

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL LIMA FERNANDES

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº
140/2011**

**BRASÍLIA-DF
2015**

GABRIEL LIMA FERNANDES

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº
140/2011**

Monografia apresentada como exigência para a obtenção do grau de Pós-graduado em Direito no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

**BRASÍLIA-DF
2015**

Aos meus pais, que me possibilitaram mais esta conquista.
Ao meu eterno avô, figura de inspiração para concluir este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho pretende demonstrar a importância do tema do Licenciamento Ambiental para a natureza e para o homem, mostrando que a relação compatibilizada entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, formando o desenvolvimento sustentável, é totalmente eficaz para uma melhor qualidade de vida. Visa, também, esclarecer as inovações realizadas pela Lei Complementar nº 140/2011, buscando encerrar os conflitos e as divergências existentes em relação à competência para a realização do Licenciamento Ambiental entre os entes federativos, mostrando que cada ente possui seu âmbito de atuação e apresentando o Município como ente totalmente competente para o processo do Licenciamento Ambiental, mostrando sua colocação na Federação brasileira, tornando-se autônomo e com funções privativas em relação aos demais entes federativos, sendo um ente capaz de exercer o Licenciamento Ambiental.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Lei Complementar nº 140/2011. Conflito de competência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
1 ASPECTOS HISTÓRICOS	09
1.1 Meio Ambiente	09
1.2 Direito Constitucional x Direito Ambiental	13
1.3 Federalismo.....	19
2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEI Nº 6.938/81	21
2.1 A Lei nº 6.938/81.....	23
2.2 Atividades relacionadas ao Licenciamento Ambiental	25
2.3 Princípios	27
2.4 Fases do Licenciamento Ambiental.....	28
2.5 Retirada da Licença Ambiental.....	30
2.6 Natureza Jurídica	31
2.7 Descumprimento do Licenciamento Ambiental.....	32
3 AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011.....	34
3.1 União.....	42
3.2 Estados e Distrito Federal.....	42
3.3 Municípios	43
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

Sendo um dos assuntos mais importantes da atualidade no Direito Ambiental e, ao mesmo tempo, um dos mais polêmicos, o Licenciamento Ambiental vem conquistando cada vez mais espaço nos debates jurídicos ocorridos no Brasil. Trata-se de algo muito útil para toda população, pois visa a preservar o meio ambiente, propiciando uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas.

A busca cada vez mais desenfreada de crescimento econômico, com a procura por bens de consumo, fez com que a população se preocupasse com a exaustão dos recursos naturais, podendo ocorrer alguma alteração no futuro. Essa consciência fez com que ocorressem estudos para que pudesse existir um crescimento econômico junto com a conservação dos recursos naturais, aplicando um desenvolvimento sustentável.

A falta de água em decorrência da destruição de matas e fechamento de rios, a grande morte de animais pelos desmatamentos visando à construção de indústrias, a poluição do solo e das águas, a mudança na flora pelas substituições das florestas para ocorrerem atividades agrícolas, ou seja, tudo isso contribuiu para que a população, não só a brasileira, mas a mundial, ficasse em alerta para tentar diminuir ou reverter o desequilíbrio ambiental.

Na legislação brasileira, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e significou um importante avanço na defesa e preservação do meio ambiente, criando sanções que devem ser aplicáveis àqueles que desrespeitarem as normas de proteção dos recursos naturais, servindo para que as pessoas se preocupassem mais com o assunto em questão.

Uma das principais preocupações da Lei nº 6.938/81 era a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio

ambiente e do equilíbrio ecológico, surgindo a norma do Licenciamento Ambiental para controlar essa situação.

O Licenciamento Ambiental funciona como uma espécie de autorização prévia do Estado, através do órgão ambiental competente, para casos de empreendimentos, atividades ou obras que possam causar alguma modificação no equilíbrio ambiental ou alterar as características naturais do meio ambiente e que tenham um potencial poluidor que ponha em risco a vida saudável da população.

Ao longo dos tempos, com o crescimento da população e com o início de atividades que envolviam o meio ambiente, a situação de preservação da natureza foi se modificando. O homem que se transferia de uma área para outra deixou de se mover, estabelecendo-se fixamente em uma determinada região. Surgiram as atividades agrícolas e a exploração da natureza para a construção de bens materiais, dentre outras invenções que necessitavam dos recursos naturais.

Com a fixação dos povos em uma área, a regeneração da natureza ficou sem ser estabelecida, pois os recursos naturais, que antes eram desenvolvidos, passaram a se esgotar e ficar escassos, modificando as características naturais do meio ambiente. A intenção de viver mais e se reproduzir com mais intensidade fez com que existisse um crescimento constante das pessoas nas comunidades.

O grande desenvolvimento dos povos, com o passar dos anos, fez com que ocorresse a Revolução Industrial, sendo um marco importante para a relação homem-meio ambiente. Os produtos da natureza passaram a se esgotar e deu-se início à poluição de rios, do ar e do solo, causando transtornos a toda a população.

O comportamento da humanidade passou a ser preocupante, exigindo cada vez mais o interesse em estabelecer um plano para que voltasse a existir um equilíbrio ambiental favorável a todos os povos.

Nos tempos modernos, a grande degradação da natureza vem complicando cada vez mais a vida das pessoas, através das poluições em todos os aspectos, como: ar, solo e água. Além disso, os recursos naturais estão se esgotando e animais sendo extintos, tudo em decorrência da falta de respeito ao meio ambiente.

É necessário que a população mundial tenha consciência para que mude essa situação tão desagradável para todos.

Por isso, é importante o estudo detalhado sobre o Licenciamento Ambiental, analisando todo o seu processo e suas fases, mostrando que é um instrumento de suma importância para que ocorra a preservação do meio ambiente, através da atuação e competência dos entes federativos na realização do Licenciamento Ambiental.

Desta forma, no decorrer deste trabalho monográfico, procura-se responder a determinados questionamentos, tais como: quais os aspectos históricos da proteção ao meio ambiente? Qual a importância da Lei nº 6.938/81 e do Licenciamento Ambiental para o meio ambiente? Quais as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011 e ainda existem conflitos de competência entre os entes federativos mesmo após a edição da referida lei? A justificativa para este trabalho é explicar como o Licenciamento Ambiental tem sido importante para o meio ambiente, buscando condicionantes que devem ser seguidas pelo empreendedor, devendo se adequar às normas estabelecidas pelo órgão ambiental competente. O conflito de competência existente entre os entes federativos antes da Lei Complementar nº 140/2011 deve, definitivamente, acabar, fazendo com que o processo do Licenciamento Ambiental seja mais eficaz e possibilite aos Municípios atuarem como entes capazes de exercer o Licenciamento Ambiental, assim como prevê a própria Constituição Federal de 1988.

Tem-se, então, como objetivo geral, analisar o procedimento do Licenciamento Ambiental, suas fases, formas de aplicação e demonstrar sua importância para toda a população. Os objetivos específicos são: debater sobre os aspectos históricos de proteção ao meio ambiente; identificar a importância da Lei nº 6.938/81 e do Licenciamento ambiental para o meio ambiente; discutir as inovações feitas pela Lei Complementar nº 140/2011 e a busca pelo fim dos conflitos de competência entre os entes federativos. Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses são investigadas através de pesquisa bibliográfica. No que tange à tipologia da pesquisa, esta é, segundo a utilização dos resultados, pura, visto ser realizada apenas com o intuito de aumentar o conhecimento. Segundo a abordagem, é qualitativa, buscando apreciar a realidade do tema no ordenamento jurídico pátrio. Quanto aos objetivos, a

pesquisa é descritiva, posto que buscará descrever, explicar, classificar e esclarecer o problema apresentado.

No primeiro capítulo, apresenta-se como ocorreram as primeiras manifestações de proteção ao meio ambiente, mostrando a sua conceituação e a relação entre o Direito Constitucional e o Direito Ambiental, estabelecendo o Federalismo Cooperativo, formado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como responsável pela preservação do meio ambiente.

No segundo capítulo, analisa-se como se deu o surgimento da Lei nº 6.938/81 e sua importância para que ocorresse a criação do instrumento do Licenciamento Ambiental, mostrando as fases do licenciamento, sua natureza jurídica, dentre outros assuntos relacionados ao instrumento.

No terceiro capítulo, discute-se sobre as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011, sobre se ainda existem conflitos de competência entre os entes federativos, relacionados à concessão da licença ambiental, mostrando que os Municípios são considerados, também, responsáveis em realizarem o processo do Licenciamento Ambiental, pois são entes da Federação.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS

O meio ambiente é, sem dúvida alguma, o maior bem da vida para que toda a população se desenvolva em condições em que possa viver bem, com saúde e sempre buscando novos objetivos, devendo ser respeitado e protegido por todos. Por isso, é necessário que normas estabeleçam condições e obrigações para que o meio ambiente seja sempre preservado e, com isso, melhorar a qualidade de vida da população, devendo existir uma relação perfeita do homem para com o meio ambiente.

1.1 Meio Ambiente

Antes de começar a debater mais sobre o meio ambiente, é importante saber a sua definição para que possamos compreender mais sobre o assunto em questão. O meio ambiente é considerado o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas¹.

A expressão meio ambiente, que historicamente passou a ser utilizada no Brasil, é claramente redundante. “Meio” e “ambiente” são sinônimos, designam o âmbito que nos cerca, o nosso entorno, onde estamos inseridos e vivemos².

No presente trabalho, é importante atentar para o fato de que o meio ambiente vai estar mais diretamente ligado aos recursos naturais, envolvendo o ar, a terra e a água. Então, com isso, pode-se ter uma noção básica de que o meio ambiente é um conjunto de recursos ambientais, representando toda a natureza.

¹BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

² BELTRÃO, Antônio F. G.. *Curso de direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 5.

Para compreender mais sobre a importância do meio ambiente para a vida da população, é interessante falar sobre a evolução e o surgimento dos problemas que fizeram com que o meio ambiente se tornasse alvo principal de proteção por parte da população, vindo a ser, posteriormente, regulamentado por normas e leis, que fizeram com que o meio ambiente ganhasse a importância que sempre mereceu.

Antigamente, nos tempos passados, os homens viviam basicamente da caça e pesca para a sua sobrevivência. A relação do homem com o meio ambiente era estável, não ocasionando prejuízos para o território onde os seres humanos se concentravam³.

Naqueles tempos remotos, a grande maioria da população era nômade, ou seja, se deslocava com frequência de uma localidade para outra, sempre em busca de novo território para se instalar. Na medida em que os recursos naturais daquela determinada área iam se esgotando, a população, naturalmente, se transferia para outro local, fazendo com que não resultasse nenhum prejuízo ao meio ambiente.

Os povos não sabiam que estavam ajudando a natureza, mas estavam causando grande contribuição ao meio ambiente, pois não deixavam que os recursos naturais fossem esgotados. Essa relação do homem com o meio ambiente era perfeita, facilitando a recomposição e regeneração da fauna e flora que ali se encontravam. Com a saída dos povos da região que era habitada, os animais voltavam a se reproduzir novamente até atingir a população ideal e a vegetação se desenvolvia, ganhando força e quantidade natural.

Ao longo dos tempos, com o crescimento da população e o início de atividades que exigiam a utilização dos recursos naturais, a situação de preservação do meio ambiente começou a ser abalada.

O homem, que antes se transferia de uma determinada localidade para outra, deixou de se mover, estabelecendo-se fixamente em alguma área. Surgiram as atividades agrícolas e a exploração da natureza para a construção de arcos, flechas, machados, dentre outras invenções que necessitavam dos recursos naturais.

³TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.1.

Com a fixação dos povos em uma determinada localidade, a regeneração da natureza ficou sem ser estabelecida, pois os recursos naturais passavam a se esgotar, modificando as características naturais do meio ambiente, causando um desequilíbrio ambiental, que antes não existia.

A intenção de se viver mais e se reproduzir com mais intensidade fez com que existisse um crescimento constante de pessoas nas comunidades, fazendo com que o meio ambiente já começasse a sentir os efeitos do desenvolvimento sócio-econômico. O comportamento da humanidade passou a ser preocupante, exigindo cada vez mais o interesse em estabelecer um plano para que voltasse a existir um equilíbrio ambiental favorável a todos os povos.

Pode-se destacar, com o grande desenvolvimento econômico que existiu, o surgimento da Revolução Industrial, que foi um marco importante para a concretização da defesa ao meio ambiente⁴.

O meio ambiente, nos tempos remotos, nunca foi alvo de grande atenção e preocupação por parte da população no Brasil, pois sempre se colocava a economia em primeiro lugar, visando sempre ao lucro.

Com o passar dos anos, os seres humanos, envolvendo doutrinadores, estudiosos do tema, políticos e empresários, começaram a discutir mais sobre os aspectos ambientais, pois estavam notando que os recursos naturais estavam ficando escassos, ocorrendo um verdadeiro desequilíbrio ambiental desfavorável à saúde da população⁵.

No Brasil, o crescimento urbano ocorreu de forma acelerada, sendo influenciado pela “modernização da agricultura”, que fez com que os recursos naturais fossem mais explorados pelos homens, tendo em vista sua importante função no desenvolvimento dos povos, servindo como alimentação da população.

Com isso, com a grande urbanização que começou a surgir no Brasil, o meio ambiente começou a sentir o efeito que não sentia antes, qual seja, o da grande demanda por parte da população urbana, exigindo-se cada vez mais a colheita de

⁴TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.3.

⁵ibid., 2008, p.5.

plantações para suprir as necessidades básicas dos povos. A poluição começou a se propagar de forma assustadora, tendo em vista o desenvolvimento industrial que foi surgindo ao longo dos anos.

Pode-se dizer que a grande consequência do desenvolvimento urbano foi justamente, do ponto de vista sócio-ambiental, o fato de que as demandas sociais urbanas por elementos de infra-estrutura básica, como a saúde, transporte, educação, habitação, não puderam ser atendidas de forma ideal, buscando sempre uma grande arrecadação econômica, que atingia o meio ambiente, ou seja, ocorreu um verdadeiro crescimento econômico sem se preocupar com o meio ambiente.

O meio ambiente começou a ser explorado de forma exorbitante, sem nenhuma cautela ou preocupação por parte da população, criando um verdadeiro impacto ambiental que, futuramente, veio a ser sentido pelos povos.

A degradação ambiental surgiu, fazendo com que a saúde da população se desgastasse cada vez mais, através da poluição de rios, desmatamento incontrolável de florestas e poluição do ar, em decorrência da emissão de gases prejudiciais, sem haver nenhum tipo de precaução por parte das indústrias.

Além da ocorrência mais intensa da poluição, originada do processo de industrialização, a urbanização contribuiu de forma exagerada para a crescente degradação ambiental. As indústrias nunca receberam nenhum tipo de repreensão por parte do Poder Público, atuando de forma livre, como bem entendessem.

Posteriormente, viu-se que o Poder Público, finalmente, resolveu dar a atenção adequada para que o meio ambiente começasse a ser definitivamente preservado e protegido por parte da população, em decorrência de normas que foram, aos poucos, sendo adaptadas ao funcionamento de empreendimentos ou atividades que utilizassem recursos naturais em seus processos de fabricação.

O Brasil é caracterizado por ser rico na flora, tendo diversidades de florestas que são um atrativo para as empresas, não só brasileiras, mas também estrangeiras, que exploram com frequência os nossos recursos naturais. Foi preciso, então, que o Poder Público se preocupasse em fiscalizar essas atividades exploradoras, que desmatam cada vez mais nossa flora, através da exploração da

madeira e de queimadas ilegais, prejudicando e causando cada vez mais impactos ambientais de grande porte.

Pôde-se ver, então, que a relação do desenvolvimento econômico e meio ambiente passou a ser preocupante, pois as empresas exigiam progressivamente mais recursos naturais nas suas atividades, sempre visando ao lucro e ao desenvolvimento social. O crescimento urbano e a vontade de sempre se desenvolver mais foram os pontos principais para que o meio ambiente passasse a ser protegido oficialmente pelo Poder Público, através dos entes federativos e dos órgãos ambientais.

1.2 Direito Constitucional x Direito Ambiental

Visando à atenção adequada ao meio ambiente e buscando sempre a sua preservação, surgiu o Direito Ambiental, responsável pelo desenvolvimento e proteção da natureza.

O Direito Ambiental pode ser definido como o ramo do direito que possui um conjunto de normas e dispositivos responsáveis em regulamentar a proteção e o uso adequado do meio ambiente, visando à concretização de uma sadia qualidade de vida da população⁶.

Apesar de ser considerado um ramo novo no direito, o Direito Ambiental vem ganhando grande importância e destaque ao longo do tempo, pois o seu objeto de estudo se destina a criar e envolver uma relação do homem com o meio ambiente eficaz, sem prejudicar o bem da vida maior, que é a natureza.

O Direito Ambiental é um ramo do direito considerado autônomo, em virtude da natureza específica do seu objeto, que se refere à ordenação da qualidade do meio ambiente com vistas à sadia qualidade de vida. O Direito Ambiental relaciona-se com outros ramos do direito e com outras ciências, tais como: Ecologia, Economia,

⁶CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. Direito Ambiental. *Resumo Jurídico*, n. 17. 5. ed. São Paulo: Exord, 2009, p.1.

Estatística, Engenharia, Direito Constitucional, Administrativo, Tributário, Processual Civil e Penal⁷.

Trata-se de um ramo do direito com princípios próprios, com previsão constitucional e moderna, sendo criada até mesmo uma Política Nacional do Meio Ambiente, visando ao total apoio e proteção aos recursos naturais, que será estudada mais adiante de forma mais detalhada.

Dentre os princípios do Direito Ambiental, podem-se citar: Princípio do Desenvolvimento Sustentável, Princípio do Poluidor Pagador, Princípio da Prevenção, Princípio da Participação, Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, Princípio do Limite e Princípio da Cooperação entre os Povos.

O Princípio da Precaução, também conhecido como Princípio da Prevenção, é o princípio que mais se relaciona com o tema do trabalho em questão, o Licenciamento Ambiental, relatando as formas de prevenir o dano ambiental, sendo, assim, considerado o mais importante princípio do Direito Ambiental⁸.

Diante da complexidade da reparação do dano ambiental, o Princípio da Prevenção ganha destaque em relação aos demais princípios, estruturando medidas e formando meios de estudo para se saber como e onde atuar de forma mais específica para atenuar ou acabar com qualquer tipo de degradação ambiental, destacando-se o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que será visto de uma forma mais detalhada adiante.

Pode-se ver, então, que a função do Direito Ambiental é justamente criar e disponibilizar aos governos e à sociedade instrumentos para que ocorra a proteção ambiental, criando sempre medidas que possam mitigar ou acabar com a degradação do meio ambiente.

No Brasil, o tema do meio ambiente demorou a ser analisado pela Constituição Federal, ficando sempre de lado e sem atenção adequada. Tratando-se mais do assunto das Constituições Federais, a Carta Magna de 1891 não teve até mesmo

⁷CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. Direito Ambiental. *Resumão Jurídico*, n. 17. 5. ed. São Paulo: Exord, 2009, p.1.

⁸Ibid., 2009, p.1.

postura em relação às atividades que pudessem apresentar riscos para a saúde pública, não proibindo nada.

Na Constituição Federal de 1934, surgiram as primeiras disposições que poderiam resultar em proteção ambiental, porém, as normas legais infraconstitucionais colocavam os recursos ambientais apenas como insumos de produção, visando, pois, ao desenvolvimento da economia, sem se preocupar com a natureza. Assim também ocorreu com as Constituições Federais de 1937, 1946 e 1967, que se mantiveram omissas em relação à proteção ao meio ambiente⁹.

Embora alguns doutrinadores defendam que o Regimento do Pau-Brasil tenha sido a primeira norma de preocupação com meio ambiente, é claro o objetivo do regimento, que buscava somente proteger os interesses econômicos da Coroa. O meio ambiente passou a ser tema de destaque somente com a edição da Constituição Federal atual, qual seja, a de 1988, possuindo um capítulo exclusivo dedicado à matéria, sendo considerada até mesmo uma das mais modernas do mundo pela sua tamanha preocupação com os recursos naturais¹⁰.

A nossa Carta Magna passou a discutir mais sobre o meio ambiente, criando normas que visam à preservação ambiental e à preocupação por parte do Poder Público para eliminar os problemas que vinham surgindo ao longo dos anos.

A Constituição Federal de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico¹¹.

Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias,

⁹TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.11.

¹⁰ibid., 2008, p.11.

¹¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47.

desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos¹².

Debatendo mais sobre a atual Carta Magna, destaca-se o art. 225, expondo e defendendo em seu *caput* que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população. No § 1º do art. 225, mais especificadamente nos incisos IV, V e VII, é que se encontram as primeiras fontes para que surgissem mecanismos de defesa ao meio ambiente, em que destaca que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é assegurada pelo controle de produção de substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, além de exigir, para instalação de obras que causem a degradação ambiental, o estudo de impacto ambiental e a proteção à flora e fauna¹³.

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.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – 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;

[...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade;

O art. 225 da Constituição Federal, em capítulo exclusivo totalmente dedicado ao meio ambiente, representou, assim, o início da efetivação da proteção ao meio ambiente, através de normas elencadas em seus incisos que resultaram em mais atenção, tanto pela população quanto pelos empresários, através de suas indústrias.

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47.

¹³BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

O termo “equilíbrio ecológico” não significa manter o meio ambiente sempre em condições naturais inalteráveis. Porém, deve haver uma interação harmônica entre os elementos formadores da ecologia – populações, comunidades, ecossistemas e a biosfera – que deverão receber intensa fiscalização por parte do Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas, como o próprio art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se manifesta¹⁴.

A partir da leitura do supracitado dispositivo constitucional, evidencia-se a ocorrência de mudanças significativas na abordagem do tema, onde os atos dos Poderes Públicos e dos particulares não poderão ofender o meio ambiente e as normas jurídicas devem-lhe conformação¹⁵.

A fiscalização de obras ou atividades utilizadoras de recursos naturais que possam causar a degradação ambiental também contribuiu para uma melhor relação do homem com o meio ambiente, através dos estudos de impacto ambiental, para formar medidas mitigadoras ou compensatórias para os desequilíbrios ambientais que surgiram.

O meio ambiente deve ser protegido por todos, pois cabe a cada um preservá-lo e ajudá-lo, sendo um direito inalienável, devendo ser respeitado da melhor forma possível.

Importante também salientar que o art. 23 da nossa atual Constituição Federal, mais precisamente em seus incisos VI e VII, foi de grande recepção, pois influenciou a defesa ao meio ambiente, afirmando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela proteção ao meio ambiente, envolvendo a flora e a fauna, e o combate à poluição em qualquer de suas formas¹⁶.

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

[...]

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

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

¹⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p.132.

¹⁵ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 49.

¹⁶BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

Em relação ao art. 23 da nossa Constituição Federal de 1988, esse artigo foi fundamental para se concretizar a proteção ao meio ambiente. O Poder Público, com esse artigo, passou a ser o principal protetor dos recursos naturais, atuando na figura dos entes federativos.

A cooperação entre os entes federativos contribuiu de forma extrema para que o meio ambiente fosse preservado, evitando-se, com isso, impactos ambientais que antes não eram contidos, fazendo com que todo tipo de atividade que utilize recursos ambientais fosse fiscalizada de forma rígida.

Com essa cooperação entre os Estados, Distrito Federal, União e Municípios, a defesa ambiental ficou muito mais ampla e eficaz, pois os órgãos ambientais de cada ente federativo podem se ajudar em determinados casos, visando sempre à proteção ao meio ambiente.

Com essa divisão feita pela Constituição Federal, cada Estado passou a ser responsável por seu território, devendo agir de forma rígida no combate a atividades que possam causar a degradação ambiental, realizando os estudos ambientais que forem adequados, dependendo da situação.

No Brasil, mais especificadamente no Rio de Janeiro, em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, onde foi debatido o assunto da preservação ambiental. Essa conferência ficou conhecida como Eco 92 e representou acordos assumidos e assinados no evento, mostrando que a união dos povos pode fazer com que exista uma cooperação em torno do meio ambiente, buscando sempre soluções para que ocorra a preservação ambiental¹⁷.

Pode-se afirmar, então, que o meio ambiente, com a edição da Constituição Federal de 1988, ganhou destaque e passou a ser um dos temas mais importantes e debatidos por parte da Carta Magna, tendo em vista sua grande repercussão em relação ao desenvolvimento econômico, que estava colocando a vida em perigo, pondo em risco a própria vida humana.

¹⁷TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.7.

Além dos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estudos e encontros começaram a ocorrer visando e debatendo o meio ambiente, para se saber as formas e modos adequados que possam ser utilizados para existir um equilíbrio ambiental e possibilitando um desenvolvimento econômico compatibilizado com a preservação ambiental, aspirando sempre a uma melhor qualidade de vida da população.

Além de encontros nacionais, é importante frisar que ocorreram também encontros internacionais para debater sobre as possibilidades de manter o meio ambiente sempre ecologicamente equilibrado, evitando-se a degradação ambiental. Como exemplo, pode-se citar a Eco 92, já mencionada anteriormente, que representou uma reunião entre vários países do mundo para estudarem meios para preservar o meio ambiente, ocorrendo até mesmo a assinatura de termos entre os países para firmar uma espécie de acordo em torno da preservação do meio ambiente.

1.3 Federalismo

Tratando-se mais sobre o assunto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pode-se citar, como principal característica na defesa do meio ambiente, o Federalismo. No Federalismo, existe a divisão de poderes entre os entes federativos, quais sejam: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Cada ente federativo possui deveres que devem ser cumpridos de forma a manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é direito de todos, como a nossa própria Constituição Federal atual afirma.

A principal diferença da atual Constituição Federal em relação às anteriores foi a elevação do Município a ente federativo, que passou a possuir competências próprias de atuação, ficando responsável também pela defesa do meio ambiente.

Com a divisão de poderes entre os entes federativos, ambos autônomos entre si, o meio ambiente passou a ser melhor fiscalizado, possibilitando uma atuação mais rígida por parte do órgão ambiental responsável pela fiscalização dos recursos naturais.

Ver-se-á, mais adiante, que essa divisão de poder entre os entes da Federação brasileira visando à defesa do meio ambiente causou e vem causando grandes debates entre os Estados, gerando conflitos que vão parar na justiça. As grandes manifestações entre os doutrinadores dizem respeito à competência de cada ente federativo para buscar a preservação do meio ambiente¹⁴.

Muitas vezes, um Estado-membro é de acordo com determinada medida ambiental e a União, por exemplo, não o é. Isso gera conflitos e mais conflitos, os quais serão estudados de forma mais detalhada nos próximos capítulos do presente trabalho em questão.

Assim, com todas essas alterações na nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o meio ambiente, finalmente, ganhou a importância que sempre deveria ter, sendo alvo principal de proteção por parte do Poder Público, tratando-se de um dos assuntos mais importantes da atualidade. Nos próximos capítulos, estudar-se-á com mais detalhes a proteção ambiental, em que veremos como surgiu o principal instrumento de defesa e preservação do meio ambiente: o Licenciamento Ambiental.

¹⁴FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.110.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEI Nº 6.938/81

Analisando o próximo assunto em questão, com todos os problemas relacionados ao meio ambiente, foi necessária a criação de algum instrumento para que se pudesse mitigar ou acabar com a grande degradação ambiental que estava ocorrendo no país, ou que pudesse fiscalizar os empreendimentos que utilizassem os recursos naturais em suas atividades, surgindo, assim, o Licenciamento Ambiental.

Sendo um dos assuntos mais importantes da atualidade na área do direito voltado ao meio ambiente, o Licenciamento Ambiental vem conquistando cada vez mais espaço nos debates jurídicos ocorridos em nosso país, mostrando a preocupação da população com a preservação do meio ambiente. Essa preocupação só se tornou real com os problemas que surgiram ao longo do tempo, fazendo com que os povos se voltassem mais para as consequências que começaram a surgir.

A falta de água em decorrência da destruição de matas e fechamento de rios, a grande morte de animais pelos desmatamentos visando à construção de indústrias, a poluição do solo e das águas, a mudança na flora pelas substituições das florestas para ocorrerem atividades agrícolas, ou seja, tudo isso contribuiu para que a população brasileira ficasse em alerta para tentar minimizar ou acabar com o desequilíbrio ambiental, procurando uma forma de reverter essa situação tão desfavorável à sadia qualidade de vida dos povos¹.

Através dos estudos, constata-se que o Licenciamento Ambiental possui basicamente a função de evitar que um dano ambiental ocorra, sendo uma espécie de método preventivo da degradação ambiental, mostrando-se um meio extremamente importante para o meio ambiente. Assim, manifesta-se Erika Bechara:

¹TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.4.

Trata-se de típico instrumento de prevenção de danos ambientais, visto que é nesse procedimento que o órgão ambiental licenciador verifica a natureza, dimensão e impactos (positivos e negativos) de um empreendimento potencialmente poluidor, antes mesmo seja ele instalado e, a partir de tais constatações, condiciona o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos (chamados de condicionantes) aptos a eliminarem ou reduzirem tanto quanto possível os impactos ambientais negativos².

O Licenciamento Ambiental foi justamente um dos meios utilizados pelo Poder Público para tentar fazer com que exista um equilíbrio ambiental e que a saúde da população seja preservada, através da proteção ao meio ambiente e também mediante mecanismos que possibilitem o desenvolvimento da economia, mas sempre compatibilizada com a preservação ambiental, formando o que podemos chamar de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, no conceito clássico do Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland), é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”³.

Para o Supremo Tribunal Federal, “o princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações (ADI 3.540)”.

²BECHARA, Erika. *Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009, p.82.

³MELO, Fabiano. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2014. p. 99.

2.1 A Lei nº 6.938/81

Na legislação brasileira, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e significou um importante avanço na defesa e preservação do meio ambiente, criando métodos de proteção ambiental e até mesmo sanções aos que desrespeitarem as normas ambientais, servindo para que a população ficasse mais atenta e preocupada com o assunto em questão.

A Lei nº 6.938/81, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi responsável pela criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental⁴.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é formado por um órgão superior (Conselho de Governo), por um órgão consultivo e deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA), por um órgão central (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República), por um órgão executor (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA), por órgãos seccionais e órgãos locais.

O principal instrumento de defesa do meio ambiente, da Lei nº 6.938/81, é o Licenciamento Ambiental, elencado no art. 9º, inciso IV, e *caput* do art. 10 da mesma lei, sendo responsável pelo controle das atividades, obras ou empreendimentos utilizadores de recursos naturais que possam causar alguma degradação ambiental ou que possuam um potencial poluidor que ponha em risco a saúde da população⁵.

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE
Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
[...]
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou
potencialmente poluidoras;

⁴BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

⁵BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

[...]

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

Nesse sentido, assim se manifestam Curt Trennepohl e Terence Trennepohl:

Embora inegável a importância dos demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental se consolidou como um dos mais eficazes na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, não obstante uma série de fragilidades que ainda precisam ser corrigidas, conforme demonstraremos neste trabalho⁶.

Sendo assim, o licenciamento ambiental é responsável pela viabilização da utilização racional dos recursos ambientais, aspirando atingir a finalidade social priorizada na Constituição Federal, promovendo a relação harmoniosa entre o empreendedor e o Estado.

O Licenciamento Ambiental, então, foi instituído pela Lei nº 6.938/81 com a finalidade principal de buscar uma compatibilização entre o meio ambiente e a economia, fazendo com que as atividades que utilizassem os recursos naturais fossem fiscalizadas e atendessem aos requisitos essenciais para que o meio ambiente não fosse afetado pela grande demanda da economia, que cresce mais na medida em que o tempo passa.

Além do Licenciamento Ambiental, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente criou outros instrumentos de defesa ambiental, tais como: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental;

⁶TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.14.

instituição do relatório de qualidade do meio ambiente; cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras dos recursos ambientais⁷.

2.2 Atividades relacionadas ao Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental possui amplo campo de atuação, relacionando-se com atividades que envolvem a flora, a fauna, os recursos hídricos, a pesca, o patrimônio genético e os organismos geneticamente modificados (OGM).

No caso das atividades relacionadas com a flora, os empreendimentos que queiram suprimir a vegetação ou desmatar para usar alternativamente o solo devem requerer ao órgão ambiental a licença para tal ato, pois essa atividade pode causar sérios impactos ambientais na região e ocasionar um desequilíbrio ambiental⁸.

Em se tratando de atividades relacionadas com a fauna, as pessoas que queiram instalar criadouros para fins comerciais e industriais necessitam do licenciamento ambiental. Jardins Zoológicos e criadores amadoristas de passeriformes da fauna silvestre brasileira também precisam do processo do licenciamento ambiental feito pelo órgão ambiental competente, tudo em razão da preocupação em preservar os animais e evitar que ocorra a extinção de espécies⁹.

A água tem uma importância indiscutível, servindo não só como insumo produtivo para geração de energia, irrigação, criação de animais, como para a própria sobrevivência da população, daí a atuação do licenciamento ambiental com as atividades relacionadas aos recursos hídricos, pois a água deve ser utilizada de forma racional e evitando-se também a sua poluição¹⁰.

Tratando-se da Pesca, o IBAMA é o órgão responsável pela concessão de licença ambiental, evitando a extinção dos peixes e respeitando os períodos proibidos por lei para a prática pesqueira. Destaca-se também a exploração de

⁷BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set.1981.

⁸TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p. 63.

⁹ibid., 2008, p.125-129.

¹⁰TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p. 143.

algas, que possuem um valor econômico cada vez mais elevado, devendo essa prática ser fiscalizada pelo órgão ambiental e necessitando de licença ambiental.

A coleta de material genético apresenta ampla relação com a legislação ambiental, visto que implica, normalmente, a utilização de espécies da flora e da fauna para sua elaboração, devendo, por isso, receber total atenção por parte do Poder Público e ser exigida a licença ambiental para essa coleta do material genético.

O Licenciamento Ambiental de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) é estabelecido através da Resolução nº 305/02 do CONAMA, merecendo destaque e atenção pelos órgãos ambientais para utilizarem os meios adequados para a concessão da licença ambiental¹¹.

Com a edição da Lei nº 6.938/81, todas as atividades que pudessem interferir na qualidade do meio ambiente deveriam passar obrigatoriamente pelo Licenciamento Ambiental. Porém, somente com o Decreto Federal nº 88.351/83, é que o licenciamento foi regulamentado pela primeira vez.

Nos tempos atuais, quem é responsável por regulamentar o instrumento do Licenciamento Ambiental é a Lei Complementar nº 140/2011. Apesar de a Lei nº 6.938 ter surgido em 1981, foi somente a partir da década de 1990 que o Licenciamento Ambiental passou a ser adotado e respeitado de forma mais rigorosa pelos órgãos ambientais e foi somente no ano de 2011 que passou a ser melhor delimitado.

O Licenciamento Ambiental é de suma importância para a articulação entre os demais instrumentos de defesa da Política Nacional do Meio Ambiente, como: avaliação de impactos ambientais, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento urbanístico ou ambiental. Assim, o Licenciamento Ambiental é considerado o instrumento mais efetivo da Lei nº 6.938/81¹².

¹¹TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.181.

¹²FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.36.

É importante ressaltar que o Licenciamento Ambiental não é somente um mecanismo de prevenção, mas também uma forma de minimizar o dano ambiental causado por alguma atividade, através de medidas mitigadoras e compensatórias, muito importantes para a recuperação ambiental.

2.3 Princípios

O instrumento do Licenciamento Ambiental é inteiramente ligado aos Princípios do Direito Ambiental, quais sejam: Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Participação e Democrático, Princípio da Precaução, Princípio da Prevenção, Princípio da Responsabilidade, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio do Usuário-Pagador e Princípio da Função Socioambiental da Propriedade¹³.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é relacionado ao Licenciamento Ambiental, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado faz com que a pessoa tenha uma vida mais digna, existindo uma melhor qualidade de vida. O Princípio da Participação valoriza a participação das pessoas, podendo a coletividade participar dos processos ambientais, visando sempre à preservação do meio ambiente. O Princípio da Precaução, como o próprio nome afirma, visa à cautela nas tomadas de decisões, ou seja, não se conhecendo os possíveis impactos ambientais que determinada atividade possa causar, esta não é exercida até que se tome conhecimento das consequências que poderão ser causadas. O Princípio da Responsabilidade, assim como o Princípio do Poluidor-Pagador, visa responsabilizar os agentes que praticarem atos lícitos e ilícitos que causem degradação ambiental. O Princípio do Usuário-Pagador visa ao uso racional dos bens ambientais, evitando-se os desperdícios. O Princípio da Função Socioambiental da Propriedade determina que toda propriedade, seja ela rural ou urbana, tem como função a proteção ambiental¹⁴.

Relacionando-se mais com o instrumento do Licenciamento Ambiental, destaca-se o Princípio da Prevenção, que visa minimizar ou compensar os impactos ambientais causados pela intervenção humana no meio ambiente. É justamente através desse princípio que se dá a importância de se obter dados verídicos e

¹³FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.46.

¹⁴ibid., 2010, p.209.

realizar pesquisas em relação aos empreendimentos analisados pelos órgãos ambientais responsáveis em conceder a licença ambiental, pois através desses dados é que os elementos que possam causar os impactos ambientais são conhecidos e estudados para que sejam prevenidos ou minimizados. O principal e mais completo estudo feito para que se possa prevenir a degradação ambiental é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), aplicado nos casos em que o impacto ambiental é significativo¹⁵.

2.4 Fases do Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental é um processo administrativo pautado de complexidade e de litigiosidade, sendo formado por uma sequência de fases, ficando responsável pela concessão de três tipos de licenças ambientais: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Por fases, devem ser compreendidas as etapas, os estudos ambientais, a documentação necessária e os prazos estipulados a serem cumpridos no processo administrativo do licenciamento¹⁶.

A etapa anterior sempre irá condicionar a etapa posterior, de maneira que, não sendo concedida a licença prévia, não se podem conceder as licenças de instalação e de operação, e não sendo concedida a licença de instalação, não irá ser concedida a licença de operação.¹⁷ Então, pode-se ver que as fases da licença ambiental estão ligadas entre si.

A licença prévia é a licença concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, sendo responsável por analisar a sua localização e concepção, verificando a viabilidade ambiental e estabelecendo condicionantes para que sejam atendidos nas próximas fases.¹⁸ O prazo de validade mínimo deve ser estabelecido no cronograma do órgão ambiental competente pela concessão da licença, tendo uma validade máxima de 5 (cinco) anos.

¹⁵FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.55.

¹⁶FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.63.

¹⁷ibid., 2010, p.64.

¹⁸TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.28.

A licença de instalação é a licença concedida posteriormente à aprovação da licença prévia permitindo a instalação da obra ou empreendimento, atendidos os requisitos básicos e aprovados os projetos expedidos pelo órgão ambiental competente, constantes dos planos e projetos estudados. Possui prazo mínimo estabelecido no cronograma do órgão ambiental e um prazo máximo de 6 (seis) anos.

É na fase da licença de instalação em que é feito o Projeto Executivo, sendo uma espécie de maquete do empreendimento, ou seja, é uma reestruturação do projeto original com muito mais detalhes, responsável em estabelecer e analisar a compatibilização da obra com a preservação da natureza¹⁹.

Por último, é concedida a licença de operação, em que o empreendimento é liberado para começar suas atividades, desde que atendidos todos os condicionantes estabelecidos pelo Poder Público, na figura do órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). Possui uma validade de no mínimo 4 (quatro) anos e de no máximo 10 (dez) anos.

É importante ressaltar que, ao terminarem os prazos estabelecidos das licenças ambientais, o empreendedor deve obrigatoriamente requerer a renovação da licença, sob pena de suspensão da mesma licença. O empreendimento, com antecedência mínima de 120 dias do término do prazo de validade estipulado, deve requerer a renovação do prazo protocolando o pedido no órgão ambiental competente, ficando a licença prorrogada automaticamente até a manifestação do órgão, assim como prevê a Lei Complementar nº 140/2011 em seu art. 14, § 4º.

A concessão de qualquer licença ambiental está condicionada a uma avaliação de impacto ambiental, que pode ser em uma esfera mais complexa ou menos rigorosa, dependendo da obra a ser estudada²⁰. Existem casos em que o impacto ambiental é significativo, precisando, nessa condição, de um estudo mais complexo, como, por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o seu respectivo

¹⁹FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 2010, p.69.

²⁰TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.33.

Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), caracterizado pelos significativos impactos ambientais.

O Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) é um resumo do que foi feito no EIA, com linguagem mais acessível ao público, para que as pessoas possam entender o que está sendo estudado. Porém, existem casos em que o órgão ambiental constata que aquela determinada atividade poderá causar pouca degradação ambiental, não precisando de um estudo complexo, sendo utilizado um estudo ambiental simplificado, sem nenhuma complexidade maior, como, por exemplo, o Relatório de Controle Ambiental (RCA)²¹.

2.5 Retirada da Licença Ambiental

É importante atentar para o fato de que a licença ambiental concedida não é um ato administrativo permanente, podendo, ao longo do tempo, ser retirada se o empreendimento não atender as condicionantes estabelecidas pelo Poder Público. Assim, manifesta-se Talden Farias:

A licença ambiental tem como uma de suas mais importantes características a possibilidade de modificação ou de retirada em determinadas situações. Tal licença é o ato administrativo resultante de um processo administrativo, e poderá sofrer modificações posteriormente caso se descubra algum erro ou omissão relevante ou caso haja algum motivo superior que o justifique²².

A licença ambiental poderá ser retirada temporária ou permanentemente. No caso de retirada temporária, é dada a suspensão da licença ambiental, pois não houve atendimento aos condicionantes dados pelo órgão ambiental. A retirada permanente poderá ser uma anulação, que ocorre nos casos de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que servirem para fundamentar a concessão da licença; revogação, que ocorre nos casos de superveniência de graves riscos para o meio ambiente e para a saúde da população; e cassação, que ocorre nas situações em que o empreendimento ou a atividade viola as condicionantes estipuladas pelo órgão ambiental. Por isso, o empreendedor deve sempre cumprir

²¹TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.39.

²²FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.157.

com o seu papel, evitando com isso a retirada de sua licença ambiental e algum tipo de degradação ao meio ambiente²³.

2.6 Natureza Jurídica

Um ponto que dever ser analisado em relação ao tema do Licenciamento Ambiental é sua natureza jurídica, bastante conflitada entre os doutrinadores. A Resolução nº 237/97 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) define no art.1º, inciso I, o licenciamento como um procedimento administrativo²⁴. Talden Farias adverte que, apesar de a Resolução nº 237/97 do CONAMA ter classificado o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo, isso não serve como critério de classificação da natureza jurídica do tema analisado²⁵.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo, em seu entendimento, defende que o Licenciamento Ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário²⁶.

Existe uma diferença grande entre o procedimento administrativo e o processo administrativo. Enquanto aquele não é pautado de complexidade, este é revestido totalmente de litigiosidade, devendo existir o contraditório e a ampla defesa²⁷. Tendo em vista essas características, trata-se o instrumento do licenciamento ambiental de processo administrativo, devendo ocorrer a publicidade dos procedimentos estabelecidos, acesso aos autos por qualquer interessado e a obrigação de motivar qualquer decisão, seja favorável ou desfavorável, para não sofrer as consequências do que chamamos de silêncio administrativo.

²³FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.162.

²⁴BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Resolução nº 237/97 – CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

²⁵FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.141.

²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 240.

²⁷FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.143.

2.7 Descumprimento do Licenciamento Ambiental

Observa-se que o descumprimento do Licenciamento Ambiental, previsto na Lei nº 6.938/81, implica uma possível série de consequências para o meio ambiente, entre as quais: desmatamentos incontroláveis, poluição da terra, do ar e de rios, modificações que implicam desequilíbrio ambiental, destruição da fauna e da flora, prejuízos que envolvem a pesca, os organismos geneticamente modificados (OGM) e atividades responsáveis pelo sistema de tratamento de lixos, parcelamentos de solos, dentre outras gravidades.

Importante também salientar que as consequências do descumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Licenciamento Ambiental não geram somente problemas para o meio ambiente, criando uma série de sanções que podem ser aplicadas aos empreendedores que desrespeitaram as normas dadas. Dentre as sanções, compreendem-se as administrativas, civis e até mesmo as penais.

As sanções administrativas, estabelecidas pelo art. 72 da Lei nº 9.605/98 e pelo art. 3º do Decreto Federal nº 3.179/99, são: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, pena restritiva de direitos e reparação dos danos causados.

A responsabilidade civil do empreendedor implica em reparar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, lembrando que independe da existência de culpa, bastando o nexo de causalidade entre a atividade do agente e o dano dela decorrido, assim como afirma o art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/81²⁸.

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE

²⁸BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (grifo nosso)

A Administração Pública pode também ser responsabilizada tendo em vista a omissão administrativa em licenciar ou em fiscalizar determinada atividade, bem como na concessão irregular da licença ambiental.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de controle tão importante que sua ausência ou descumprimento implica crime, podendo ser aplicada pena de detenção ou reclusão, dependendo do caso em questão.²⁹ Não só o empreendedor pode ser apenado, mas também o funcionário público que conceder a licença de forma negligente ou sem tomar os cuidados necessários.

Portanto, a responsabilidade pelo descumprimento de condicionantes estabelecidas no Licenciamento Ambiental pelo órgão ambiental competente é objetiva, ou seja, mesmo não havendo culpa por parte do empreendimento ou atividade, o empreendedor deverá ser apenado, devendo existir somente o nexo de causalidade entre a sua atividade e o dano ocorrido.

²⁹FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.188.

3 AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Antes de analisar mais profundamente as alterações elaboradas pela recente Lei Complementar nº 140/2011 e a sua importância para o ordenamento jurídico brasileiro, é importante discutir sobre o período em que não existia a referida lei, onde ocorriam diversos conflitos de competência entre os entes federativos. No decorrer do capítulo, vamos analisar se, mesmo após a edição da Lei Complementar nº 140/2011, os conflitos ainda existem ou se encerraram.

Sendo um dos temas mais importantes da atualidade no Direito Ambiental, o licenciamento é considerado o instrumento mais eficaz da Lei nº 6.938/81 e, ao mesmo tempo, a norma mais polêmica¹.

Uma questão amplamente discutida pela doutrina diz respeito à competência dos entes federativos quanto ao licenciamento ambiental, uma vez que a CF/88 estabelece em seu art. 23, inciso VI, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a proteção do meio ambiente e combate à poluição, em qualquer de suas formas.

Expondo mais sobre nossa atual Carta Magna, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 23, que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas e a preservação da fauna, flora e florestas. No parágrafo único do mesmo art. 23, existe a afirmação de que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios².

Até 8 (oito) de dezembro de 2011 não existia nenhuma lei complementar, gerando grandes conflitos entre os entes federativos no que dizia respeito ao âmbito

¹TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008, p.14.

²BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

de atuação e à competência para a realização do licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental.

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

[...]

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.

É importante observar que, no ano de 2007, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/07, com o propósito de regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988, principalmente o seu parágrafo único, visando acabar ou diminuir os conflitos de competência entre os entes federativos, evitando, assim, as ações judiciais que tanto surgem.

A Lei Complementar nº 388/07 não trazia grandes inovações em relação à Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, repetindo, basicamente, os mesmos critérios estabelecidos para se analisar o âmbito do impacto ambiental, distribuindo as competências relativas à União, aos Estados-membros e aos Municípios.

A repartição de competência para a realização do licenciamento ambiental era feita por diversos critérios contraditórios, estabelecidos pela Lei nº 6.938/81 e pela Resolução nº 237/97 do CONAMA. Isso fazia com que os entes federativos entrassem em conflito, gerando muitas vezes processos na justiça, dificultando e atrasando a concessão de licenças ambientais para obras, atividades ou empreendimentos.

Antes da Lei Complementar nº 140/2011, a Lei nº 6.938/81, no caput de seu antigo art. 10 e § 4º (revogado pela Lei Complementar nº 140/2011), afirmava que, em regra, o licenciamento ambiental deveria ser feito pelos órgãos estaduais do

meio ambiente, e o órgão federal atuará de forma supletiva, nos casos em que ocorresse significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional³.

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou 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. (grifo nosso)

Deve-se entender por significativo impacto ambiental aquele capaz de atingir maiores proporções, ou seja, que atinge dois ou mais Estados brasileiros, possuindo grande porte, sendo de âmbito nacional ou regional, necessitando, nesse caso, da atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para a realização do Licenciamento Ambiental.

Significativa é a degradação ambiental de grande efeito, um impacto negativo considerável, um impacto num grau maior e mais relevante do que o impacto ambiental não qualificado dessa forma⁴.

Com o intuito de regulamentar o art. 10 da Lei nº 6.938/81, bem como, solucionar o problema da divisão de competências, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) criou a Resolução nº 237/97, a qual estabelecia a divisão de competências entre os órgãos ambientais.

Em relação à Resolução nº 237/97 do CONAMA, era estabelecido que a competência para a concessão da licença ambiental deveria ser feita através da extensão geográfica e influência do impacto ambiental, ou seja, quando ocorresse

³BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

⁴BECHARA, Erika. *Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009, p.115.

impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, era competente para realizar o licenciamento ambiental o órgão federal do meio ambiente, qual seja, o IBAMA. Nos casos em que o impacto ambiental atingisse somente a área do Estado, ou seja, for intermunicipal, o órgão estadual era a autoridade competente para conceder a licença ambiental. Já quando o impacto ambiental fosse somente de âmbito local, o Município seria o responsável em realizar o licenciamento ambiental⁵.

Pode-se afirmar, então, que a Lei nº 6.938/81 não citava os Municípios como entes capazes de realizar o processo do licenciamento ambiental, dando essa tarefa somente à União e aos Estados. Isso era absolutamente inaceitável, já que a própria Constituição Federal delega a todos os entes federativos funções relacionadas com a defesa ambiental. Esse problema foi gerado em decorrência de a Lei nº 6.938/81 ter sido editada antes da atual Constituição Federal, datada de 1988.

O antigo art. 10 da Lei nº 6.938/81 feria, em parte, o sistema federativo brasileiro, pois cada ente federativo possui sua autonomia e capacidade para atuar como autoridade defensora do meio ambiente, fazendo o que for necessário para acabar com qualquer degradação ambiental, sempre dentro de seus territórios.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente deve se adequar à nossa atual Carta Magna e objetivar manter o enunciado constitucional que permite aos Municípios atuarem como agentes da defesa do meio ambiente, tendo função de realizar o licenciamento ambiental e evitar que mais conflitos ocorram entre os entes federativos⁶.

O melhor critério a ser seguido, particularmente, era justamente o da Resolução nº 237/97 do CONAMA, tendo em vista que, com a ajuda dos Municípios, a eficácia do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado aumenta consideravelmente, pois os entes federativos irão repartir as funções, criando, assim, um poder maior de estudo e tempo para a realização do licenciamento ambiental.

⁵BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Resolução nº 237/97 – CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

⁶FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.174.

Até mesmo nossa Lei Maior, a Constituição Federal de 1988, afirma que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deverão cooperar entre si para os assuntos relacionados à defesa do meio ambiente, devendo atuar sempre visando a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a uma sadia qualidade de vida.

Com a atual Constituição Federal, o Município foi elevado a ente federativo, ganhando autonomia plena, podendo se autogovernar, autoadministrar e auto-organizar. Deve ser lembrado que essa autonomia do Município diz respeito somente ao âmbito local, não podendo essa posição atingir outro Município, pois aí já se fala de competência do Estado⁷.

Assim, as matérias ambientais de interesse absolutamente local são de competência do Município. Porém, nos casos em que o Município não tiver os meios e equipamentos adequados para realizar o Licenciamento Ambiental, ou seja, não tiver possibilidade de atuação, utiliza-se o princípio da subsidiariedade, em que o Estado vai atuar na função de realizar o licenciamento, até que o Município adquira capacidade para o exercício da competência constitucionalmente definida⁸.

Interessante observar que, em alguns Municípios brasileiros, existe o convênio entre o Município e o Estado, visando à realização do licenciamento ambiental. Porém, constata-se que esses convênios são inconstitucionais, pois não são necessários para que os Municípios façam o processo do licenciamento ambiental. O Município, por si só, já tem a capacidade, defendida e sustentada através da nossa própria Constituição Federal de 1988, de realizar todo o processo do licenciamento ambiental, pois se trata de um ente federativo, assim como os demais existentes na nossa federação⁹.

Com a edição da tão esperada e desejada Lei Complementar nº 140/2011, os convênios e também os consórcios foram regulamentados, mostrando que são considerados constitucionais, distorcendo o pensamento de alguns doutrinadores passados.

⁷FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.163.

⁸ibid., 2010, p.168.

⁹FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.169.

O que deveria ser feito para acabar com todo o conflito existente entre os entes federativos era fazer com que a Lei nº 6.938/81 ficasse adequada à nossa atual Carta Magna, respeitando as suas normas e fazendo com que todo o conflito que exista em torno da competência para a realização do processo do licenciamento ambiental seja encerrado, como já dito anteriormente.

Debatendo-se mais sobre a capacidade e competência dos Municípios em realizarem o Licenciamento Ambiental, é importante saber o que seria caracterizado como impacto local, já que é somente nessa situação que ganham a capacidade para atuarem no processo administrativo do Licenciamento Ambiental.

O impacto ambiental local é aquela alteração das características naturais do meio ambiente, causadas pela intervenção humana, que não ultrapassam os limites territoriais do Município, ou seja, são os impactos ambientais que só degradam o meio ambiente dentro da circunscrição do Município. No caso de o impacto ambiental ultrapassar os limites municipais, a competência já será, nesse caso, totalmente do Estado¹⁰.

Pode-se afirmar que com o respeito e adequação da Lei nº 6.938/81 à Constituição Federal e o respeito do Município para com o âmbito de sua competência para atuar como autoridade responsável pela realização do licenciamento ambiental, sempre nos limites territoriais de sua responsabilidade, os conflitos de competência iriam acabar ou diminuir bastante.

Com o fim dos conflitos existentes entre os entes federativos, o Poder Judiciário iria ficar mais livre para resolver outros problemas, não se sujeitando tanto a conflitos relacionados à defesa ambiental.

Finalmente, em 8 (oito) de dezembro de 2011, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, regulamentando o âmbito de competência e atuação de cada ente federativo e buscando acabar definitivamente com os conflitos existentes entre os órgãos ambientais de cada ente.

¹⁰FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.185.

Essa Lei Complementar requerida pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal era de há muito aguardada, e por sua falta, em diversos níveis, em especial, dos órgãos públicos, Promotores Públicos e até mesmo do Judiciário, efetuaram interpretações absolutamente inconstitucionais do art. 23 referido¹¹.

Trata-se de marco legislativo importante em nosso direito positivo que certamente trará mais segurança jurídica para os empreendimentos no Brasil. De fato, antes da Lei Complementar nº 140/2011 utilizava-se os critérios previstos pela Resolução CONAMA nº 237/1997 para a definição do ente ambiental competente para o licenciamento ambiental. Porém, como não se tratava de ato formalmente válido – *lei complementar* – tal qual previsto pelo parágrafo único do art. 23 da Carta de 1988, o disciplinamento contido na Resolução CONAMA nº 237/1997 era claramente inconstitucional. Em outras palavras, não poderia um mero ato normativo administrativo federal ter o condão de restringir a competência comum em matéria ambiental fixada pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988 para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios¹².

Dispõe a Lei Complementar nº 140/2011 sobre a fixação de normas, nos termos dos incisos III, VI e VIII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente urbano, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e altera a Lei nº 6.938/81.

Vejamos, agora, como ficou estabelecido o novo caput do art. 10 da Lei nº 6.938/81:

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE

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

¹¹ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 32.

¹² BELTRÃO, Antônio F. G.. *Curso de direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 125.

Podemos analisar, diante do novo caput do art. 10 da Lei nº 6.938/81, que não ocorre mais citação de somente os Estados e da União, adequando-se ao caput e parágrafo único do art. 23 da nossa Carta Magna.

De maior importância, nessa Lei Complementar nº 140/2011, encontra-se a nova redação dada ao art. 10 da Lei nº 6.938/81, que inconstitucionalmente, vigorou por 30 (trinta) anos ao dar competência exclusiva aos Estados-membros para o licenciamento ambiental e atuação supletiva ao órgão ambiental federal, atuação essa que não é admitida pela Constituição Federal¹³.

Com essa modificação ocorrida no art. 10 da Lei nº 6.938/81 e com a regulamentação do âmbito de competência de cada ente federativo para realizar o licenciamento ambiental, espera-se encerrar de vez os conflitos que antes eram tão frequentes. Como se trata de uma Lei muito recente, não se sabe ao certo se os conflitos acabaram.

Diante dessa nova lei, bastante aguardada no meio jurídico e empresarial, a pergunta passa a ser se ela possui elementos suficientes para equacionar as dúvidas e reduzir riscos e litígios acerca dos limites de atuação dos órgãos ambientais brasileiros, de modo a trazer certa segurança jurídica aos empreendedores ao submeterem seus empreendimentos e atividades ao complexo processo administrativo composto de tríplex licenciamento ambiental¹⁴.

Vê-se que os objetivos apresentados na norma legal, com destaque para a eficiência, atacaram os pontos nevrálgicos antes apontados: a falta de uma postura cooperativa, consensual e transparente entre os próprios órgãos ambientais e entre estes e os empreendedores; e a ausência da análise objetiva dos custos e benefícios (equilíbrio entre desenvolvimento e preservação)¹⁵.

Em seguida, ver-se-á a competência de cada ente federativo para realizar o processo do Licenciamento Ambiental, destacando as atividades e objetos sujeitos a

¹³ BELTRÃO, Antônio F. G.. *Curso de direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 32.

¹⁴ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 173.

¹⁵ *ibid.*, 2014, p. 173.

cada órgão ambiental, seja no âmbito federal, estadual e municipal, tudo de acordo com a recente Lei Complementar nº 140/2011.

3.1 União

De acordo com a Lei Complementar nº 140/2011, ficou assim regulamentado o âmbito de atuação da União:

LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 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.

3.2 Estados e Distrito Federal

Em relação ao âmbito de competência estadual e distrital, a Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou da seguinte forma:

LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011

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

3.3 Municípios

Em relação à competência de os Municípios poderem exercer o instrumento do licenciamento ambiental, a questão, agora, encontra-se pacificada, em decorrência da modificação ocorrida na Lei nº 6.938/81, em seu art. 10, e pela regulamentação efetuada pela Lei Complementar nº 140/2011, buscando encerrar, com isso, conflitos que antes existiam em saber se os Municípios eram ou não competentes para realizar o licenciamento ambiental.

É importante atentar para o fato de que o Município foi elevado a ente da Federação, estando em mesmo nível de igualdade perante a União e os Estados-membros, fazendo com que o federalismo dual, antes existente, desapareça, surgindo o que podemos chamar de federalismo triplo, criando um terceiro ente autônomo¹⁶.

O Município adquiriu competências privativas, ganhando funções próprias e privativas, destacando-se, como já afirmado anteriormente, a competência de realizar o processo do Licenciamento Ambiental, sendo um ente totalmente capaz de exercer a competência ambiental dentro de suas circunscrições. As competências

¹⁶FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.163.

privativas dos Municípios fazem com que os outros entes federativos não interfiram no exercício das mesmas, solidificando a sua autonomia¹⁷.

O Município está envolvido com o conteúdo do interesse local, assim como afirma o art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, mostrando que a competência do Município deve respeitar sempre o seu âmbito de atuação, envolvendo, assim, o processo do Licenciamento Ambiental.

O interesse local diz respeito aos limites territoriais do Município, fazendo com que qualquer atividade que ultrapasse os limites do Município já seja de competência do Estado. Assim, tudo que possa influenciar diretamente a vida da comunidade municipal será interesse local.

É importante salientar que, com o crescimento dos Municípios, as atividades ou empreendimentos que são desenvolvidos são aumentados consideravelmente, podendo causar poluição e degradação ao meio ambiente, tornando os Municípios responsáveis por diminuir ou acabar com esses desequilíbrios ambientais que possam surgir.

Pode-se perceber que os Municípios possuem a função importante de fazer o licenciamento ambiental, desde que tenham os meios e equipamentos adequados para tal fim, devendo, porém, respeitar a legislação federal e estadual, atuando sempre dentro de suas circunscrições.

Em relação aos Municípios, a Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou da seguinte forma:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

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);

¹⁷FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010, p.164.

Entende-se que, como Lei Maior, a Constituição da República Federativa do Brasil, agora, foi devidamente respeitada em seus termos, fazendo com que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) seja adequada às suas normas, ratificando os Municípios como entes capazes de atuarem no processo do licenciamento ambiental, concedendo as devidas licenças ambientais para os interessados, e acabando de vez com todos os conflitos existentes que giram em torno dos entes que possuem competência para realizar o processo do licenciamento ambiental.

CONCLUSÃO

O meio ambiente é o maior bem da vida para que todas as pessoas possam viver com mais harmonia e com mais saúde, sendo algo que deve ser protegido não só pelo Poder Público, mas por todas as pessoas, visando sempre à preocupação com desenvolvimento das presentes e futuras gerações que venham a surgir.

Nos tempos passados, o meio ambiente não recebia a proteção que deveria ter, sendo os recursos ambientais tidos somente como insumos de produção, quando era visado somente o desenvolvimento da economia, deixando a preservação ambiental sempre de lado, não ocorrendo nenhum tipo de preocupação em relação ao meio ambiente.

Somente com o decorrer dos anos, com o grande desenvolvimento da economia e com o exagerado e rápido crescimento da população, o meio ambiente começou a ser realmente foco de análise por parte de estudiosos, políticos e dentre outros interessados no assunto. A população notou que estava ocorrendo uma série de degradações ambientais, fazendo com que ocorresse a poluição de rios, mares, do solo e do ar, causando grandes transtornos aos seres humanos.

Então, com as grandes consequências que estavam surgindo pelo mau uso do meio ambiente, sem nenhum tipo de preocupação, o Poder Público entrou na defesa dos recursos ambientais, através de leis e normas que devem ser seguidas por toda a população, aspirando sempre um meio ambiente ecologicamente equilibrado, responsável pela melhor qualidade de vida das pessoas.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é de suma importância para que ocorra a dignidade da pessoa humana, sendo um direito inalienável de todos, e que deve ser respeitado e seguido nos mínimos detalhes, evitando-se sempre impactos ambientais negativos que possam prejudicar a vida da população.

Com isso, nossa atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou artigos muito importantes para a preservação e defesa do meio ambiente, destacando-se os artigos 23 e 225. O artigo 225 da CF/88 encontra-se inserido em um capítulo criado exclusivamente para a preservação do meio ambiente, defendendo que todos nós temos direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo às pessoas e ao Poder Público a defesa dos recursos ambientais, sendo algo essencial à sadia qualidade de vida.

Na nossa atual Constituição Federal de 1988, destaca-se o Federalismo Cooperativo, responsável pela formação da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, todos voltados à preservação do meio ambiente. Os entes federativos são de suma importância para que ocorra o combate às práticas ilegais que coloquem em risco os recursos ambientais e a nossa própria saúde.

A preservação ambiental ganhou mais força ainda com o surgimento da Lei nº 6.938/81, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio ambiente, responsável pela melhoria, preservação e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida.

A Lei nº 6.938/81, em seu art. 10, foi responsável em instituir o instrumento considerado mais eficaz na preservação do meio ambiente, qual seja: o Licenciamento Ambiental. O Licenciamento Ambiental tem como principal função a fiscalização de empreendimentos capazes de degradarem ou poluírem o meio ambiente, tentando formar uma compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, criando um desenvolvimento sustentável.

O Licenciamento Ambiental é um processo administrativo realizado pelo Poder Público, na figura do órgão ambiental competente, seja na esfera federal, estadual ou municipal, que visa à fiscalização de obras, empreendimentos ou atividades, utilizadoras de recursos naturais, que possam causar algum tipo de degradação ambiental ou que possuam um potencial poluidor que ponha em risco a vida saudável da população.

Então, o Licenciamento Ambiental é considerado o instrumento mais efetivo e, ao mesmo tempo, o instrumento mais polêmico da Lei nº 6.938/81, em decorrência dos conflitos de competência existentes entre os entes federativos.

A nossa Constituição Federal de 1988, em seus artigos 23 e 225, defende a proteção do meio ambiente através de todos os entes federativos, quais sejam: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Pode-se considerar que o instrumento do Licenciamento Ambiental está implicitamente incluído nos artigos, já que se trata de um modo de se evitar impactos ambientais negativos, sendo muito importante para a preservação ambiental.

Além dos artigos da nossa atual Carta Magna, a Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA também defende a proteção ambiental por todos os entes federativos, fortalecendo a ideia de que todo ente federativo é capaz de realizar o Licenciamento Ambiental, ficando a União responsável pelos impactos ambientais de âmbito nacional ou regional, os Estados responsáveis pelos impactos estaduais e os Municípios, pelos impactos locais.

Porém, contrário à Constituição Federal e à Resolução nº 237/97 do CONAMA, o antigo caput do art. 10 da Lei nº 6.938/81 não citava os Municípios como entes capazes de realizarem o Licenciamento Ambiental, defendendo somente a União e os Estados. Isso era absolutamente inaceitável, já que a nossa própria Lei Maior, a Constituição Federal de 1988, afirma serem os Municípios responsáveis pela defesa ambiental.

Outro conflito que existia dizia respeito ao parágrafo único do art. 23 da CF/88, pois não existia nenhuma lei complementar que regulamentasse a cooperação entre os entes federativos para exercerem a defesa ambiental, gerando grandes discussões e controvérsias entre os entes da Federação.

Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, vimos que ocorreu a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988 e a alteração do caput do artigo 10 da Lei nº 6.938/81, fazendo com que ocorresse o respeito à nossa Carta Magna. Com efeito, merecem louvores os objetivos fundamentais previstos na LC nº 140/2011 para a atuação dos órgãos ambientais: a atuação descentralizada, democrática e eficiente; a harmonização de políticas administrativas para se evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições; e a garantia de uniformidade da política ambiental nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Seguindo a tradição do federalismo cooperativo brasileiro, observa-se que o texto da LC nº 140/11 acaba por instituir um sistema comum de proteção do meio ambiente. Mesmo que não tenha de forma expressa chamado de sistema, o que se vê com a distribuição das atividades é a formação de um típico sistema de cooperação. Procurou definir os conceitos de atuação administrativa, disciplinou instrumentos de cooperação e distribuiu ações administrativas. Criou um verdadeiro sistema de atuação conjunta, com momentos de comunicação, atividades preventivas, repressivas, sistema de solução de controvérsias e fóruns de decisão.

Diante dessas breves considerações, pode-se inferir que a Lei Complementar nº 140/2011, se não resolve todos os problemas vivenciados por aqueles que militam na área do Direito Constitucional Ambiental, ao menos, baliza alguns importantes princípios da ação estatal para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras.

REFERÊNCIAS

- BECHARA, Erika. *Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BELTRÃO, Antônio F. G.. *Curso de direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Método, 2014.
- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1998.
- BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Resolução nº 237/97 – CONAMA.
- CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. *Direito Ambiental*. *Resumão Jurídico*, n.17, 5. ed. São Paulo: Exord, 2009.
- FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental – Aspectos Teóricos e Práticos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Licenciamento Ambiental Municipal – Um Instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELO, Fabiano. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2014.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Niterói-RJ: Impetus, 2008.

