária ou não à gestão da Unidade, segundo a política pública eleita -, sendo certo que toda estrutura ocasionará algum impacto."*

17. O precedente acima mencionado concluiu de maneira proficiente que as unidades de conservação de proteção integral são reservadas ao uso indireto de seus recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve o consumo, a coleta, dano ou destruição de tais recursos. Por outro lado, admite-se a implantação das estruturas necessárias à gestão da área ambientalmente protegida, não havendo na lei menção a quais seriam estas. Desse modo, caberia ao órgão/entidade responsável pela gestão da unidade de conservação definir quais as estruturas seriam necessárias ou não àquele múnus, sendo esta uma atribuição de natureza eminentemente técnica e não jurídica.

18. No caso em análise há uma peculiaridade que aparentemente o distingue do precedente acima mencionado, qual seja, a autorização para a realização futura do empreendimento rodoviário foi expressamente consignada no ato instituidor da unidade de conservação, ressalvando-se textualmente que deveriam ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

19. O art. 2º, caput, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

> *Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*
>
> ***§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.***
>
> ***§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.***
>
> *§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.*

20. De acordo com a disposição legal mencionada, a revogação de uma norma jurídica pode ser, assim: (i) expressa, quando expressamente a declare; (ii) tácita, quando o conteúdo de ambas se mostrar incompatível; ou por (iii) assimilação, por inteira regulação da matéria, absorvendo-se o que antes era regulado pela norma revogada.

21. A revogação tácita se opera quando há incompatibilidade entre uma norma jurídica atual e outra norma jurídica anterior, em que pese não haja expressa referência aos preconizados dispositivos cujo conteúdo passa a apresentar conflito que impeça a sua eficácia e aplicabilidade.

22. Segundo Caio Mário da Silva Pereira: "(...) quando a lei nova passa a regular inteiramente a matéria versada na lei anterior, todas as disposições desta deixam de existir, vindo a lei revogadora substituir inteiramente a antiga. (...) Incompatibilidade poderá surgir também no caso de disciplinar a lei nova, não toda, mas parte apenas da matéria, antes regulada por outra, apresentando o aspecto de uma contradição parcial. A lei nova, entre seus dispositivos, contém um ou mais, estatuindo diferentemente daquilo que era objeto da lei anterior." (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, Vol. 1, p. 202).

23. A leitura do art. 3º do Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, com as regras constantes da atual Lei nº 9.985/2000 (art. 7º e 11) demonstra a existência de aparente incompatibilidade entre ambos os diplomas normativos. Porém, é possível afirmar que a afetação ambiental da área que integra a unidade de conservação se deu forma restrita e parcial, já com a possibilidade de execução do empreendimento/atividade, tendo sido expressamente ressalvada no ato de criação do Parque Nacional a implantação de trecho da BR-364, condicionando a observância, para este fim, de todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

24. Como é cediço, o decreto é um instrumento jurídico por meio do qual o Chefe do Poder Executivo exercita prerrogativa constitucional própria (art. 84, da CF), desenvolvendo atividade administrativa com a finalidade de produzir a satisfação de deveres que lhes são impostos. Nesse sentido, o decreto de criação de uma unidade de conservação constitui ato administrativo de efeito *concreto* e *imediato* de que se serve o Chefe do Executivo para veicular competência material específica, contrariamente as normas da Lei do SNUC que possuem caráter *genérico* e *abstrato*. Portanto, em que pese a aparente incompatibilidade entre as normas constantes do Decreto de criação da UC e da Lei do SNUC, considerando a distinta natureza jurídica entre elas, não nos parece ter havido a revogação da regra autorizativa da implantação de trecho da BR-364 no Parque, tendo em vista que a afetação ambiental da área protegida efetivou-se desde o início de modo parcial e restrito, já tendo sido instituída a UC com a referida limitação concernente a autorização dada para a realização do empreendimento/atividade.

25. Assim, em que pese a incompatibilidade normativa atual entre o Decreto de criação do Parque Nacional e a Lei do SNUC, nos parece que o licenciamento ambiental da rodovia encontra possibilidade de ser autorizado, dependendo apenas de avaliação técnica a cargo do órgão/entidade gestor responsável pela administração da unidade de conservação, de modo a poder atestar-se a observância, para este fim, de todas as medidas de proteção ambiental e a compatibilização do traçado com as características naturais da área.

26. Portanto, no caso concreto compete ao ICMBio avaliar a admissão e compatibilidade do empreendimento/atividade rodoviário, de acordo com os objetivos ambientais protetivos da unidade de conservação federal afetada e as previsões constantes do seu Plano de Manejo, com fundamento em bases técnicas, e tendo em conta as estratégias de gestão da Unidade, sopesando os impactos ambientais e seu contingenciamento.

27. Com estas considerações passa-se imediatamente as respostas aos quesitos da consulta.

1. Existe impedimento para o licenciamento ambiental do trecho da rodovia frente a publicação da Lei do SNUC, considerando que essa lei foi publicada após o decreto de criação da unidade de conservação?

28. Resposta. Em princípio, sim. Os arts. 7º e 11, ambos da Lei do SNUC estabelecem expressamente que as unidades de conservação de proteção integral, grupo no qual se insere o Parque Nacional, só admitem o uso indireto dos seus recursos naturais, o que aparentemente torna o empreendimento rodoviário incompatível com a finalidade ambiental protetiva da área. Entretanto, na esteira da precedente manifestação jurídica exarada no âmbito da PFE-ICMBio, admite-se a implantação das estruturas necessárias à gestão da área ambientalmente protegida, não havendo na lei menção a quais seriam estas. Desse modo, caberia ao órgão/entidade responsável pela gestão da unidade de conservação definir quais as estruturas seriam necessárias ao cumprimento de tais objetivos, sendo esta uma atribuição de natureza eminentemente técnica e não jurídica.

29. Porém, o caso específico apresenta a peculiaridade constante do art. 3º do Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, de criação da unidade de conservação, prevendo de maneira expressa a autorização para a implantação

futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

2. A superveniência da Lei do SNUC terminou por caducar o art. 3º do Decreto nº 97.839/1989?

30. Resposta. Nos parece que não. A regra constante do art. 3º Decreto nº 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, apresenta-se aparentemente incompatível com a Lei nº 9.985/200, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (art. 7º e 11). Porém, a afetação ambiental da área que integra a unidade de conservação se deu de modo parcial e restrito, com expressa autorização para a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.

31. Como se infere da natureza jurídica de cada um dos diplomas normativos em referência, o decreto de criação de uma unidade de conservação constitui *ato administrativo de efeito concreto e imediato* de que se serve o Chefe do Executivo para veicular competência material específica, contrariamente as normas da Lei do SNUC que possuem caráter *genérico* e *abstrato*. Nesse sentido, em que pese a aparente incompatibilidade entre as normas, considerando a distinta natureza jurídica entre o Decreto de criação da UC e a Lei do SNUC não nos parece ter havido a revogação da regra autorizativa da implantação de trecho da BR-364 na área ambiental protegida.

32. No entanto, mesmo considerando-se vigente o referido dispositivo constante do Decreto, a sua validade e eficácia exigem avaliação técnica a cargo do órgão/entidade responsável pela gestão da unidade de conservação para a autorização do empreendimento/atividade rodoviário, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área. Assim, compete ao órgão/entidade responsável pela administração da unidade de conservação federal avaliar tecnicamente a viabilidade e condições para a autorização do empreendimento/atividade rodoviário em tela.

33. Por outro lado, caso o ICMBio conclua tecnicamente pela absoluta inviabilidade e/ou impossibilidade de compatibilização do empreendimento/atividade rodoviário com os objetivos da unidade de conservação federal de proteção integral, nada obsta que se proponha a desafetação ambiental da área atingida, questão que se abriga no âmbito eminentemente discricionário da Administração, inserindo-se na esfera da conveniência e oportunidade do Poder Público para a tomada de decisão sobre a matéria.

III - CONCLUSÃO

34. É o parecer. Submeto-o à apreciação superior, sugerindo a remessa dos autos à **DIBIO/ICMBio** para ciência das observações feitas nesta manifestação, em conformidade com as respostas oferecidas no corpo da fundamentação aos quesitos objeto da consulta.

35. Fica ressalvado que o exame jurídico, objeto deste parecer, baseou-se exclusivamente nos elementos de informação constantes dos autos, não podendo, portanto, ocorrer qualquer aceitação prévia dos atos administrativos que vierem a ser praticados pela Administração no processo administrativo a que se refere em fase posterior, bem como às especificações técnicas ou outras informações do gênero, as quais são de integral e exclusiva responsabilidade de seus subscritores.

36. Em caso de aprovação, solicita-se ao **Serviço de Apoio da PFE-SEDE/ICMBio/PGF/AGU** que promova à juntada de cópia da presente manifestação e do Despacho a ser proferido pelo Coordenador Nacional da CPAR-PFE/ICMBio/PGF/AGU no Processo SEI respectivo, restituindo-se os autos à **DIBIO/ICMBio**, para ciência.

37. S.m.j., é o que nos parece.

38. À consideração superior.

Belo Horizonte - MG, 31 de agosto de 2021.

JAMERSON VIEIRA

PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02070018255202163 e da chave de acesso 16cb708e

---

Documento assinado eletronicamente por JAMERSON VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 713748010 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JAMERSON VIEIRA. Data e Hora: 31-08-2021 16:55. Número de Série: 102262995388614400758216719364091287570. Emissor: AC Certisign RFB G5.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
COORDENAÇAO DE PROCESSOS AUTORIZATIVOS E RESIDUAL

DESPACHO n. 00302/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 02070.018255/2021-63
INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO
ASSUNTOS: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

Acompanho o **PARECER n. 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**, por seus próprios fundamentos.

Ao Apoio, no SEI, juntar, concluir e atribuir à autoridade consulente; no SAPIENS, arquivar.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2021.

Frederico Rios Paula
Procurador Federal
Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio
Coordenador Substituto da Coordenação de Processos Autorizativos e Residual - CPAR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02070018255202163 e da chave de acesso 16cb708e

Documento assinado eletronicamente por FREDERICO RIOS PAULA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 713844493 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FREDERICO RIOS PAULA. Data e Hora: 01-09-2021 18:30. Número de Série: 5541551353406310734. Emissor: AC CAIXA PF v2.