



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD**

MARIA ELZENIRA SOARES REBOUÇAS

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL
ESTUDO SOBRE AS NOVAS DIRETRIZES DETERMINADAS PELA LEI
COMPLEMENTAR
Nº 140/2011**

Brasília

2014

MARIA ELZENIRA REBOUÇAS

COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL
ESTUDO SOBRE AS NOVAS DIRETRIZES DETERMINADAS PELA LEI
COMPLEMENTAR
Nº 140/2011

**Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação Lato Sensu, na área de Análise
Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.
Orientador: Caroline Vale**

Brasília

2014

MARIA ELZENIRA REBOUÇAS

COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

ESTUDO SOBRE AS NOVAS DIRETRIZES DETERMINADAS PELA LEI

COMPLEMENTAR

Nº 140/2011

**Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação Lato Sensu, na área de Análise
Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.**

Orientador: Caroline Vale

Brasília, ____ de _____ de ____

Banca Examinadora

Prof.

Prof.

RESUMO

O objetivo principal da pesquisa consiste em identificar e analisar os impactos que a Lei Complementar nº 140/2011 poderá produzir nos processos de licenciamento ambiental, no que tange à competência administrativa para licenciar. Neste sentido, para que o objetivo principal seja devidamente realizado, os escopos de ordem específicas serão desenvolvidos no decorrer do estudo, para o qual foram apresentados conceitos relacionados ao enfoque constitucional de Competência, bem como, analisados os principais aspectos relacionados aos procedimentos concernentes ao Licenciamento Ambiental, e apresentadas as principais mudanças inerentes à Lei Complementar 140/2011. A metodologia utilizada, para este trabalho, foi a revisão bibliográfica e documental, e a análise dos dados foi feita de modo discursivo, expondo diversas perspectivas a respeito do tema central do trabalho, buscando identificar e avaliar os aspectos diferentes e divergentes a respeito do tema. A pesquisa feita caracteriza assim, o presente estudo como básico e especificamente teórico, tendo por objetivo gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática prevista, envolvendo verdades e interesses universais.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Lei Complementar 140/11. Competência Ambiental.

ABSTRACT

The main objective of the research is to identify and analyze the impacts that the Complementary Law No. 140/2011 may produce the processes of environmental licensing, regarding the administrative competence for licensing. In this sense, that the main objective is properly conducted, the specific order of scopes will be developed during the study, for which concepts related to the constitutional focus of Competence were presented and analyzed the main aspects related to the procedures concerning the Licensing environmental and presented the main changes inherent in Complementary Law 140/2011. The methodology used for this study was a literature and document review, and data analysis will be made of discursive way exposing diverse perspectives about the central theme of the work, seeking to identify and evaluate the different and divergent aspects regarding the subject . The survey therefore characterizes this study as basic and specific theoretical, aiming to generate new knowledge without practical application envisaged, involving truths and universal interests.

Keywords: Environmental Licensing. Complementary Law 140/11. Environmental Competence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 COMPETÊNCIA: ENFOQUE CONSTITUCIONAL.....	7
1.1 Competência Administrativa e Competência Cumulativa em matéria ambiental.....	7
1.2 Competência Licenciadora Ambiental.....	15
2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	22
2.1 Conceito.....	22
2.2 Tipos de Licença Ambiental	24
2.3 Estudo de impacto ambiental.....	29
2.4 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.....	30
2.5 Aspectos decorrentes da ausência ou falha no licenciamento	32
3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL CONFORME A LC 140/2011.....	35
3.1 Competência das entidades federativas anterior e posteriormente à Lei Complementar 140/11.....	38
3.2 Competência em matéria ambiental das entidades federativas anterior e posteriormente à Lei Complementar 140/11	38
.....	39
3.3 Fiscalização Realizada Pelo Ente Licenciador	40
3.4 Ações Administrativas da União, Estados e Municípios.....	45
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	

INTRODUÇÃO

A competência ambiental licenciadora foi conferida aos órgãos – órgão ambiental federal (IBAMA), órgãos ambientais estaduais e órgãos ambientais municipais – que exercem atividade fiscalizadora, pertencentes ao SISNAMA, conforme a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, a Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997, e a Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011. Esta última veio esclarecer sobre as atribuições de cada órgão, sem afastar a obrigação de fiscalização comum e geral de todos.

O objetivo principal da pesquisa consiste em identificar e analisar os impactos que a Lei Complementar nº 140/2011 poderá produzir nos processos de licenciamento ambiental, no que tange à competência administrativa para licenciar.

Neste sentido, para que o objetivo principal seja devidamente realizado, os seguintes escopos de ordem específica serão desenvolvidos no decorrer do estudo: apresentar conceitos relacionados ao enfoque constitucional de Competência; análise dos principais aspectos relacionados aos procedimentos concernentes ao Licenciamento Ambiental; apresentação das principais mudanças inerentes à LC 140/11.

Seguindo as diretrizes mencionadas anteriormente, a estrutura desta pesquisa ficou assim organizada: abordagem dos conceitos pertinentes à Competência Administrativa e Competência Cumulativa conforme matéria ambiental; apresentação dos conceitos relacionados ao Licenciamento Ambiental, exposição dos tipos de Licença Ambiental, características do estudo de impacto ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e apresentação dos aspectos decorrentes da ausência ou falha no licenciamento.

1 COMPETÊNCIA: ENFOQUE CONSTITUCIONAL

1.1 Competência Administrativa e Competência Cumulativa em matéria ambiental

O poder Constituinte Originário, de 1988, reafirmou a forma federativa de Estado¹, que foi instituída pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889².

Pode-se observar a importância desse princípio pela condição de Cláusula Pétrea, alcançada na Constituição Federal, promulgada em 1988³.

Segundo Cazez⁴

O Estado Federal consiste na união de coletividades territoriais autônomas sob o manto de uma Constituição rígida que estabelece os princípios diretores e as regras de convivência. Surgido com a Constituição Americana de 1787, o modelo federativo caracteriza-se, essencialmente, pela repartição espacial do poder, possuindo um forte caráter democrático, possibilitando a convivência pacífica de grupos heterogêneos sobre um mesmo território, uma vez que respeita a diversidade ao mesmo tempo em que promove a unidade.

Com base no entendimento de Fernando Cazez, tem-se que o Estado Federativo pode ser identificado, essencialmente, por meio de seu estatuto, que necessariamente é uma constituição rígida; pela divisão espacial do poder que é dividido em relação ao território.

Outros pontos não menos importantes caracterizam essa forma de Estado: a repartição constitucional de competência; a soberania, que é

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

³ Art. 60 - § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;

⁴ CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 40.

característica própria do Estado Federativo - os Estados-Membros no momento do ingresso na Federação abrem mão de sua soberania, contudo, continuam com autonomia (política, administrativa, financeira, tributária e capacidade de auto-organização); impossibilidade do direito de secessão, em respeito ao princípio da indissolubilidade; inexistência de hierarquia: a União não é hierarquicamente superior aos Estados, e nem estes aos Municípios; no Estado Federativo as competências são repartidas entre os entes, a quem é assegurada a autonomia para o cumprimento das atribuições de cada um; as entidades federativas tem participação na vontade nacional, o que se dá através do Senado Federal, que é formado de representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal; controle de constitucionalidade, buscando evitar a invasão de competências dos entes da Federação; proteção à Constituição, o que no Brasil, é feita pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao considerar as características ora apontadas, pode-se definir Estado Federativo como, Estado soberano, formado pela união indissolúvel dos Estados-Membros, conquanto, sem ser hierarquicamente superior a estes, com os quais o poder é compartilhado.

No que se refere às diversas técnicas e os instrumentos de organização constitucional do Estado Federal, a repartição de competências ocupa um destaque fundamental, pelo fato de ser através da repartição que define-se o tipo de federalismo a ser instituído, o grau de centralização ou descentralização do poder federal.

A este respeito, é interessante mencionar a observação de Raul Machado Horta, que trata da abrangência deste conceito:

A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou

a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros. Por isso, a repartição de competências é encarada como a chave a 'chave da estrutura do poder federal', 'o elemento essencial da construção federal', a 'grande questão do federalismo', 'o problema típico do Estado Federal'.

Para estabelecimento adequado da base conceitual do tema tratado, conceitua-se “competência” como *a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções*⁵

No Brasil, o princípio que norteia a repartição de competências, conforme a explanação de José Afonso⁶, é o da “predominância do interesse”, segundo o qual caberá a União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados referem-se as matérias e assuntos de interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Em relação ao Distrito Federal, por disposição constitucional (CRFB, art. 32, § 1º), este acumula, via de regra, as competências estaduais e municipais, contudo, a Constituição Federal traz uma exceção no art. 22, XVII, (organização da polícia, Ministério Público e Judiciário).⁷

A repartição de competências estabelecida na Constituição abrange cinco planos distintos: a) competência geral da União; b) competência

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, 479.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, 479.

⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

legislativa privativa da União; c) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; d) competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal; e e) competência dos poderes reservados aos Estados.⁸

A competência geral da União, prevista principalmente no art. 21 da Carta Magna, é extensa e vasta, englobando diversos poderes/prerrogativas, tais como: manter relações com Estados estrangeiros; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; emitir moeda; decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; explorar os serviços e instalações nucleares e exercer o monopólio sobre minérios nucleares; etc. Trata-se de competência material e exclusiva, não admitindo delegação.

A competência de legislação privativa da União, prevista essencialmente no art. 22 da Constituição, complementa/instrumentaliza a competência geral prevista no artigo anterior, sem o que esta “permaneceria um corpo inerte, sem ação e sem vontade”.⁹

A competência da União é privativa, todavia, ela poderá delegar aos Estados a competência para legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo em comento, o que deve ser feito por meio de lei complementar (CRFB, art. 22, parágrafo único). A competência prevista no art. 23 da Constituição Federal, é material, direcionando-se a todos os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e tem como encargo:

⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 348.

⁹ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 58.

zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente; preservar as florestas, a fauna e a flora; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, entre outras obrigações¹⁰.

A competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, prevista no art. 24 da Constituição, é uma inovação relevante do Constituinte de 1988, atribuindo autonomia formal e material à competência concorrente.

No âmbito da competência concorrente, cabe à União editar normas gerais, enquanto aos Estados as normas específicas. Entretanto, inexistindo legislação federal, os Estados têm competência legislativa plena, até que sobrevenha norma federal, quando se suspende a eficácia da lei estadual no que for contrário àquela (CRFB, art. 24, §§ 1 a 4º). Por fim, a competência dos poderes reservados dos Estados, prevista no art. 25 da Carta Magna, diz respeito ao poder de auto-organização destes, no exercício de sua autonomia constitucional.

Por competência administrativa ou material entende-se aquela que tem como área de atuação, a administrativa. A competência administrativa ou material – vez que trata de atividades não legiferante – regulamenta as funções governamentais atribuídas a uma entidade da Federação, podendo ser exclusivas da União, comum entre União, Estado Distrito Federal e Municípios,

¹⁰ Art. 22. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo, e Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Constituição Federal de 1988.

residual ou remanescentes dos Estados-membros, competência do Distrito Federal e competência dos Municípios:

- 1) exclusivas da União – a exclusividade se dá pela indelegabilidade da competência (art. 21, CF/88);
- 2) comum entre União, Estado Distrito Federal e Municípios (art. 23, CF/88) - também chamada de cumulativa, paralela. Neste artigo estão enumerados assuntos de interesse do Estado brasileiro, como um todo, o que enseja a possibilidade dos entes federados emitir decisões sobre referidos assuntos¹¹;
- 3) residual ou remanescentes dos Estados-membros - o art. 25, § 1º, informa que a estes, são reservadas aquelas competências não vedadas pela Constituição¹²;
- 4) competência do Distrito Federal – são as mesmas competências administrativas comuns previstas no art. 23 mais as competências dos municípios, previstas no art. 30, III a IX, mais as competências previstas para os Estados¹³;
- 5) competência dos Municípios – sobre as matérias de interesse local, como transporte público, o ordenamento territorial, parcelamento e ocupação do solo urbano¹⁴.

Sobre a competência material comum, prevista no art. 23, da CF/88,

José Afonso da Silva afirma que essa competência se refere à tomada de

¹¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

¹² Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

¹³ Art. 32, § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

¹⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VIII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; IX - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; X - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

providências para a realização dos serviços referentes àquelas matérias arroladas no artigo citado. Diz ainda que alguns dos incisos desse artigo se refere à proteção do meio ambiente cultural ou natural, atribuindo-se, cumulativamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência para proteger as obras, outros bens de valor histórico, artístico, cultural, bem como, atribui-se a competência para impedir a distribuição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.¹⁵

Para o meio ambiente natural, o autor diz que encontra-se no referido artigo, a competência para proteção e combate da poluição, preservação das florestas, fauna e flora¹⁶.

As questões ambientais tomaram força na década de 80, quando a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, considerou "... o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo"¹⁷.

Mais tarde, a Constituição Federal tratou do meio ambiente como direito humano e fundamental, necessário ao bem-estar de todos, e, para tanto, impôs ao poder público e à sociedade, a sua defesa e preservação, garantindo-se assim, qualidade de vida às novas e às futuras gerações¹⁸.

¹⁵ SILVA José A. **Direito Ambiental Constitucional**, 9. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 79.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

¹⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Esta foi a Constituição brasileira que, realmente, mostrou preocupação com a proteção ao meio ambiente, o que se pode observar da leitura de vários artigos, por exemplo: no art. 5º, LXXIII – o Constituinte se preocupou com uma forma de aniquilar o ato lesivo ao meio ambiente; no art. 24, VI e VIII – se preocupou em atribuir à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência para legislar, concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; no art. 225, se preocupou com o direito de todos, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Como pôde ser visto no decorrer deste capítulo, o conceito relacionado à Competência tem uma abrangência ampla e é utilizada de modo diferenciado em determinadas áreas específicas, neste sentido, foi importante o levantamento bibliográfico específico da aplicabilidade da Competência Ambiental, pelo fato de que estas informações oferecem uma base teórica consistente para o desenvolvimento da discussão que será apresentada no Capítulo 4.

1.2 Competência Licenciadora Ambiental

Segundo Sarah Carneiro Araújo, a competência licenciadora ambiental, ou licenciatória, é aquela que confere aos entes federados capacidade para agir administrativamente no controle das ações

potencialmente poluidoras, a fim de averiguar a viabilidade ambiental e a obediência das normas de tutela ambiental quando da localização, da instalação e da operação das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores, estabelecendo medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensadoras dos eventuais danos decorrentes da implantação daqueles.¹⁹

Tal atribuição foi conferida aos órgãos que exercem atividade fiscalizadora, pertencentes ao SISNAMA, consoante estabelecem a Lei 6.938/81, a Res. CONAMA 237/97 e, por último, a LC n. 140/11. São eles o órgão ambiental federal (IBAMA), os órgãos ambientais estaduais e os órgãos ambientais municipais. Assim, caberá aos órgãos de fiscalização ambiental averiguar, dentro da sua competência específica, a possibilidade ou impossibilidade de implantação das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, deferindo ou indeferindo ao empreendedor a licença ambiental requerida.

Essa atribuição embora decorra da competência fiscalizadora, é um instrumento de gestão ambiental e de controle e fiscalização prévios aos empreendimentos potencialmente poluidores, aquela não se confunde com esta, sendo mister diferenciá-las, para entender como se exercerá cada uma de tais competências.²⁰

Araújo esclarece que tanto a competência ambiental licenciadora como a ambiental fiscalizadora decorrem da competência administrativa

¹⁹ ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental: do conflito à solução? **R. Fac. Dir., Fortaleza**, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013

²⁰ ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental: do conflito à solução? **R. Fac. Dir., Fortaleza**, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013

comum atribuída pela Constituição Federal de 1988, no art. 23, incisos III, VI e VII. A primeira é mais restrita, eis que se refere especificamente à capacidade jurídica que os órgãos públicos fiscalizadores do SISNAMA possuem para controlar as atividades modificadoras do meio ambiente, para permitir a sua localização, a sua construção e seu o funcionamento.

A segunda diz respeito à atribuição que os entes e os órgãos públicos possuem no sentido de exercer plenamente o poder de polícia ambiental, para controlar qualquer ação ou omissão que possa gerar um dano ambiental, seja proveniente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, podendo, para tanto, impor sanções administrativas diversas, que vão de multa simples à proibição de contratar com o Poder Público, cabendo-lhe, ainda, embargar obra, suspender ou cancelar atividade, ou demolir construção não regularizável, tudo a ser apurado mediante processo administrativo decorrente de auto de infração”.²¹

A Lei 9.605/98 firma a competência administrativa fiscalizadora, em seus artigos 70 até 76, ao tratar, em um capítulo próprio, da infração administrativa ambiental, a qual conceitua como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Para as infrações administrativas cometidas na seara ambiental, estabelece como 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.

²¹ Ibidem.

Os autores Trennepohl e Trennepohl²² afirmam que, em casos de incapacidade ou omissão do órgão ambiental competente para licenciar, poderá qualquer outro órgão competente para fiscalizar, exercer seu poder de polícia sobre a atividade ou o empreendimento, para autuar-lhe e aplicar-lhe sanções, por meio de processo administrativo próprio. Neste sentido é a jurisprudência do c. STJ, que ressalta que “não há que se confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar”, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE.

1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.

4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.

5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.

Agravo regimental provido.²³

Portanto, a competência licenciadora decorre da competência fiscalizadora, mas com ela não se confunde, eis que nem todos os órgãos que possuem competência para fiscalizar possuem competência para licenciar. Esta é mais restrita, enquanto que aquela é mais abrangente.

O assunto em relação à competência para licenciar é controvertido.

Para alguns doutrinadores, dentre os quais Celso Antônio Pacheco Fiorillo²⁴, as

²² TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 711405 PR 2004/0179014-0**. Relator Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 28 de abril de 2009. Data de Publicação: 15 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4136382/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-711405-pr-2004-0179014-0-stj>>. Acesso: em 15 de jan. 2014.

licenças ambientais deverão ser expedidas pelo Ibama para os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, conforme preceitua o art. 4º. O Ibama, por sua vez, deverá considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios que abrigarão a atividade ou empreendimento.

Além disso, sendo a atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental em âmbito regional, será possível ao Ibama delegar aos Estados a competência para o licenciamento.

Para outros, porém, a competência para licenciar é do Estado. Dentre estes doutrinadores, situa-se Marcos Destefenni²⁵, para quem a competência para licenciar é estadual, havendo, porém, algumas exceções em relação ao ente federal. Paulo Affonso Leme Machado²⁶, de sua parte, observa que a proteção do meio ambiente e o combate à poluição é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (CF/88, art. 23, inc. VI), sendo o licenciamento ambiental uma das formas de se exercer a competência comum. Nesse sentido, anota o autor:

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA-237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único. Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos

²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 92.

²⁵ DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 93

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 259-260

federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente.²⁷

Mas se todos os órgãos têm competência para intervir nos licenciamentos ambientais, deve-se perquirir qual ente seria responsável para, efetiva e concretamente, expedir a licença ambiental. A questão é esclarecida por Curt Trennepohl e Terence Trennepohl²⁸, que sustentam que o critério mais abrangente é o da “prevalência do interesse”, muito embora a doutrina aponte a existência de inúmeros outros critérios. Melhor explicando, a “competência para o licenciamento ambiental deve ser estabelecida a partir da prevalência do interesse, sendo evidente que o interesse nacional se sobrepõe ao interesse do Estado e o interesse deste último, sobre o do Município”.

Entretanto cabe destacar que, nos casos em que se conclui pela competência da União para o licenciamento ambiental, não significa que esta deva, obrigatoriamente, ser exercida pelo órgão federal do meio ambiente, pois a doutrina aponta hipóteses de delegação de competência, justamente porque “a conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais”.²⁹

Nesse mesmo julgado, deixou registrado o ilustre Ministro José Delgado que “existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver

²⁷ Ibidem.

²⁸ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007, p. 14-15.

²⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Processo nº 200301597545**, 1ª Turma, relator Ministro José Delgado. julgado em 17.02.2004.

duplicidade de licenciamento”, o que somente confirma o critério de “prevalência de interesses”.³⁰

De qualquer forma, a jurisprudência tem entendido ser legítima a presença do Ibama em processos que envolvam o assunto aqui tratado, o que se faz em razão de ser aceita sua competência supletiva, proclamando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não haver afronta às Leis nº 4.771/65 e 6.938/81:

Em razão de sua competência supletiva, é legítima a presença do IBAMA em autos de ação civil pública movida com fins de decretação de nulidade de licenciamento ambiental que permitia a instalação de relaminadora de aços no município de Araucária, não se caracterizando a apontada afronta às Leis nºs 4.771/65 e 6.938/81.³¹

Assim, “se o órgão ambiental estadual licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente”³². Por derradeiro, enfrenta-se a questão envolvendo a competência dos municípios para o licenciamento de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Nesse particular, cabe deixar registrado que alguns doutrinadores defendem a competência do município para o licenciamento ambiental, fazendo-o com base na competência material comum entre União, Estados e Municípios. Outros, porém, sustentam a absoluta ilegalidade da Resolução Conama ao atribuir competência licenciadora ao município (Antônio Inagê de Assis).³³

³⁰ SOUZA, Demétrius Coelho. Breves considerações sobre o licenciamento ambiental. **Revista Jurídica da UniFil**, Ano VI no 6. 2011.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2006/0015674-0** UF:PR, 1ª Turma, relator Ministro Francisco Falcão, julgado em 25.04.2006.

³² BRASIL. Tribunal Regional Federal. **Processo nº 98.04.08487-2** UF: SC, 4ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Alcides Vettorazzi, julgado em 12.09.2000.

³³ SOUZA, Demétrius Coelho. Breves considerações sobre o licenciamento ambiental. **Revista Jurídica da UniFil**, Ano VI no 6. 2011.

Sobre o tema afigura-se possível ao ente municipal expedir licenças ambientais, desde que respeitados, por óbvio, os interesses nacional e estadual, sem prejuízo da competência supletiva do Ibama, a lembrar que “a existência de licenças emitidas por órgãos estaduais ou municipais não têm o condão de afastar ou prejudicar a atuação do IBAMA”³⁴. Esse entendimento se justifica, de acordo com Júlio Cesar Garcia³⁵, porque:

[...] o processo de licenciamento ambiental, assim como os demais processos de autorização municipal que culminam nos alvarás, sejam no aspecto tributário, sanitário, de engenharia, dentre outros, é um instrumento também do Município que tem o dever de exercê-lo, de acordo com o comando geral contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal.

E, além da fundamentação legal, anota-se que os municípios são os representantes do Poder Público mais próximos à realidade de seus habitantes, razão pela qual têm melhores condições de acompanhar os acontecimentos relativos ao empreendimento licenciado. Por tais motivos, pensa-se ser possível o licenciamento municipal, sem prejuízo, como já alertado, da competência supletiva do Ibama e dos interesses nacional e estadual³⁶.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Conceito

³⁴ BRASIL. **Processo nº 2003.72.00.005795-9** UF: SC, 3ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado em 11.09.2007.

³⁵ GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. **Revista de Ciências Jurídicas**. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004. p.130.

³⁶ Breves considerações sobre o *licenciamento* - UniFil - REVISTA JURÍDICA da UniFil, Ano VI no 6 - web.unifil.br/docs/juridica/06/ARTIGO_2.pdf

Em que pese a noção apresentada por alguns doutrinadores pátrios, afirma-se que o conceito de licenciamento ambiental é legal, eis que encontrado no inc. I do art. 1º da Resolução Conama nº 237/97, redigido nos seguintes termos:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.³⁷

Trata-se, portanto, de um “procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, e que tem por objeto estabelecer as condições e os requisitos para o exercício de uma atividade ou de um empreendimento que possa provocar alguma degradação ambiental”³⁸.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo³⁹, de sua parte, observa que licenciamento ambiental “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento”.

Nesse sentido, resta evidenciada a presença do Estado nesse tipo de procedimento, o que se dá, cabe novamente destacar, ante a necessidade de se preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse particular, não seria descabido afirmar que o tema em estudo se encontra intimamente ligado ao não menos importante “princípio do desenvolvimento

³⁷ SOUZA, Demétrius Coelho. Breves considerações sobre o licenciamento ambiental. **Revista Jurídica da UniFil**, Ano VI no 6. 2011.

³⁸ DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004,. p. 89

³⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 81.

sustentável”, a lembrar que o ponto de equilíbrio entre o progresso e a preservação ambiental é, segundo Edna Cardoso Dias⁴⁰, “o grande desafio do Século XXI”.

Em verdade, “A exigência de licenciamento ambiental é uma forma de controle da intervenção do homem no meio ambiente, quando essa intervenção possa resultar em qualquer degradação ao meio ambiente. Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, pois se procura harmonizar o interesse econômico com a necessária preservação do ambiente”.⁴¹

De sua parte, observa Paulo de Bessa Antunes⁴² que “As intervenções sobre o meio ambiente estão submetidas ao controle do Poder Público, mediante a aplicação do poder de polícia. O mais importante dentre todos os mecanismos que estão à disposição da administração para a aplicação do poder de polícia ambiental é o licenciamento ambiental. Através dele, a Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício das atividades utilizadoras de recursos ambientais”.

O licenciamento ambiental, portanto, é considerado um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV, da Lei 6938/81) e tem como principal objetivo o controle prévio de atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente, evitando-se, desta forma, “que as atividades humanas possam causar danos ambientais, em geral de difícil reversibilidade”⁴³.

⁴⁰ DIAS, Edna Cardoso. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed., Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

⁴¹ DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 102.

⁴² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 103-104

⁴³ GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. **Revista de Ciências Jurídicas**. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004, p. 125.

2.2 Tipos de Licença Ambiental

Para cada etapa do processo de licenciamento ambiental, é necessária a licença adequada: no planejamento de um empreendimento ou de uma atividade, a licença prévia (LP); na construção da obra, a licença de instalação (LI) e na operação ou funcionamento, a licença de operação (LO).

Conforme a descrição feita pelo Tribunal de Contas da União na⁴⁴, são características das três licenças mencionadas anteriormente:

A LP deve ser solicitada na fase preliminar do planejamento da atividade. É ela que atestará a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovará sua localização e concepção e definirá as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos do projeto. Sua finalidade é definir as condições com as quais o projeto torna-se compatível com a preservação do meio ambiente que afetará. É também um compromisso assumido pelo empreendedor de que seguirá o projeto de acordo com os requisitos determinados pelo órgão ambiental.

Para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, a concessão da licença prévia dependerá de aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/Rima). Esses instrumentos também são essenciais para solicitação de financiamentos e obtenção de incentivos fiscais.

Esse procedimento possui extrema importância no atendimento ao princípio da prevenção⁴⁵. Esse princípio se desenha quando, diante da

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

ineficácia ou pouca valia em se reparar um dano e da impossibilidade de se recompor uma situação anterior idêntica, a ação preventiva é a melhor solução. Nesse conceito se encaixam os danos ambientais, cujo impacto negativo muitas vezes é irreversível e irreparável.

Durante o processo de obtenção da licença prévia, são analisados diversos fatores que definirão a viabilidade ou não do empreendimento que se pleiteia. É nessa fase, por exemplo, que:

a) são levantados os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento; b) são avaliadas a magnitude e a abrangência de tais impactos; c) são formuladas medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos; d) são ouvidos os órgãos ambientais das esferas competentes; e) são ouvidos órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento; f) são discutidos com a comunidade, caso haja audiência pública, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, e; g) é tomada a decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento, levando-se em conta sua localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.⁴⁶

O prazo de validade da Licença Prévia deverá ser, no mínimo, igual ao estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, ou seja, ao tempo necessário para a realização do planejamento, não podendo ser superior a cinco anos.

Para convênios celebrados com a Administração Pública Federal,

o licenciamento está previsto nas normas que regem a matéria como pré-requisito para sua celebração. O interessado deverá expor proposta de convênio ao Ministério pertinente, mediante a apresentação de plano de trabalho que conterà, dentre outros pontos, a licença prévia ambiental, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais – EIA/Rima. Além disso, o projeto básico que integrará o plano de trabalho já deverá contemplar a implantação das medidas sugeridas nos estudos ambientais. Ainda, a liberação de recursos para convênios em que

⁴⁵ Princípio previsto na Constituição Federal, artigo 225, IV: "...incumbe ao Poder Público exigir ... estudo prévio de impacto ambiental".

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

haja condicionantes ambientais também está condicionada à existência da licença prévia.⁴⁷

Na fase relativa à segunda espécie de licença se tem início o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, incluído aí, as medidas de controle ambiental determinadas. Antes do início das obras, deverá ser solicitada a licença de instalação junto ao órgão ambiental, que analisará se o projeto se ajusta ao meio ambiente afetado.

Ao conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá:

a) Autorizado o empreendedor a iniciar as obras; b) concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação; c) verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia; d) estabelecido medidas de controle ambiental, com vistas a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedecerá aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em lei ou regulamentos; e) fixado as condicionantes da licença de instalação (medidas mitigadoras e/ou compensatórias).⁴⁸

O órgão ambiental é quem fiscalizará o cumprimento das condicionantes determinadas na licença. O acompanhamento é feito ao longo do processo de instalação e será determinado conforme cada empreendimento.

O prazo de validade da licença de instalação será, no mínimo, igual ao estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos.⁴⁹

Por fim, a licença de operação autoriza o interessado a iniciar suas atividades. Tem por finalidade aprovar a forma proposta de convívio do empreendimento com o meio ambiente e estabelecer condicionantes para a

⁴⁷ Instrução Normativa STN 01/97, art. 2º, III-A e art. 18, § 3º.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

⁴⁹ Resolução Conama 237/97, art. 18, II.

continuidade da operação. “Sua concessão é por tempo finito. A licença não tem caráter definitivo e, portanto, sujeita o empreendedor à renovação, com condicionantes supervenientes. O prazo de validade da licença de operação deverá considerar os planos de controle ambiental e será, em regra, de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos⁵⁰. Cada ente da federação determinará, dentro desse limite, seus prazos. O ideal é que esse prazo termine quando terminarem os programas de controle ambiental, o que possibilitará uma melhor avaliação dos resultados bem como a consideração desses resultados no mérito da renovação da licença. No entanto, o órgão ambiental poderá estabelecer prazos de validade específicos para a licença de operação de empreendimentos que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores”.⁵¹

A renovação da LO deverá ser requerida pelo empreendedor com antecedência mínima de 120 dias do prazo de sua expiração. O pedido de renovação deverá ser publicado no jornal oficial do estado e em um periódico regional ou local de grande circulação.⁵² Caso o órgão ambiental não conclua a análise nesse prazo, a licença ficará automaticamente renovada até sua manifestação definitiva.⁵³

Na renovação da licença de operação, “é facultado ao órgão ambiental, mediante justificativa, aumentar ou reduzir seu prazo de validade, mantendo os limites mínimo e máximo de quatro e dez anos. A decisão será

⁵⁰ Resolução Conama 237/97, art. 18, III.

⁵¹ Resolução Conama 237/97, art. 18, § 2º.

⁵² Lei 6.938/81, art. 10, § 1º.

⁵³ Resolução Conama 237/97, art. 18, § 4º.

tomada com base na avaliação do desempenho ambiental da atividade no período anterior”.⁵⁴

A licença de operação possui três características básicas:

1) é concedida após a verificação, pelo órgão ambiental, do efetivo cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores (prévia e de instalação); 2) contém as medidas de controle ambiental (padrões ambientais) que servirão de limite para o funcionamento do empreendimento ou atividade, e; 3) especifica as condicionantes determinadas para a operação do empreendimento, cujo cumprimento é obrigatório, sob pena de suspensão ou cancelamento da operação.

O empreendedor ao requerer o licenciamento se compromete, junto ao órgão ambiental, a agir de acordo com o previsto no respectivo projeto aprovado. Em havendo, posteriormente, modificações no empreendimento, deverá, ao órgão ambiental, ser dado conhecimento para análise e aprovação.

2.3 Estudo de impacto ambiental

O estudo de impacto ambiental (EIA) é o exame necessário para o licenciamento de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Apesar de a Resolução Conama 01/86, em seu art. 2º, listar, a título exemplificativo, os casos de empreendimentos ou atividades sujeitas ao EIA e ao Rima, caberá ao órgão ambiental competente identificar as atividades e os empreendimentos causadores de “impactos significativos”.⁵⁵

O EIA deve ser elaborado por profissionais legalmente habilitados e deve: “i) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; ii) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

fases de implantação e operação da atividade; iii) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetados pelos impactos, denominados área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; iv) considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade”.⁵⁶

De acordo com o art. 6º da Resolução Conama 237/97, o EIA deve ser composto obrigatoriamente por quatro seções:

1. diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento: deve descrever e analisar as potencialidades dos meios físico, biológico e socioeconômico da área de influência do empreendimento, inferindo sobre a situação desses elementos antes e depois da implantação do projeto;
2. análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas: contempla a previsão da magnitude e a interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes do empreendimento, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; o grau de reversibilidade desses impactos; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;
3. medidas mitigadoras dos impactos negativos: devem ter sua eficiência avaliada a partir da implementação dos programas ambientais previstos para serem implementados durante a vigência da LI; e
4. programa de acompanhamento e monitoramento: deve abranger os impactos positivos e negativos, indicando os padrões de qualidade a serem adotados como parâmetros.

Sendo o EIA um instrumento de proteção ambiental, que tem como função avaliar significativos impactos ambientais de um empreendimento, sobre o meio ambiente, o qual dá, primordialmente, a Administração Pública, subsídio para a tomada de decisões mais equilibradas, acerca da concessão ou não da licença ambiental, considerando sempre a finalidade maior, que é sustentabilidade, ou seja, sendo o EIA um instrumento, por necessidade, complexo e completo, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) que refletirá as

⁵⁶ Art. 5º da Resolução Conama 01/86.

conclusões do EIA, deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão, ou seja em linguagem mais acessível para atendimento da demanda da sociedade.

2.4 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

O Rima é exigido nos mesmos casos em que se exige o EIA. Diferentemente do que vem ocorrendo em muitos casos, o Rima não é, e nem deve ser, um resumo do EIA.⁵⁷

O EIA e o Rima são dois documentos distintos com focos diferenciados. O EIA tem como objeto o diagnóstico das potencialidades naturais e socioeconômicas, os impactos do empreendimento e as medidas destinadas a mitigação, compensação e controle desses impactos.

Já o Rima oferece informações essenciais para que a população tenha conhecimento das vantagens e desvantagens do projeto e as consequências ambientais de sua implementação. Em termos gerais, pode-se dizer que o EIA é um documento técnico e que o Rima é um relatório gerencial. O Rima deve conter, de acordo com os incisos I a VIII do art. 9º da Resolução Conama 01/86:

- I. os objetivos e as justificativas do projeto, sua relação e sua compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;
- II. a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias primas e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia e os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
- III. a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

IV. a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e da operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V. a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas e a hipótese de sua não-realização;

VI. a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII. o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII. a recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

A análise dos itens anteriores permite concluir que o Rima é um conjunto de informações destinadas a possibilitar a avaliação do potencial impactante do empreendimento.

As informações trazidas pelo RIMA devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (art. 9º, *caput* e parágrafo único da Resolução 001/86 do Conama).⁵⁸

2.5 Aspectos decorrentes da ausência ou falha no licenciamento

O licenciamento ambiental é “processo complexo que envolve a obtenção de três licenças ambientais, além de demandar tempo e recursos. Entretanto, os custos e o prazo para a obtenção do devido licenciamento não se contrapõem aos requisitos de agilidade e racionalização de custos de produção, inerentes à atividade econômica. Ao contrário, atender à legislação do licenciamento implica racionalidade. Ao agir conforme a lei, o empreendedor

⁵⁸ Parágrafo único do art. 9º da Resolução Conama 01/86.

tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento de sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela sem os possíveis problemas de embargos e paralisações, além de garantir que sua atuação será compatível com o meio ambiente.”⁵⁹

O licenciamento é condição essencial para se obter financiamento junto a entidades e órgãos bem como conseguir incentivos governamentais para o empreendimento.⁶⁰ Sem as devidas licenças, o projeto pode ficar comprometido pela falta de recursos financeiros ou por ter incentivos fiscais, a que faria jus, negados (**Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União).

Solicitar ao órgão ambiental competente o licenciamento é “condição essencial para o bom andamento do processo. O requerimento de licenças em órgão que não tenha competência originária para emití-las ocasionará a consequente interrupção do processo de licenciamento ou a realização de novo licenciamento, com assunção da competência originária ou avocação da competência pelo órgão adequado”.⁶¹

A realização de projeto básico e projeto executivo antes da expedição da licença prévia pode acarretar prejuízos desnecessários e deve ser evitada. O encadeamento correto é obter a licença prévia e, posteriormente, elaborar os projetos de engenharia, pois, caso a licença imponha mudanças na localização ou na concepção do empreendimento, o

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

⁶⁰ Lei 6.938/81, art. 12.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

projeto deverá ser necessariamente refeito para se adaptar ao que foi aprovado.

Iniciar as obras antes de concedida a competente licença de instalação acarretará a paralisação da construção. Além da interrupção dos trabalhos, atraso no cronograma e aumento dos custos da obra, a falta da licença acarretará prováveis alterações do projeto para adaptá-los às condicionantes, atraso no início da operação do empreendimento e prejuízos financeiros, dentre outros.⁶²

A ausência das licenças ambientais relativas a cada fase do empreendimento configura irregularidade grave perante o Tribunal de Contas da União (itens 9.2.3.1 e 9.2.3.2 do Acórdão 516/2003-TCU-Plenário). A consequência direta é a interrupção do repasse de recursos federais para custear a obra pública.⁶³

A ausência de licenciamento ambiental é crime, podendo acarretar consequências, conforme dita a Lei 9.605/98, em seu art. 60:

Pena de detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente aos empreendedores, na hipótese de construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes.

Haverá agravamento de pena, no caso de abuso do direito obtido mediante o licenciamento ambiental (Lei 9.605/98, art. 15, II, "o" e art. 29, § 4º, IV)⁶⁴;

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Pena de detenção de um a três anos e multa, quando aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental. Se o crime é culposos, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa (Lei de crimes ambientais, art. 68); pena de reclusão de três a seis anos e multa para aquele que elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão. Se o crime é culposos, pena de detenção, de um a três anos. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa (Lei de crimes ambientais, art. 69-A); sanções administrativas: suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra e suspensão parcial ou total de atividades (Lei de Crimes Ambientais, art. 72, § 7º); suspensão ou cancelamento da licença ambiental pelo órgão ambiental, nas hipóteses de (Resolução Conama 237/97, art. 19): - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; superveniência de graves riscos ambientais e de saúde; denúncia do empreendimento pelo Ministério Público, atuando na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (caput do art. 127 da CF), nos casos de verificação de ilegalidade no procedimento de licenciamento ou na implementação de condicionantes.

O não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental poderá acarretar⁶⁵: a) multa simples ou diária; b) perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; c) perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito, e; d) suspensão de sua atividade.

Caberá também ao poluidor, independente da existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros (§ 1º do art. 14, Lei 6.938/1981). Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir essas práticas. (§ 3º, do art. 70, Lei 9.605/1998 c/c § 2º, do art. 15, Lei 6.938/1981).

3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL CONFORME A LC 140/2011

Como mencionado na introdução desta pesquisa, a proposta de estudo até aqui desenvolvida consiste, fundamentalmente, em identificar e analisar os impactos que a Lei Complementar nº 140/2011 poderá produzir nos processos de licenciamento ambiental no que tange à competência administrativa para licenciar.

Neste sentido, no decorrer desta pesquisa foi apresentada uma fundamentação teórica que teve por intuito identificar conceitos e temas correlacionados à aplicabilidade da Lei Complementar nº 140/2011, especificamente, no que trata do aspecto referente à competência ambiental, formulando, assim, uma base teórica que oferece subsídios para compreensão mais ampla do tema central e para o desenvolvimento da discussão a respeito do mesmo.

Com base nos conceitos e informações apresentados no levantamento teórico, a seguir apresenta-se uma discussão com o objetivo de responder ao

⁶⁵ Lei 6.938/81, art. 14.

problema inicial deste trabalho, portanto, trata-se de uma pesquisa básica, tendo por objetivo gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática prevista, envolvendo verdades e interesses universais.

No que se refere ao seu tipo, a presente pesquisa pode ser classificada como sendo do tipo qualitativa. Essa, não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria.⁶⁶

Os instrumentos de pesquisa são a pesquisa bibliográfica e documental e a análise dos dados será feita de modo discursivo, procurando expor diversas perspectivas jurisprudenciais a respeito do tema central deste estudo, com o objetivo de identificar e analisar aspectos diferentes e divergentes a respeito do tema. Conseqüentemente, a partir deste confronto de pontos de vista será feita uma análise crítica do tema, com o intuito de emitir um parecer categórico que responda ao problema deste estudo.

3.1 Competência das entidades federativas anterior e posteriormente à Lei Complementar 140/11

A Constituição Federal traz em seus artigos 22, 23 e 24 espécies de competência, entre elas, as relativas à matéria de direito ambiental: privativa, comum, e concorrente, respectivamente.

⁶⁶ LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

A Lei Complementar 140/11 veio regulamentar o artigo 23, em seus incisos III, VI e VII, e parágrafo único:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum ou cumulativa disposta no artigo 23 supra é “(...) denominada cumulativa ou paralela, é a exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem uma federação, sem a exclusão de nenhum”.⁶⁷

Para José Afonso da Silva, tal competência é “material ou administrativa, uma vez que possui precipuamente natureza executiva, não autorizando, atividade legiferante alguma. Logo, corresponde a implementação das diretrizes política e preceitos concernentes à temática ambiental”⁶⁸.

Ainda, pode-se notar que a competência comum se encontra inserida indiretamente no artigo 225 da Carta Magna, que aborda e normaliza questões de cunho ambiental, ao tratar das incumbências ao “Poder Público”

⁶⁷ BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003, p. 8.

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

em seu *caput*, § 1º e incisos. O Poder Público aparece como sendo a representação dos Estados, Municípios, Distrito Federal e União.⁶⁹

De acordo com Edson Luiz Peters, em estudo doutrinário, “A regulamentação trazida pela Lei Complementar 140/11 tem a finalidade, segundo o legislador, de promover a cooperação entre os entes federados relativamente às ações administrativas decorrentes da competência comum e instituídos pela própria Constituição, tais como: licenciar, fiscalizar, multar interditar, embargar e poder de polícia “. ⁷⁰

3.2 Competência em matéria ambiental das entidades federativas anterior e posteriormente à Lei Complementar 140/11

Anterior à vigência da Lei Complementar 140/11, a Lei 6.938/81, com redação dada pela lei 7.804 de 1989, apresentava competência ambiental administrativa:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades

⁶⁹ BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003.

⁷⁰ PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental: Doutrina, Legislação Atualizada, Vocabulário Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 94.

pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

3.3 Fiscalização Realizada Pelo Ente Licenciador

Reduzir a competência comum ou dispor de forma contrária é imputado à Constituição Federal. À lei complementar, prevista na Carta Magna, é atribuída a organização da atuação comum, para dar maior eficiência à atividade administrativa, nos termos do art. 3º, III, da LC 140/11.

Como se tem do citado dispositivo legal, a Lei Complementar 140/11 apresenta meios para evitar o conflito de atribuições e harmonizar as políticas e ações administrativas.

Dispõem os referidos textos da lei:

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

(...)

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.⁷¹

A interpretação do texto leva à conclusão de que não existe limitação dos demais entes quando se descreve as ações administrativas do responsável pelo licenciamento. O controle não pode se restringir ao momento do processo de licenciamento. Deve-se observar que aqui a LC 140/11 foi extremamente cautelosa em prever expressamente esta obrigação, sem afastar, em nada, a obrigação de fiscalização comum e geral que cabe aos demais entes da federação.⁷²

Assim, o licenciador acompanhar, constantemente, as atividades por ele licenciadas. Porquanto, a lei previu esta obrigação de fiscalização expressamente ao ente licenciador.

A lei prevê, não obstante o licenciamento da atividade e a realização dos respectivos estudos, a possibilidade da atividade não ocorrer conforme planejado, seja por execução em desacordo com a licença, erro nos projetos ou estudos, ou mesmo pela ocorrência de evento inesperado.

3.4 Ações Administrativas da União, Estados e Municípios

Neste tópico são apresentadas as normalizações da LC 140/11 a respeito das ações administrativas que competem à União, aos Estados e aos Municípios.

⁷¹ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: maio 2014.

⁷² BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

As ações administrativas da União compreendem: “formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional; promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos.”⁷³

A competência administrativa da União diz respeito à promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: “a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas

⁷³ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento”.⁷⁴

A LC 140/11 afirma que é de competência da União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas; aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados; controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na acima relação prevista; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional; gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais; exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.⁷⁵

Quanto aos Estados compete, nos termos da LC 140/11,

executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente; promover o

⁷⁴ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 17 maio 2014.

⁷⁵ BRASIL. **Lei complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 17 maio 2014.

desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente; prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima; elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7o e 9o da Lei Complementar 140/2011; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).⁷⁶

Ainda é de competência estadual a aprovação do manejo e da supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7o; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado; elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7o; aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7o.⁷⁷

Representam competências de interesse local (municipal):

executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica,

⁷⁶ BRASIL. **Lei complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 17 maio 2014.

⁷⁷ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 17 maio 2014.

científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente; prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente; elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município.⁷⁸

Desde que observadas às atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar 140, compete aos Municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.⁷⁹

Analisando os dispositivos acima, tem-se que a Lei Complementar em comento, veio fortalecer a cooperação entre os entes públicos, para melhor fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental, quando da execução de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, bem como, dar melhor tutelar o meio ambiente.

⁷⁸ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁷⁹ BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

CONCLUSÃO

A proposta da respectiva pesquisa foi identificar e analisar os impactos que a Lei Complementar nº 140/2011 poderá produzir nos processos

de licenciamento ambiental no que tange à competência administrativa para licenciar.

Neste sentido, no decorrer do estudo pôde-se ver que a nova lei procurou sanar os pontos fracos anteriores, principalmente no que se refere aos seguintes aspectos: 1) maior cooperação, relação e transparência entre os órgãos ambientais, assim como, entre os mesmos e os órgãos de empreendimento; 2) foco na harmonização entre o desenvolvimento e a preservação ambiental, considerando, portanto, os custos e benefícios dos empreendimentos.

Ainda pode-se mencionar que os objetivos essenciais da LC 140/11, no que se refere à funcionalidade dos órgãos ambientais, melhoraram significativamente, pelo fato de abordarem os seguintes aspectos: 1) descentralização e eficiência dos órgãos; 2) delimitação bem específica das atividades de cada órgão, prevenindo possíveis conflitos de atribuições e; 3) padronização da política ambiental nacional, considerando as especificidades estaduais e municipais.

Consideramos que a nova norma deixou as competências bem mais definidas e mais objetivas, compreendendo todos aqueles empreendimentos que forem desenvolvidos em conjunto no Brasil e em países limítrofes.

Como visto, em relação à abrangência municipal, a nova lei determina que os municípios sejam responsáveis pelas atividades e empreendimentos que possam influenciar o meio ambiente local. A norma se previne contra possíveis interpretações embasadas no conceito indeterminado, definindo que a ação municipal deve ser especificada pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Ainda se observou que um dos aspectos essenciais da LC 140/11 diz respeito ao recurso que garante o licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental por uma única entidade federativa. Com esta norma, caso haja interesse entre os demais entes federados, os mesmos devem dirigir-se primeiramente ao órgão responsável pela licença. Tal perspectiva lançada pela LC 140/11 previne uma diversidade de processos de licenciamento ambiental que geralmente prejudicam a sociedade.

Outro aspecto importante implementado pela respectiva lei é a denominada “competência supletiva”, que determina que quando um determinado órgão ambiental não conseguir cumprir as atividades delimitadas em licenciamento, outro órgão ambiental poderá finalizar as respectivas atividades não terminadas.

Cabe ressaltar que a LC 140/11, não obstante trazer uma objetividade maior para a competência em matéria ambiental, não solucionou todos os problemas dessa ordem, vez que referida Lei é, praticamente, repetição da Resolução nº 237/CONAMA, e esta não resolvia todas as situações acerca do licenciamento, fazendo com que o interessado buscasse o judiciário, para ver dirimidas as dúvidas e impasse deixados com a resolução citada.

É fato que referida lei estabelece princípios que certamente ocasionaram mudanças em benefício do meio ambiente. Como exemplo, temos a segurança jurídica trazida pela lei complementar, o que não se tinha com a Resolução CONAMA; a questão do licenciamento ambiental, considerando a localização do empreendimento ou atividade, bem como a criação de uma

Comissão Tripartite Nacional, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

Como visto anteriormente, a respectiva LC proporcionou maior organização e delimitação dos aspectos de competência administrativa para licenciar, proporcionando mais autonomia para a União, os estados e municípios. Contudo, até que se tenha proposição da Comissão Tripartite Nacional acerca das competências atribuídas a cada ente federativo, se pode dizer que o licenciamento ambiental continua sob a égide da Resolução CONAMA 237/2011.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DO CONFLITO À SOLUÇÃO? **R. Fac. Dir., Fortaleza**, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**: Perspectivas de (Re)formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003.

BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União**; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 711405 PR 2004/0179014-0**. Relator Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 28 de abril de 2009. Data de Publicação: 15 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4136382/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-711405-pr-2004-0179014-0-stj>>. Acesso: em 15 jan. 2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Processo nº 200301597545**, 1ª Turma, relator Ministro José Delgado. Julgado em 17.02.2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2006/0015674-0 UF:PR**, 1ª Turma, relator Ministro Francisco Falcão, julgado em 25.04.2006.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. **Processo nº 98.04.08487-2 UF: SC**, 4ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des, Alcides Vettorazzi, julgado em 12.09.2000.

BRASIL. **Processo nº 2003.72.00.005795-9 UF: SC**, 3ª Turma do TRF da 4ª Região, relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado em 11.09.2007.

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

DIAS, Edna Cardoso. **Manual de Direito Ambiental**. 2. Ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. **Revista de Ciências Jurídicas**. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental**: Doutrina, Legislação Atualizada, Vocabulário Ambiental. Curitiba: Juruá, 2001

SALVADOR, Adelar Donato. **A (in)constitucionalidade do código estadual do meio ambiente de santa catarina**. Monografia submetida ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/inconstitucionalidade-do-c%C3%B3digo-estadual-do-meio-ambiente-de-santa-catarina>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Demétrius Coelho. Breves considerações sobre o licenciamento ambiental. **Revista Jurídica da UniFil**, Ano VI no 6. 2011.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011.