

RECEBIDO EM: 11/12/2018

APROVADO EM: 13/03/2019

COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DO ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL

*ENVIRONMENTAL LICENSING AUTHORITY: CRITERIA
FOR THE DEFINITION OF THE RESPONSIBLE
FEDERATIVE ENTITY*

Dermeval Rocha da Silva Filho

*Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialização em
Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes. Especialização em Direito
Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Especialização em Direito
Administrativo pela Universidade Candido Mendes. Advogado Da União – AGU.*

SUMÁRIO: Introdução; 2 Desenvolvimento; 3
Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente estudo pretende promover breve reflexão sobre a divisão de competência entre os entes federativos para outorga do licenciamento ambiental, com um enfoque especial no(s) critério(s) utilizado(s) para saber quem detém a referida competência, se a localização dos bens afetados ou ameaçados, a dominialidade desses bens, ou o alcance do impacto ambiental. Pesquisou-se sobretudo a legislação, mas também a jurisprudência e algumas obras de doutrinadores pátrios, colhendo assim contribuições de renomados juristas como MILARÉ (2009), e SIRVINSKAS (2007), o que permitiu a este trabalho concluir haver múltiplos critérios de definição do órgão competente para o licenciamento, a saber: dominialidade, localização e amplitude do impacto ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Competência dos Entes Federativos Para Licenciamento Ambiental. Critérios Para Definição do Ente Responsável. Dominialidade. Localização. Amplitude do Impacto Ambiental.

ABSTRACT: The present study intends to promote a brief reflection on the division of competence between federative entities to grant environmental licensing, focusing on the criterion (s) used to know who holds said competence, if the location of the affected goods or threatened, the dominance of those goods, or the extent of the environmental impact. The legislation, but also the jurisprudence and some works of patriotic doctrine, were collected mainly from jurists such as MILARÉ (2009) and SIRVINSKAS (2007), which allowed to conclude that there are multiple criteria for the definition of the licensing body (dominance, location and amplitude of environmental impact).

KEYWORDS: Competence of Federal Entities for Environmental Licensing. Criteria for Defining the Responsible Entity. Dominance. Location. Extent of Environmental Impact.

INTRODUÇÃO

Segundo a Lei Complementar nº 140/2011, art. 13¹, as atividades e os empreendimentos serão licenciados, do ponto de vista ambiental, por um único ente federativo, podendo essa exclusividade recair, a depender das situações previstas no aludido diploma legal, sobre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O enunciado é claro: deve recair sobre um único ente federativo, podendo ser qualquer um dos citados, observadas as atribuições estipuladas (FIORILLO, 2019, p. 230).

Essa moldura não parece, contudo, estar bem resolvida para alguns membros do Ministério Público, os quais, por duvidarem da credibilidade dos órgãos ambientais nos Estados, sobretudo nos Municípios, ou por não terem suas pretensões/recomendações ali acolhidas administrativamente, muitas vezes têm problematizado licenças concedidas localmente, insistindo na exclusividade do IBAMA junto ao Poder Judiciário.

Ou seja, a seu juízo político e ao arrepio da legislação, representantes do *Parquet* elegem a aludida Autarquia Federal vinculada à União como o único órgão responsável pelo licenciamento, isso quando não arrolam a própria União no polo passivo da relação processual, ignorando as mais básicas lições dogmáticas acerca do funcionamento da Administração Pública.

O presente artigo tem como objetivo estudar, ainda que superficialmente, como se dá a repartição de competência entre os entes federativos com respeito ao licenciamento ambiental.

Nessa perspectiva, destacaremos o conceito de licenciamento, algumas hipóteses de sua exigência, abordando os critérios utilizados para definição da competência do ente federativo responsável por sua emissão, máxime com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

1 Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

É sabido que, segundo o art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal², é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios tutelar o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Essa responsabilidade está prevista no art. 225 da CF³, que impôs à coletividade, sobretudo ao Poder Público, a missão de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No que se refere ao licenciamento, a competência comum foi inicialmente definida pela Lei nº 6.938/81, com a redação alterada pela Lei nº 7.804/1989, que impunha via de regra aos Estados o exame e outorga da licença, ficando reservado ao IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS, a competência suplementar, o qual atuaria naquelas hipóteses de empreendimentos que apresentassem significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Mais tarde, com o advento da Constituição Federal de 1988, ficou reservado aos municípios, especificamente a partir do art. 23, o licenciamento em se tratando de gravames locais.

Nesse meio tempo veio a Resolução nº 237/2007 do Conama, que a doutrina vinha taxando de formalmente inconstitucional, a qual trouxe uma lista de hipóteses para licenciamento a recair sobre os entes federativos, inclusive inovando com relação aos municípios. Vamos tratar dela mais adiante, eis que pretendemos por ora abordar apenas Leis em sentido formal.

A Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da CF, revogou alguns artigos da Lei nº 9.938/81, consolidando um modelo interessante de divisão de competência entre os entes federativos, inclusive a questão dos municípios e do Distrito Federal, em ordem a prestigiar o licenciamento ambiental como um dos

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

[...]

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;

[...]

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

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

3 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.

mais importantes instrumentos da política nacional do meio ambiente, sendo referido instrumento o foco do presente estudo.

Tentaremos alcançar os objetivos aqui expostos consultando a legislação federal sobre meio ambiente, a jurisprudência dos nossos tribunais e pesquisando obras e artigos jurídicos de doutrinadores pátrios, a exemplo de MILARÉ (2009) e SIRVINSKAS (2007), os quais constituem o marco teórico deste trabalho.

Em outras palavras, lançar-se-á mão do método hipotético-dedutivo, objetivando colmatar as lacunas do problema em investigação, ciente que o conhecimento existente acerca do assunto parece até aqui insatisfatório.

Nessa perspectiva, a classificação da pesquisa pode ser considerada bibliográfica, que será a maneira a ser utilizada para obtenção dos dados necessários ao estudo proposto. Ou seja, o procedimento técnico a ser manejado neste trabalho será norteado pela análise e leitura de textos especializados, a começar por uma coletânea das principais obras e artigos científicos escritos, além de pesquisas a serem realizadas via coleta de jurisprudência, recursos que certamente atenderão às demandas da presente empreitada.

2 DESENVOLVIMENTO

Licenciamento Ambiental é assim conceituado pela Resolução CONAMA nº 237/2007, art. 1º, inciso I:

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

Importante trazer a visão do mestre (MILARÉ, 2009, p. 420), que leciona:

Em linhas gerais, tem-se que o licenciamento ambiental, como todo procedimento administrativo, pode ser enxergado como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.

O licenciamento ambiental constitui o instrumento mais importante para a efetivação do princípio da prevenção de danos ambientais (BESSA, 2008, p.117).

A finalidade do licenciamento consiste em equilibrar de um lado o desenvolvimento socioeconômico e do outro a preservação ambiental, viabilizando assim o desenvolvimento sustentável, que é uma das aspirações da política nacional do meio ambiente.

Eis alguns exemplos de atividades que precisam de licenciamento ambiental: instalação de usinas nucleares, atividades agropecuárias, rodovias, ferrovias, portos, energia, mineração, exploração de petróleo, lembrando que essa é uma lista apenas ilustrativa, já que não há um número fechado de quais efetivamente as atividades/empreendimentos estão sujeitos à referida licença. Nesse sentido comenta (FINK, 2004, p. 12):

Prever um rol exaustivo de obras ou atividades que devam se sujeitar ao licenciamento ambiental é tarefa impossível e inútil. É preciso que o legislador estabeleça genericamente qual situação pretende protegida pela norma. E, nesse caso, o legislador constitucional o fez: obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

A questão da competência para licenciamento ambiental é bastante complexa, e tem gerado algumas polêmicas entre os próprios órgãos licenciadores, tanto mais porque a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da CF, não logrou dirimir a questão.

De qualquer sorte, mesmo nesse contexto de positivação não muito clara para algumas situações, a Lei Complementar referida veio trazer importantes contribuições.

A Lei nº 6.938/1981, que foi bastante modificada pela Lei Complementar nº 140/2011 com relação à competência para licenciamento ambiental, dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo oportuno destacar como aquele diploma legal disciplinava a competência dos Estados e da União (IBAMA):

Lei nº 6.938/1981

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.

§ 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.

Do dispositivo, extrai-se que o licenciamento só poderia ter início no IBAMA se, ao menos potencialmente, o empreendimento ou atividade desenvolvida fosse capaz de causar degradação ambiental de tal monta que a consumação dos danos ambientais pudesse vir a extrapolar o âmbito estadual e municipal, à época devendo ser de âmbito nacional ou regional.

Ou seja, não importava a dominialidade nem tampouco a localização do bem afetado.

Era também o entendimento da jurisprudência, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO DE BARRACAS DE PRAIA. ORLA MARÍTIMA. SALVADOR. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. 1. A competência para a condução do licenciamento ambiental deve ser definida de acordo com o potencial dano do empreendimento e não segundo a propriedade da área em que serão realizadas as construções. 2. As obras de construção ou reforma de barracas na orla marítima de Salvador/BA, ainda que estejam localizadas em terreno de marinha, de propriedade da União, não atraem a competência exclusiva do IBAMA para conduzir o correspondente estudo de impacto ambiental, por não estar configurado impacto ambiental nacional ou regional. 3. Agravo de instrumento a que se dá provimento. (Acórdão N° 2007.01.00.000782-5 de Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de 18 Junho 2007).

Aqui nesse precedente restou claro aos desembargadores federais do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que as construções conhecidas como barracas de praias – ainda que edificadas em terreno de marinha de domínio da União - não atraem a competência exclusiva

do IBAMA para licenciamento ambiental, uma vez que na hipótese em apreciação não se verificou impacto ambiental nacional ou regional.

No mesmo sentido eis excerto do Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004, lavrado pelo Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente:

O licenciamento ambiental tem por fundamento compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, tendo sua análise focada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, não na titularidade dos bens afetados.

Nele o parecerista assim averbou:

Portanto, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União para que fique caracterizado a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido.

Poucas novidades quando comparamos a novel Lei Complementar 140/2011 com a Resolução nº 237/1997 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, a qual inovou inconstitucionalmente a Lei nº 6.938/1981 ao criar novos critérios de competência baseados na dominialidade e na localização dos bens. Eis dispositivos da Resolução em foco:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - 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 e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

De qualquer sorte, desde 2011 foi editada a referida Lei Complementar que sepultou parcialmente, por perda de objeto, controvérsia sobre a juridicidade de algumas mudanças levadas a efeito pela aludida resolução.

É que, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 140/2011, o art. 10 e seu §1º da Lei nº 6.938/1981, foram em parte modificados tendo sido revogados ainda os parágrafos 2º, 3º e 4º.

Vejamos como ficou a nova redação:

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

§2º (revogado).

§3º (revogado).

4º (revogado).

Enfim, importante conferir os arts. 7º, inciso XIV, alíneas “a” a “h”, art. 8º, incisos XIII, XIV e XV, art. 9º, incisos XIII e XIV, alíneas “a” “b” e art. 10, todos do novo diploma legal referido:

LC 140/2011:

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o 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 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;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

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

XIV - 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;

XV - 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);

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

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

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, 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);

Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

Vê-se assim que a competência para licenciamento se escora ora na amplitude do impacto, em que pese essa cláusula não seja expressa como na legislação revogada, ora na titularidade dos bens afetados, ora em sua localização, que é o exemplo de empreendimentos em terras indígenas que pertencem à União, independentemente onde situadas, ficando reservada aos municípios a competência naquelas hipóteses de impacto ambiental meramente local.

Sobre essa questão da área indígena, o STF assim pontificou:

Estudos prévios demonstram que a usina não será instalada em área *indígena*, ficando dispensada a autorização do IBAMA para o *licenciamento*. 3. Agravo interposto pelo Estado provido. Negado provimento ao recurso da Procuradoria-Geral da República. (SL 800 AgR. Supremo Tribunal Federal, 05/03/2020).

No julgado em apreço, vê-se o alcance normativo que dele decorre, que é o comando no sentido de que se a usina viesse a ser instalada em terra indígena, tal atrairia a competência do órgão licenciador federal, o Ibama.

No que se refere aos municípios, afora os casos textualmente da alçada da União previstos na aludida Lei Complementar, o licenciamento é da competência de seus órgãos naqueles casos de atividades e empreendimentos que sejam potencialmente causadores de danos de âmbito meramente local, como já previa o art. 7º da Resolução nº 237 do CONAMA:

Art. 7º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Assim, a localização da atividade em área de domínio da União, Estado, Distrito Federal e Município via de regra determina qual o órgão responsável pela outorga da licença, atraindo para o Estado, em se tratando de dúvida, a competência licenciadora.

É o que observa o professor Trennepohl (TRENNEPOHL, 2018, p. 150), ao afirmar que:

[...] para os estados a norma delegou a competência residual, isto é, o licenciamento de todas as atividades não previstas nos arts. 7º e 9º, bem como das atividades ou empreendimentos localizados em unidades de conservação instituídas pelo Estado.

Enfim, a incerteza sobre a competência com relação a empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental, milita em favor do estado.

De anotar a observação de Maurício Carneiro Paim sobre as novidades da LC 140, art. 7º, no sentido de que:

A inovação mais significativa está prevista na alínea “h”. Consiste na possibilidade de o Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, estabelecer outras hipóteses de licenciamento ambiental no âmbito federal, 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.

Essa situação – competência para licenciamento com base no porte e potencial poluidor da obra – só vem reafirmar a amplitude do impacto ambiental como critério para permitir ao IBAMA a competência para o

licenciamento de outras hipóteses não previstas na Lei Complementar, ainda que em empreendimentos localizados em município ou estado, como aliás já acontecia a partir da legislação revogada.

Dois registros importantes que constituem exceções à regra geral e que podem ser encontradas no art. 15 da LC 140/2011:

O primeiro é no sentido de que o IBAMA deve entrar em campo quando houver a inércia tanto de Estado quanto de Município, atuando a referida Autarquia federal no manejo da competência suplementar ou da atuação supletiva como preferiu dizer a LC 140/2011, art. 2º, inciso II.

O segundo registro vem do professor Sirvinskas, para quem na “(...) falta de estrutura do município e capacitação dos seus funcionários para a concessão de licenças ambientais (...), a competência passa para o governo estadual.” (SERVINSKAS, 2008).

É o que prevê o referido art. 15, incisos I, II e III da LC 140:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Sempre lembrando as palavras do professor Antônio Henrique Lindeber Baltazar, no sentido de que:

A competência comum, cumulativa ou paralela é modelo típico de repartição de competências do moderno federalismo cooperativo, nela distribuem-se competências administrativas a todos os entes

federativos para que a exerçam sem preponderância de um ente sobre o outro, ou seja, sem hierarquia.

Não há dúvida, portanto, acerca dessa necessária cooperação dos entes federativos no sentido de levar a sério, cada qual no seu nível de competência, o licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente.

2 CONCLUSÃO

De tudo quanto exposto até o presente momento, sem pretensão obviamente de esgotar o tema, o presente trabalho tem a apresentar ao leitor – à conta de notas conclusivas – as seguintes considerações:

Na verdade, a divisão de competência entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o licenciamento ambiental baseia-se na dominialidade dos bens afetados ou ameaçados, na sua localização, mas também na amplitude do impacto diretamente incidente sobre o meio ambiente.

Há, portanto, critérios razoavelmente seguros para definição do único ente federativo responsável, podendo recair tal mister a qualquer um deles, a depender da situação examinada.

O caso concreto deve figurar, portanto, como suporte fático a atrair a regra de incidência, ditando assim qual ente federativo vai licenciar o empreendimento.

Isso nos permite concluir que não é só a magnitude do gravame sobre a natureza o único critério viável para definição da competência enfocada, como no exemplo de obra numa terra indígena que se encontra dentro do território de um município.

O critério, portanto, é múltiplo não se restringindo à amplitude do impacto ambiental.

Outrossim, embora a LC 140/2011 não fale expressamente, ficou evidente que cabe ao órgão ambiental federal (IBAMA) toda e qualquer hipótese de licenciamento ambiental, bastando para tanto ser o caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, como previa o §4º, art. 10 da Lei nº 6.938/1981 e também o art. 4º, caput, da Res. 237 do CONAMA.

Além disso, essa responsabilidade recai sobre a aludida Autarquia em se tratando de atividades e obras previstas textualmente na Lei Complementar nº 140/2011, podendo a Comissão Tripartite de que trata o art. 7º, alínea “h” dispor sobre outras hipóteses de licenciamento, ampliando, portanto, a competência do IBAMA.

Ademais, restou claro ainda que os Estados têm competência para o exame e outorga da licença em caráter residual, ficando a cargo dos municípios o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto meramente local.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2020.

_____. *Lei Complementar nº 140/2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em 14 de nov. de 2020.

_____. *Lei nº 6.938/1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 30 maio 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução nº 237/2007*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 30 maio de 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Acórdão no Agravo de Instrumento n.2007.01.00.000782-5/BA*. Relatora: RODRIGUES, Maria Isabel Gallotti. Publicado no DJ de 10-09-2007 p. 64. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca>>. Acesso em: 30 maio de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *SL 800*. Relator: Dias Toffoli. Publicado no DJ de 05/03/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=licenciamento%20e%20ambiental%20e%20indigena&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindember. *Repartição Constitucional de Competências no Estado Federal Brasileiro*. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/Medias/1/Media/Professores/ToqueDeMestre/AntonioLindemberg/toq18_antonio_henrique.pdf>. Acesso em: 29 maio 2014.

FINK, Daniel Roberto. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAIM, Maurício Carneiro. *Lei Complementar nº 140/2011: Primeiras impressões*. Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em: 28 maio 2014.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. 6. ed. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

