

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**

**CURSO DE DIREITO**

**SÍLVIO LUÍS FARIAS NUNES PEREIRA**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS**

Capão da Canoa  
2019

Sílvia Luís Farias Nunes Pereira

## **LICENCIAMENTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS**

Projeto de Trabalho de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para aprovação na disciplina de Trabalho de Curso I.

Orientadora: Profa. Ms. Elis Cristina Uhry Lauxen

Capão da Canoa  
2019

## RESUMO

A presente pesquisa trata da questão do licenciamento ambiental municipal, referente às novas regras estabelecidas à Lei Complementar nº 140/2011, cujas regras conferiram maiores responsabilidades ambientais locais, tendo os municípios maior autonomia no tocante à fiscalização do meio ambiente. A Carta Federal não foi expressamente clara em seu texto sobre de que forma os entes federativos iriam otimizar a realização dos licenciamentos de empreendimentos potencialmente ofensivos ao meio ambiente, bem como a fiscalização do cumprimento das normas em matéria ambiental. Razão essa que dificulta a implementação dos empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental, ocasionando gastos desnecessários e insegurança jurídica. Assim, para que os empreendimentos possam ser realizados com segurança ambiental e dessa forma contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a presente pesquisa busca perquirir acerca do seguinte problema: quais são as competências dos entes federativos no âmbito do licenciamento ambiental? Para desenvolver o objetivo proposto realiza-se a análise das competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, levando em consideração a estrutura implantada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), as atribuições conferidas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e as consequências advindas da edição da Lei Complementar nº 140/2011. Numa perspectiva atual, sempre que possível, o licenciamento deve ser coordenado pelo ente local. Contudo, quando houver necessidade, de maneira subsidiária ou supletiva, ocorrerá o trabalho conjunto com os entes maiores, que no caso são os Estados e a União, visto que o meio ambiente deve ser totalmente protegido. Portanto, a grande questão é com relação ao efeito local versus efeito global, se decorrente de uma possível má gestão ambiental local, que, então, se refletiria para além das fronteiras municipais. A presente pesquisa utiliza o método dedutivo, porquanto foi realizada a análise das competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental. Dessa forma, protegendo o meio ambiente da melhor forma possível para a nossa e futuras gerações.

**PALAVRAS-CHAVE:** competência, licenciamento ambiental, meio ambiente.

## ABSTRACT

This research deals with the issue of municipal environmental licensing, referring to the new rules established by Complementary Law No. 140/2011, whose rules conferred greater local environmental responsibilities, with the municipalities having greater autonomy regarding environmental monitoring. The Federal Charter was not expressly clear in its text about how federative entities would optimize the licensing of projects that are potentially offensive to the environment, as well as the enforcement of environmental regulations. This is the reason why it is difficult to implement projects that need environmental licensing, causing unnecessary expenses and legal uncertainty. Thus, so that the projects can be carried out with environmental safety and thus contribute to an ecologically balanced environment, the present research seeks to inquire about the following problem: what are the competences of the federative entities in the ambit of environmental licensing? In order to develop the proposed objective, the competences of the federative entities for environmental licensing are analyzed, taking into consideration the structure implemented by the National Environment System (SISNAMA), the attributions conferred to the National Environment Council (CONAMA) and the consequences arising from the edition of Complementary Law No. 140/2011. From a current perspective, where possible, licensing should be coordinated by the local authority. However, when necessary, in a subsidiary or supplementary manner, there will be joint work with the larger entities, which in this case are the States and the Union, since the environment must be fully protected. Therefore, the big question is about the local versus global effect, if due to possible local environmental mismanagement, which would then be reflected beyond municipal boundaries. This research uses the deductive method, since it was performed the analysis of the competences of the federative entities for the environmental licensing. In this way, protecting the environment to the best of our and future generations.

**KEYWORDS:** competence, environmental licensing, environment.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>06</b> |
| <b>2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>                   | <b>11</b> |
| 2.1 O meio ambiente.....   | 13        |
| 2.2 Princípios no Direito Ambiental Brasileiro.....  | 18        |
| 2.3 Competências em matéria ambiental.....   | 21        |
| <b>3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....</b> | <b>24</b> |
| 3.1 O licenciamento ambiental.....   | 30        |
| 3.2 O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) .....                                      | 31        |
| 3.3 Etapas do licenciamento ambiental.....   | 33        |
| <b>4 DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>                         | <b>35</b> |
| 4.1 Distribuição das competências nas Resoluções do CONAMA.....                                | 41        |
| 4.2 As competências na Lei Complementar n. 140/2011.....                                       | 43        |
| 4.3 Competência Municipal para o licenciamento ambiental.....                                  | 46        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>  | <b>50</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>53</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prestigiou a questão ambiental com um Capítulo inteiro destinado a proteger o meio ambiente. Mais do que isso, consignou no seu art. 23 a responsabilidade comum de todos os entes da Federação para garantir a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

Entretanto, a Carta Federal não foi expressamente clara em seu texto sobre de que forma os entes federativos iriam dividir-se para otimizar a realização dos licenciamentos de empreendimentos potencialmente ofensivos ao meio ambiente, bem como a fiscalização do cumprimento das normas em matéria ambiental.

Tal situação, diversas vezes, evidenciou impasses e dúvidas, tanto por parte do Poder Público, quanto por parte dos administrados, sobre o órgão ambiental competente para licenciar uma determinada atividade. Em muitos casos, processos de licenciamento foram inteiramente anulados, culminando em desperdícios de recursos humanos e materiais e evidente prejuízo ao meio ambiente e à população como um todo.

Diante desse contexto, foi editada norma para esclarecer a matéria, de modo que sobreveio Lei Complementar, ou seja, o que se deu com a edição da Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, ou seja, aproximadamente vinte e três anos passados da promulgação da atual Constituição. Essa regulamentação, trouxe os municípios para o centro decisório em matéria de fiscalização e licenciamento ambiental.

Com isso, o que se pretende verificar é a pertinência de tal decisão legislativa quando emoldurada pela atribuição ambiental devida a cada ente federativo e a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade nos casos de omissão do ente federativo responsável. Nessa linha, também se busca indagar acerca da correlação efeito local versus efeito global, decorrente de uma possível má gestão ambiental local, quando se refletir para além das fronteiras municipais.

Para tanto, primeiramente busca-se esclarecer as competências no âmbito do licenciamento ambiental segundo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e da Lei Complementar n.º 140/2011 e, em segundo momento, verificar as novidades trazidas pela referida Lei Complementar juntamente com suas consequências para as pessoas e empresas do nosso país.

Em razão disso, a presente pesquisa buscará esclarecer as competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, e desse modo contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa e futuras gerações.

A Carta Federal não foi expressamente clara em seu texto sobre de que forma os entes federativos iriam otimizar a realização dos licenciamentos de empreendimentos potencialmente ofensivos ao meio ambiente, bem como a fiscalização do cumprimento das normas em matéria ambiental. Razão essa que dificulta a implementação dos empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental, ocasionando gastos desnecessários e insegurança jurídica.

Assim, para que os empreendimentos possam ser realizados com segurança ambiental e dessa forma contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a presente pesquisa busca perquirir acerca do seguinte problema: quais são as competências dos entes federativos no âmbito do licenciamento ambiental?

Para desenvolver o objetivo proposto na presente pesquisa será utilizado o método dedutivo, porquanto será realizada a análise das competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, levando em consideração a estrutura implantada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), as atribuições conferidas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e as consequências advindas da edição da Lei Complementar nº 140/2011.

Em relação aos métodos de procedimento, será realizada pesquisa documental em doutrinas, legislação e jurisprudência acerca do assunto.

A pesquisa trata das competências no âmbito do licenciamento ambiental segundo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e da Lei Complementar nº 140/2011.

A Carta Federal não foi expressamente clara em seu texto sobre de que forma os entes federativos iriam otimizar a realização dos licenciamentos de empreendimentos potencialmente ofensivos ao meio ambiente, bem como a fiscalização do cumprimento das normas em matéria ambiental. Razão essa que dificulta a implementação dos empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental, ocasionando gastos desnecessários e insegurança jurídica.

Assim, para que os empreendimentos possam ser realizados com segurança ambiental e dessa forma contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a presente pesquisa buscou perquirir acerca do seguinte problema: quais são as competências dos entes federativos no âmbito do licenciamento ambiental?

Portanto, serão analisadas as competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, levando em consideração a estrutura implantada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), as atribuições conferidas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e as consequências advindas da edição da Lei Complementar n° 140/2011. Bem como, será estudada a tutela constitucional do meio ambiente no contexto brasileiro. Igualmente, perquiriu acerca do licenciamento ambiental como instrumento da política nacional do meio ambiente. Também, será analisada a distribuição das competências no licenciamento ambiental. Assim como, arguiu sobre as consequências advindas da edição da Lei Complementar n° 140/2011.

A Constituição Federal de 1988 prestigiou a questão ambiental com um Capítulo inteiro destinado a proteger o meio ambiente. Mais do que isso, consignou no seu art. 23 a responsabilidade comum de todos os entes da Federação para garantir a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

Entretanto, a Carta Federal não foi expressamente clara em seu texto sobre de que forma os entes federativos iriam dividir-se para otimizar a realização dos licenciamentos de empreendimentos potencialmente ofensivos ao meio ambiente, bem como a fiscalização do cumprimento das normas em matéria ambiental.

Tal situação, diversas vezes, evidenciou impasses e dúvidas, tanto por parte do Poder Público, quanto por parte dos administrados, sobre o órgão ambiental competente para licenciar uma determinada atividade. Em muitos casos, processos de licenciamento foram inteiramente anulados, culminando em desperdícios de recursos humanos e materiais e evidente prejuízo ao meio ambiente e à população como um todo.

Diante desse contexto, foi editada norma para esclarecer a matéria, de modo que sobreveio Lei Complementar, ou seja, o que se deu com a edição da Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, ou seja, aproximadamente vinte e três anos passados da promulgação da atual Constituição. Essa regulamentação, trouxe os municípios para o centro decisório em matéria de fiscalização e licenciamento ambiental.

Com isso, o que se pretendeu verificar foi a pertinência de tal decisão legislativa quando emoldurada pela atribuição ambiental devida a cada ente federativo e a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade nos casos de omissão do ente federativo responsável. Nessa linha, também buscou-se indagar acerca da

correlação efeito local versus efeito global, decorrente de uma possível má gestão ambiental local, quando se refletir para além das fronteiras municipais.

Para tanto, primeiramente buscou-se esclarecer as competências no âmbito do licenciamento ambiental segundo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e da Lei Complementar nº 140/2011 e, em segundo momento, verificou-se as novidades trazidas pela referida Lei Complementar juntamente com suas consequências para as pessoas e empresas do nosso país.

Em razão disso, a presente pesquisa buscou esclarecer as competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, e desse modo contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa e futuras gerações.

Para desenvolver o objetivo proposto na presente pesquisa foi utilizado o método dedutivo, com a análise das competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, levando em consideração a estrutura implantada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), as atribuições conferidas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e as consequências advindas da edição da Lei Complementar nº 140/2011. Em relação aos métodos de procedimento, realizou-se pesquisa documental em doutrinas, legislação e jurisprudência acerca do assunto.

No tocante a tutela constitucional do meio ambiente, quanto ao direito brasileiro, o meio ambiente é a influência da reunião de elementos naturais, artificiais e culturais que possibilitem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Os principais princípios aplicáveis ao direito ambiental são com ênfase na natural tensão entre economia e proteção ao meio ambiente. Assim, toda a sociedade brasileira possui a responsabilidade ambiental.

O licenciamento Ambiental é um instrumento da política nacional do meio ambiente, a lei nº 6.938/81 inaugura uma referência moderna e valorosa na história da proteção ambiental no Brasil, que mesmo passados mais de 3 décadas de sua edição, os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos nela previstos mantêm-se atuais e fundamentais à tutela do meio ambiente. O licenciamento ambiental tem como finalidade fundamental o caráter preventivo, alicerçado pelo exercício do poder de polícia e dos princípios da prevenção e da supremacia do interesse público sobre o particular. A modificação súbita do meio ambiente é chamada de Impacto ambiental, podendo ser natural ou artificial. A fonte da degradação ambiental é a poluição, que é espalhar

matéria, energia ou qualquer elemento fora dos padrões determinados pelos órgãos ambientais. Entre as etapas do licenciamento ambiental, destaco a Licença Prévia, Licença de instalação e Licença Operacional, contemplando todas as fases do empreendimento.

A distribuição das competências no licenciamento ambiental, no Estado democrático moderno prevalece a ideia da divisão de poderes proposta por Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir, com um sistema de freios e contrapesos, um equilíbrio que fizesse o poder limitar-se. Na distribuição das competências nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de editar normas e fixar padrões para o licenciamento ambiental. A Lei Complementar Federal n.º 140 de 8 de dezembro de 2011 veio, e já não era sem tempo, regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios acerca da proteção do meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas. A Lei Complementar n.º 140/2011 empoderou os municípios no que tange ao Licenciamento Ambiental, contemplando essa entidade com ações administrativas de comando e controle em matéria ambiental, que englobam tanto o licenciamento quanto a fiscalização, juntamente com os outros entes federativos, União, Estados e o Distrito Federal.

Dessa forma, o trabalho será iniciado, analisando cada etapa do processo de licenciamento ambiental e as competências responsáveis pela sua proteção.

## 2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

O destaque que o meio ambiente obteve no cenário mundial, com início a partir da segunda metade do século XX, produziu diversos dispositivos de proteção jurídica que vieram sendo inseridos aos poucos na metodologia dos mais variados países do mundo, ratificando o ensinamento de Norberto Bobbio de que os direitos do homem, por mais básicos que sejam, são direitos históricos, ou melhor, provenientes em certas situações, qualificadas por enfrentamentos em amparo de novas garantias (BOBBIO, 2004, p. 25).

No Brasil, a contar de 1988, a garantia ao meio ambiente saudável conquistou a condição constitucional, com ampla criação legislativa a regulamentar os recursos constitucionais, definida por sua essência interdisciplinar, exigindo o confronto de conflitos pluridimensionais e inter-relacionados (SANTANNA, 2001, p. 137).

O Direito ambiental, visto pela doutrina e aceito pela jurisprudência pátria como um direito de terceira geração, isto é, direito supra individual de característica indivisível, é uma garantia da qual os sujeitos não são apenas indivíduos, mas associações humanas como o povo, a nação e a própria humanidade. Há quem declare que esta classe de direitos teria superioridade sobre os direitos individuais, embora que o texto constitucional tenha-lhes concedido igual natureza de direito fundamental (LAFER, 1998, p. 121) .

O advento deste novo direito, o direito ao meio ambiente sadio, contudo, não significa a separação das demais classes de direitos, que devem ser igualmente cotejados na avaliação do caso concreto. Os direitos individuais e sociais precisam ser respeitados e protegidos, visto que seus princípios informativos foram adequadamente selecionados pelo constituinte brasileiro como essenciais para a garantia do Estado democrático de Direito. Desse modo, indiscutível a ocorrência de tensão entre o direito ambiental, que objetiva a proteção do meio ambiente, assim entendido como um direito de ocorrência coletiva, ou seja, um direito de terceira geração, e os direitos individuais igualmente protegidos. Dessarte, o melhor caminho para evitar-se a discricionariedade do intérprete, assegurando a integridade do sistema jurídico, é buscar as soluções nos Princípios do Direito, que conduzem a respostas hermeneuticamente adequadas ao caso concreto. Dessa forma, o direito ambiental, em razão da clara tendência principiológica da ecologização da Constituição de 1988 (SANTANNA, 2001, p. 136) e direitos individuais garantidos

constitucionalmente, encontram subsídios para fundamentação adequada na solução dos casos concretos, seguindo orientação firme dos nossos tribunais superiores, na vasta gama de decisões expressas nas últimas décadas.

A Constituição define o meio ambiente ecologicamente equilibrado como do direito de todos e lhe dá a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e exigindo a corresponsabilidade do Estado e de seus cidadãos em sua defesa conforme o artigo 225<sup>1</sup>, caput da Constituição Federal do Brasil (MILARÉ, 2011, p. 176).

---

<sup>1</sup> 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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento); II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

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; (Regulamento)

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; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do 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 a crueldade. (Regulamento)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (Regulamento) (Regulamento)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017) (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

## 2. 1 O meio ambiente

A palavra meio ambiente foi utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1835, tendo sido difundida por Augusto Comte (MILARÉ, 2011, p. 141).

Segundo Milaré (2011, p. 141), o ambiente faz parte de uma categoria em que o conteúdo é menos definível e mais intuído, em razão da diversidade e complexibilidade.

O meio ambiente é a influência da reunião de elementos naturais, artificiais e culturais que possibilitem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A agregação busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais (NASCIMENTO, 2015, p.06).

A expressão meio ambiente significa, etimologicamente, o que está em volta, ou seja, o que circunda a espécie humana. Nesse sentido, essa visão antropocêntrica é formada conforme nosso egocentrismo, em que a única referência é o homem e o sentido é o controle da terra, divergindo da realidade, que é a do ser humano como um organismo entre milhares de outros, e que todas as formas de vida têm direito a uma existência autônoma (MILARÉ, 2011, p. 142).

No jargão técnico, o meio ambiente é conjunto de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou indivíduos. É a constituição de seres bióticos e abióticos, juntamente com as suas relações e combinações. Já no conceito jurídico, existem duas divisões, uma mais estrita e outra mais ampla. Na estrita, o meio ambiente é a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos, desprezando tudo do tange aos recursos naturais. No contexto da concepção ampla, versão essa que vai além dos limites da ecologia tradicional, o meio ambiente contempla toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos. Assim, nessa perspectiva ampla, o meio ambiente seria constituído pela interação de todos elementos naturais, artificiais e culturais que proporcionem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (MILARÉ, 2011, p. 143).

O meio ambiente é o lugar onde se evolui a vida na terra, ou seja, é a natureza com todos os seres vivos e não vivos que nela vivem e compartilham (NASCIMENTO, 2015, p.13).

Em síntese, o meio ambiente envolve todos os elementos vivos e não-vivos que estão correlacionados com a vida na Terra. É a totalidade do que nos cerca, como a

água, o solo, a vegetação, o clima, os animais, os seres humanos, dentre outros (NASCIMENTO, 2015, p.13).

A proteção do meio ambiente está dentro dos assuntos transversais pertencentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) (NASCIMENTO, 2015, p.14).

O seu propósito é estimular nos estudantes a importância de defender o meio ambiente e os impasses causados pela interferência humana na natureza. Os termos preservação e conservação ambiental são constantemente interpretados equivocadamente. Porém, cada um deles possui um conceito e significados diferentes (NASCIMENTO, 2015, p.14).

A Preservação Ambiental é a salvaguarda sem a intervenção humana. Figura como a natureza intocável, sem o aparecimento do homem e sem considerar o valor utilitário e financeiro que possa ter (NASCIMENTO, 2015, p.15).

Já a Conservação Ambiental é a salvaguarda o com uso coerente da natureza, através do manejo sustentável. Permite a existência do homem em conjunto com a natureza, contudo, de maneira equilibrada (NASCIMENTO, 2015, p.15).

As áreas de conservação ambiental são as unidades de conservação. Elas simbolizam espaços instituídos por lei que objetivam salvaguardar a biodiversidade, restabelecer ecossistemas, preservar espécies ameaçadas de extinção e propiciar o desenvolvimento sustentável (NASCIMENTO, 2015, p.15).

O Meio Ambiente e Sustentabilidade, hoje em dia, são as questões ambientais que envolvem a sustentabilidade. A sustentabilidade, no que tange o desenvolvimento sustentável, avanço econômico, social e ecologicamente correto, é um termo abrangente, que envolve também o planejamento da educação, economia e cultura para organização de uma sociedade forte, saudável e justa (NASCIMENTO, 2015, p.15).

O desenvolvimento financeiro, social e ecológico é uma das grandes batalhas da humanidade. A palavra sustentabilidade surge da obrigação de juntar o crescimento econômico com a preservação ambiental. A essa nova forma de desenvolvimento, damos a alcunha de desenvolvimento sustentável. Ele tem como definição correta ser aquele que responde às necessidades do presente sem prejudicar a possibilidade de as gerações futuras suprir as suas próprias necessidades (NASCIMENTO, 2015, p.15).

Para que a evolução sustentável ambiental seja efetiva é fundamental o envolvimento de todas as pessoas e nações do planeta. As atitudes vão desde ações individuais até acordos mundiais (NASCIMENTO, 2015, p.015).

Para Nascimento (2015, pg. 15) o Meio Ambiente no Brasil sustentável, a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938<sup>2</sup>, de 31 de agosto de 1981, organiza os instrumentos para agasalho do meio ambiente. É ponderado como marco inicial das ações para conservação ambiental no Brasil (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

O meio ambiente é definido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física e biológica, que autoriza, protege, e orienta a vida em todas as suas formas (NASCIMENTO, 2015, p.16).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como propósito a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental auspiciosa à vida (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Ademais, a Política Nacional do Meio Ambiente propõe garantir condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. A Constituição Federal Brasileira tem um artigo que trata exclusivamente do Meio Ambiente. O artigo 225 trata: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Também tem leis ambientais importantes que salvaguardam os recursos naturais brasileiros e fazem ações voltadas à conservação e melhoria da qualidade de vida são: Política Nacional da Educação Ambiental - Lei nº 9.795<sup>3</sup> de 1999. Lei de Crimes

---

<sup>2</sup> Lei nº 6.938/81 Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>3</sup> Lei 9.795/99 DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.

Art. 3º Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:

I - ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

Ambientais - Lei n.º 9.605<sup>4</sup> de 1998. Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei n.º 9.433<sup>5</sup> de 1997. O órgão responsável pelas ações e políticas ambientais no Brasil é o

---

II - às instituições educativas, promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem;

III - aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

IV - aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação;

V - às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente;

VI - à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Art. 4º São princípios básicos da educação ambiental:

I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;

II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;

III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;

IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;

V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;

VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;

VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;

VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Art. 5º São objetivos fundamentais da educação ambiental:

I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade (BRASIL, 1999, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>4</sup> Lei n.º 9.605 de 1998

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente (BRASIL, 1998, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>5</sup> Lei n.º 9.433 de 1997

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Acordos Internacionais (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Dada a necessidade e a inquietação mundial com os problemas ambientais e os impactos dele decorrentes, chegaram vários acordos e tratados internacionais. Eles apresentam novos modelos de desenvolvimento, redução da emissão de gases poluentes e conservação ambiental (NASCIMENTO, 2015, p.16).

A inquietação ambiental vem sendo tratada no âmbito internacional desde a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972. Depois, granjeou novamente destaque na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92 ou ECO-92), com a aprovação da Agenda 21 (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Demais tratados e acordos internacionais voltados ao meio ambiente são: o Protocolo de Montreal que objetiva de reduzir a emissão de produtos que causam danos à camada de ozônio. O Protocolo de Kyoto que objetiva de mitigar o impacto dos problemas ambientais, por exemplo, das mudanças climáticas do planeta terra. O Rio +10 - Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável que defini ações voltadas para a preservação ambiental e aspectos sociais, especialmente de países mais pobres. O Rio +20 é a Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável que reafirma o desenvolvimento sustentável aliado à preservação ambiental. O Acordo de Paris objetiva conter o aquecimento global e reduzir as emissões de gases do efeito estufa. A Agenda 2030 objetiva orientar as nações do planeta rumo ao desenvolvimento sustentável, além de erradicar a pobreza extrema e reforçar a paz mundial (NASCIMENTO, 2015, p.16).

A educação ambiental condiz aos processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade criam valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas à conservação do meio ambiente. O seu propósito é a

---

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997, <http://www.planalto.gov.br>).

compreensão de conceitos sobre o meio ambiente, sustentabilidade, preservação e conservação (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Juntamente com a criação de novos valores sociais, aquisição de conhecimentos, atitudes, competências e habilidades para a conquista e a manutenção do direito ao meio ambiente equilibrado (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Quanto as Questões Ambientais, ressalto que nos últimos tempos, o meio ambiente vem sentindo cada vez mais com a ação humana, uma delas é a prática da queimada. Como essa interferência que nem sempre é equilibrada e de forma sustentável, assim ocorrem os problemas ambientais (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Os principais desafios ambientais da modernidade são as Mudanças Climáticas, Efeito Estufa, Aquecimento Global, Poluição da água, Poluição do ar, Destruição da Camada de Ozônio, Extinção de espécies, Chuva Ácida, Desflorestação, Desertificação e a Poluição do Meio Ambiente (NASCIMENTO, 2015, p.16).

Alguns pontos importantes relacionados ao meio ambiente são: Ecossistema que é o conjunto de seres vivos (Bióticos) e não vivos (Abióticos). Seres Bióticos que são seres autótrofos (produtores) e heterótrofos (consumidores), ou seja, as plantas, os animais e os microrganismos. Seres Abióticos que são os fatores físico-químicos presentes num ecossistema, como a água, os nutrientes, a umidade, o solo, os raios solares, ar, gases, temperatura etc. Biomas que é o conjunto de Ecossistemas. Vale lembrar que os biomas que compõem o Brasil são: Biomas Amazônia, Bioma Caatinga, Bioma Cerrado, Bioma Mata Atlântica, Bioma Pantanal e o Bioma dos Pampas (NASCIMENTO, 2015, p.16).

## **2. 2 Princípios no Direito Ambiental Brasileiro**

Os principais princípios aplicáveis ao direito ambiental são com ênfase na natural tensão entre economia e proteção ao meio ambiente. Sendo o seu objetivo principal proteger o patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações (ANTUNES, 2013, p.18).

Entre eles, destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio democrático e o princípio da precaução. O princípio da dignidade da pessoa humana é o direito ao desfrute de um ambiente sadio, bem como uma condição para o exercício da dignidade humana, tal como tratada na Constituição Federal. O princípio democrático se materializa naqueles dos direitos à informação e à participação

contemplados na Constituição, assegurando aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais. O princípio da precaução tem a finalidade de proteger o meio ambiente, sendo que os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades, pois caso haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente (ANTUNES, 2013, p.19-25).

O Princípio da Prevenção trata-se de um princípio ambiental destacado no Art. 225 da nossa Constituição. Apesar de expressamente constante na Carta, o princípio já havia também sido informado na Declaração Universal do Meio Ambiente em 1972. Trata-se do princípio que está mais presente na legislação em matéria ambiental (ANTUNES, 2013, p.19).

A Prevenção ambiental é o ato, ação, disposição, conduta, que busca evitar que determinado e conhecido mal, dano, lesão ou intempérie, de origem humana, venha a agir sobre o meio ambiente, tornando-o, em partes ou em um todo regional ou total, de mais pequena qualidade, reduzindo seu equilíbrio ecológico e conseqüentemente a adequada qualidade de possibilitar a continuidade da espécie humana na Terra (ANTUNES, 2013, p.19).

O Princípio da Precaução é o princípio é responsável pela proteção de determinadas ações no meio ambiente uma vez que não haja infalibilidade concreta de que tais ações não causarão reações adversas. Se diferencia do Princípio da Prevenção pelo fato de buscar evitar que respostas desconhecidas aconteçam, uma vez que o Princípio da Prevenção busca prevenir o meio ambiente de degradações e resultados conhecidos. Como o homem não conhece completamente o meio ambiente e as suas relações e inter-relações, também não conhece todas as possibilidades de resultados do ambiente frente a atuação humana. Assim não é capaz de formular certezas, engendrar informações conclusivas acerca das tragédias provocadas por determinados procedimentos e ingerências (ANTUNES, 2013, p.20).

O Princípio do Poluidor-Pagador informa que os potenciais custos decorrentes da prevenção, precaução e de eventuais danos ao meio ambiente devem ficar totalmente a cargo de quem possui a atividade que gera tal eventual poluição. Assim, aquele que possui atividade poluidora ou que necessite de métodos de prevenção ou precaução, é quem deverá assumir com os custos a fim de se evitar ou compensar possíveis danos ao meio ambiente (ANTUNES, 2013, p.20).

Para Antunes (2013, p. 21) o princípio tem sua justificativa voltada ao direito econômico e à proteção econômica da sociedade, uma vez que busca assumir os custos a quem os originam, ou seja, torna os gastos obrigação pertencente ao possível poluidor. Assim, evita-se que o preço da atividade e as formas de se evitar ou reparar danos ambientais, recaia sobre a sociedade. O escopo principal do Princípio do Poluidor-Pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção ao meio ambiente incidam nos custos finais de produtos e serviços que tiveram sua produção na origem da atividade poluidora.

O princípio da responsabilidade institui com que os responsáveis pela degradação ao meio ambiente sejam obrigados a avocar com a responsabilidade e com os custos da reparação ou da compensação pelo dano causado. Esse princípio está previsto no § 3º do art. 225 da Constituição Federal, que dispõe que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente condenarão os transgressores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Os acontecimentos e eventos que tenham causado determinado dano ambiental, sujeitarão quem as praticou ou foi faltoso, no caso de poder evitar o dano, em sanções penais e administrativas. No direito ambiental tais comportamentos lesivos são punidos, ou seja, são aplicadas concomitantemente, juntos, e ainda sem o prejuízo do dever de indenização civil frente aos danos causados. Assim, determinada ação poderá causar punição criminal, administrativa e a obrigação de indenização civil (ANTUNES, 2013, p.22).

O Princípio do Limite, também evocado para a Administração Pública, a qual deve fixar parâmetros mínimos a serem observados em casos como emissões de partículas, ruídos, sons, destinação final de resíduos sólidos, hospitalares e líquidos, dentre outros, visando sempre proporcionar o desenvolvimento sustentável (ANTUNES, 2013, p.23).

O inciso V do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal determina que para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público “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”.

O Princípio da Função Social da Propriedade, é um princípio optado amplamente pelo direito que assume seu caráter ambiental. Em um resumo pedagógico e lógico,

assim tem-se o princípio que é o direito à propriedade e está condicionado ao cumprimento de sua função social. Em matéria ambiental, a função social do meio ambiente é dar meios fundamentais para a sadia qualidade de vida das pessoas, e o interesse público está voltado para tal (ANTUNES, 2013, p.24).

Assim, se uma propriedade não possibilita ou não concilia com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, capaz de proporcionar a sadia qualidade de vida às pessoas, tal propriedade não está em acordo com o interesse social e não exerce sua função social. Assim, a propriedade privada somente será fundada pelo direito à propriedade se estiver no exercício de sua função social em proveito do interesse coletivo (ANTUNES, 2013, p.25).

Antes haviam sido estabelecidos princípios globais nas conferências de Estocolmo 1972 e na ECO 1992, contudo, na Política Nacional do Meio Ambiente, são apresentados princípios específicos e concernentes à realidade brasileira (SIRVINSKAS, 2008, p. 27).

Atendendo esses princípios e objetivos, para harmonização aos processos globais, foi necessária a criação de diversos órgãos relacionados ao Meio Ambiente e edição de legislação a respeito.

### **2. 3 Competências em matéria ambiental**

Toda a sociedade brasileira possui a responsabilidade ambiental, conforme verifica-se no artigo 225 da Constituição Brasileira, o que confere um poder/dever que abrange as esferas de Governo, tanto no âmbito federal, estadual e municipal (NASCIMENTO, 2015, p.20).

A proteção do meio ambiente, no que tange as ações realizadas pelo Poder Público, positivas e negativas, tem relação com a repartição de competências dada pela própria Carta Magna, e devem ser realizadas com equilíbrio e zelo à autonomia administrativa dos entes federativos (NASCIMENTO, 2015, p.20).

Assim, todas as ações e competências comuns estão atreladas nossa legislação e decorre das competências legislativas, as privativas e as concorrentes quanto a matéria ambiental (NASCIMENTO, 2015, p.20).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu competências à União, aos Estados, Municípios e Distrito Federal para impulsionar leis e normas de natureza ambiental.

No entanto, esta competência é diversa e delimitada para cada um deles (NASCIMENTO, 2015, p.20).

A competência por motivo da matéria (material) é comum quanto ao dever de salvaguardar o Meio Ambiente e defrontar a poluição; e de preservar as florestas, a fauna e a flora. Ou seja: União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem competência material comum para legislar sobre os assuntos acima citados, consoante artigo 23<sup>6</sup>, incisos VI e VII da Constituição (NASCIMENTO, 2015, p.20).

A competência legislativa, que se menciona ao poder para efetivamente elaborar leis, pode ser: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar (NASCIMENTO, 2015, p.20).

Em matéria ambiental, a União tem competência legislativa privativa e exclusiva, segundo artigos 22<sup>7</sup>, parágrafo único, e 25<sup>8</sup>, parágrafos 1º e 2º respectivamente. A título de exemplo, a União pode legislar privativamente sobre as populações indígenas; sobre jazidas, minas e outros recursos minerais; e sobre atividades nucleares de qualquer natureza. Nenhum outro ente federativo pode legislar sobre estas matérias, a não ser que haja delegação ou suplementação da competência (NASCIMENTO, 2015, p.20).

A competência legislativa concorrente está renunciada no artigo 24<sup>9</sup> e incisos da Constituição Federal. Segundo ele, União, Estados e Distrito Federal podem

---

<sup>6</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>7</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>8</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>9</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

legislar sobre a mesma matéria, mas a União sempre deve publicar as normas gerais. Tendo como exemplo: União, Estados e Distrito Federal têm competência legislativa concorrente quanto à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico (inciso VII, artigo 24), nada obstante os parâmetros gerais a serem observados pelos demais entes federativos na elaboração das leis devem partir da União inicialmente (NASCIMENTO, 2015, p.20).

Finalmente, a competência legislativa suplementar está prevista nos artigos 24, parágrafo 2º e 30<sup>10</sup>, inciso II. Esta competência é destinada aos Estados, Distrito Federal e Municípios para que possam editar leis suplementares às leis gerais existentes, ou que restauram a ausência ou supressão delas. Por exemplo, a edição de uma lei, pelo Município, de implantação da coleta seletiva do lixo (NASCIMENTO, 2015, p.20).

---

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

<sup>10</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

### **3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

A lei nº 6.938/81 inaugura uma referência moderna e valorosa na história da proteção ambiental no Brasil, que mesmo passados mais de 3 décadas de sua edição, os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos nela previstos mantêm-se atuais e fundamentais à tutela do meio ambiente. Conquanto tenha sido editada antes da Carta Constitucional de 1988, suas disposições encontram-se por ela admitidas, constituindo um regulamento que proporciona uma proteção ambiental voltada não apenas para o presente, mas também para as gerações futuras, objetivando uma sadia qualidade de vida a ser propiciada como um direito fundamental de toda a humanidade (NASCIMENTO, 2015, p.27).

O Meio Ambiente é direito fundamental conforme o sugerido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5<sup>o</sup><sup>11</sup>, inciso LXXIII. O legislador constituiu distinguir o Meio Ambiente como bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

À vista disso, para que o direito fundamental, de distinção caracterizada por sua indisponibilidade, em razão da Constituição, tornou-se imprescindível que sua defesa e preservação sejam de sua incumbência, quanto a implementação, do Poder Público (NASCIMENTO, 2015, p.27).

Para Nascimento (2015, p.27) a realidade da Política Nacional do Meio Ambiente, destaca-se, é antecedente à Constituição Federal de 1988. A recepção desta política já existente, fez com que todas as suas normas fossem elevadas a nível Constitucional, tornando a relação de assunto relacionados ao Meio Ambiente de competência material da Administração Pública em todos os seus níveis (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) vem regulada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e foi admitida pela Constituição Federal de 1988.

---

<sup>11</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

É a orientação mais importante na proteção ambiental. Ela dá existência real ao artigo Constitucional 225. O Direito que está ordenado neste artigo é referente ao meio ambiente equilibrado concomitantemente ao dever de responsabilidade, quando uma atividade produzir dano ambiental. Por isso, esse dispositivo Constitucional, regulador do meio ambiente, norteia o não uso indiscriminado de determinado bem, quando sua aplicação colocar em perigo o equilíbrio ambiental (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

A ação governamental trata a manutenção do equilíbrio ecológico, sendo correto que o meio ambiente é um patrimônio público de uso coletivo e deve ser necessariamente salvaguardado. Por isso, é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente servem para constituir uma atenção do Poder Público e, por consequência, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, amplifica, age e expande a vida humana (SILVA, 1995, p.2.).

O propósito da PNMA é de normatizar as várias atividades que envolvam o meio ambiente, para que exista preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, tornando auspiciosa a vida, viabilizando à população condições propícias para seu desenvolvimento social e econômico, esses objetivos para serem alcançados, devem ser guiados por princípios, fundamentais na busca da proteção ambiental (SILVA, 1995, p.2.).

A Criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), foi por meio da edição da Lei n.º 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. O propósito deste órgão é a instalação de padrões que possibilitem o desenvolvimento sustentável, utilizando-se de mecanismos e instrumentos que possam averiguar maior proteção ao meio ambiente (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

O SISNAMA é formado por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e por Fundações instituídas pelo Poder Público, incumbidos pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Estes órgãos estão relacionados na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 6<sup>o</sup><sup>12</sup> e incisos (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

---

<sup>12</sup> Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

A ação desse conselho se fará por uma combinação coordenada dos órgãos e entidades, trazendo informações dos setores interessados, incluindo-se a opinião pública, para a elaboração de uma posição comum ou de maioria. A finalidade dos órgãos é de realizar o princípio maior presente da Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, nas diversas esferas da Federação (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

O SISNAMA, é formado por um conjunto de instituições de diversos níveis do Poder Público, que estão incumbidos da proteção ao meio ambiente, constituem a grande estrutura institucional da gestão ambiental (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

Por intermédio dessas instituições e dos institutos administrados pelo Poder Público, buscam harmonizar as ações humanas com exigências de ordem física, biológica, social e outras, para que a qualidade de vida dos cidadãos seja adequada (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

Por isso, procura nortear níveis de qualidade de elementos que cumpram às determinadas funções, com propósito de serem aceitas pela sociedade (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

---

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

Dessa forma, a Política Nacional do Meio Ambiente orientou o SISNAMA e delimitou seus objetivos e mecanismos de aplicação, designando estabelecer padrões que tornem alcançável o desenvolvimento sustentável por entremeio de instrumentos que possam proporcionar ao meio ambiente a maior proteção possível (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

Com o propósito que estes objetivos sejam alcançados, foi necessária a criação de instrumentos que visem a sua realização, frisando que não podem ser confundidos com aqueles instrumentos materiais contidos na Constituição Federal (artigo 225), mas devem conciliar-se com os instrumentos processuais, legislativos ou administrativos (SIRVINSKAS, 2008, p. 175).

Os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (PNMA) estão pautados no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81. São mecanismos empregados pela Administração Pública para que os objetivos da política nacional sejam realizados. Foram dispostos por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente mencionados no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81 e definidos nas Resoluções do CONAMA, é importante expor com mais detalhes sobre os Padrões de Qualidade, o Zoneamento Ambiental, a Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, o Licenciamento Ambiental e a Auditoria Ambiental, em que se considere não estar prevista na Política Nacional, é instrumento de verificação financeira em relação ao controle ambiental (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

Entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, encontram-se os Padrões de Qualidade Ambiental (artigo 9º, I), que circunda a gestão dos componentes do meio ambiente, que são a qualidade do ar, das águas e dos padrões de ruído (BRASIL, 1981, <http://www.planalto.gov.br>).

A Resolução do CONAMA n.º 5 de 1989, originou o Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar (PRONAR), que determina os limites de poluentes no ar atmosférico, para proteção à saúde. A Resolução n.º 3 de 1990 conceitua poluente como qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade de concentração que possam afetar a saúde (BRASIL, CONAMA, 1989 e 1990, <http://www.planalto.gov.br>).

No tocante às águas, a Resolução n.º 357 de 2005 (BRASIL, CONAMA, 2005, <http://www.planalto.gov.br>), classifica as águas em: doce, salgada e salina. Esta classificação tem por finalidade dar destino ao uso da água fixando os critérios de uso, que são estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No que se refere à qualidade dos ruidos, a Resolução n.º 1 de 1990 do CONAMA, deu validade à NBR n.º 10.152 da ABNT, que avalia a intensidade dos ruidos em áreas habitadas, na qual deverá ser obedecido o interesse à saúde e ao sossego público (SIRVINSKAS, 2008, p. 139).

A intervenção estatal no domínio econômico busca arrumar a relação espaço-produção, ajustando recursos, influenciando nas atividades, motivando condutas, para possibilitar o uso ordenado do território. O zoneamento ambiental (artigo 9º, II), é fonte intensa do Poder Estatal (SILVA, 2002, p. 267).

O zoneamento ambiental, igualmente é previsto no Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, artigo 4º, inciso III, alínea c, com o intuito de colaborar com o desenvolvimento sustentável dos municípios, desde que seja empregado com eficácia, procurando a regulamentação do uso do solo, evitando seu uso inapropriado e barrando a poluição e deterioração das áreas de importância para o Meio Ambiente (BRASIL, 2001, <http://www.planalto.gov.br>).

No artigo 30 da Constituição Federal de 1988, sabe-se, toca ao Município propiciar o conveniente ordenamento territorial operando a tarefa quanto ao uso e ocupação do solo. Assim sendo, existe até então, outro instrumento para sua utilização que é o Plano Diretor (artigo 182, parágrafos 1º e 2º da C.F.), que consiste em lei municipal de diretrizes de ocupação da cidade, onde tem a obrigação de constar de acordo com suas características físicas e vocações, as regras básicas que determinem o que é permitido e o que não é em cada parte de seu território. É processo de discussão entre a sociedade e a Prefeitura, tendo que ser aprovado pela Câmara dos Vereadores e sancionado pelo prefeito (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Sucedese que há tipos de zoneamento, o urbano, que se traduz no conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando os princípios da função social, por meio de requisitos gerais à faculdade de uso e de edificações (SILVA, 2002, p. 143).

A categoria zoneamento industrial é aquela em que as zonas destinadas à instalação de indústrias cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos; ruidos, vibrações,

emanações e radiações sejam capazes de causar perigo à saúde humana, ainda que moderados por emprego de controle e tratamento de efluentes (FIORILLO, 2009, p. 383). Esta normatização encontra-se na Lei n.º 6.803/80 de 02 de julho de 1980 (Brasil, 1980, <http://www.planalto.gov.br>).

Além disso, antevisto dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 9º, II, está o zoneamento ecológico-econômico, normatizado pelo Decreto n.º 4.297 de 10 de julho de 2002, que estabelece em seu artigo 2º: que é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, também obras e atividades públicas e privadas, inclusive estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, assim como os recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável, bem como a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002, <http://www.planalto.gov.br>).

A razão primeira deste dispositivo é a de salvaguardar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e da conservação da biodiversidade, ligando as decisões dos agentes públicos e privados que de qualquer forma utilizem esses recursos. Desta maneira a confecção e aplicação do zoneamento ecológico-econômico (ZEE), se tiverem por finalidade bioma de patrimônio nacional que não deva ser dividido, deve ser de competência do Poder Público federal (SIRVINSKAS, 2008, p. 146).

Faz-se indispensável fazer um complemento por haver em determinados casos embates de competência. Podemos mencionar, a título de exemplo, quando o IBAMA se diz competente para conceder a licença quando está envolvido potencial risco de degradação ambiental a bem da União e órgão estadual contradizer essa manifestação. Nesses casos é necessário entendimento do Ministério do Meio Ambiente ou da Advocacia Geral da União para decidir esse problema e definir qual órgão concederá a licença (BRASIL, CONAMA, 1986 <http://www.planalto.gov.br>).

É correto que ao IBAMA são concedidas as seguintes práticas: efetuar a política florestal estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente; propor medidas legais e técnicas para o aperfeiçoamento da política de desfrute dos recursos florestais; organizar o aproveitamento dos recursos florestais; propiciar, executar, fazer executar e avaliar os inventários florestais e planos de manejo florestal sustentável de florestas nativas; proporcionar o aproveitamento sustentável e transformações de recursos florestais; fornecer assistência técnica aos estados, municípios, entidades civis e organizações não governamentais, no que diz respeito ao ordenamento dos recursos

florestais; aconselhar e inspecionar as atividades de manejo dos recursos florestais, desenvolvidas junto às representações do IBAMA nos Estados (BRASIL, CONAMA, 1986 <http://www.planalto.gov.br>).

A Auditoria Ambiental pode ser determinada como um mecanismo de verificação da situação financeira de determinada instituição, deste modo, auditoria ambiental pode ser olhada como análise da gestão ambiental, ou seja, de seu desempenho em correlação ao meio ambiente. Ela é o resultado da qualidade utilizada pela empresa (pública ou privada), que cata a certificação de sua gestão. Todavia, não está definida como instrumento pelo artigo 9º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1988 <http://www.planalto.gov.br>).

Todavia, visando uma série de instrumentos nacionais que aspiram ao abrigo dos bens ambientais, a auditoria ambiental deve seguir os direitos e deveres determinados pela legislação pátria, para que sejam obtidos os fins a que se designam. (FIORILLO, 2009, p. 412).

Atualmente pode-se averiguar que as auditorias ambientais são realizadas por múltiplos motivos, não somente como antes para garantir a adequação às leis ambientais, escapando de sanções ou orientações de indenizações. São hoje recomendadas em caráter regular e metódico com o intuito de conseguir o desempenho ambiental das instituições públicas ou privadas, a julgar por a imagem publicada dos produtos e serviços fazer frente à população. Além disso, os serviços públicos deixaram de ter posição distinta a partir de Constituição de 1988, em decorrência dos princípios da publicidade e da eficiência (art. 37). Isso se deve em razão de não só existirem normas de comando e controle, mas instrumentos econômicos (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

### **3. 1 O licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental tem como finalidade fundamental o caráter preventivo, alicerçado pelo exercício do poder de polícia e dos princípios da prevenção e da supremacia do interesse público sobre o particular. Através dessas ferramentas, o licenciamento ambiental consegue o controle e restrição da atividade humana, impedindo que esta venha ser danosa ao meio ambiente (NASCIMENTO, 2015, p.34).

O Licenciamento Ambiental já havia sido antecipado na Lei n.º 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso IV, como um dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Resolução CONAMA 237/97, estabeleceu que o órgão do SISNAMA é que analisará quando da necessidade das licenças ambientais específicas de acordo com a natureza, características e peculiaridades das atividades ou empreendimento a serem feitos, que possuam potencial para intervir no meio ambiente (BRASIL, CONAMA, 1986 <http://www.planalto.gov.br>).

A Resolução n.º 237/97, traz em seu conteúdo a explicação de Licenciamento Ambiental no seu Artigo 1º, definindo o Licenciamento Ambiental como sendo o procedimento administrativo pelo qual ao órgão ambiental compete licença e localização, bem como instalação, incluindo ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, também consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, como sob qualquer forma possam causar degradação ambiental, assim como considerando as disposições legais, regulares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, CONAMA, 1997, <http://www.planalto.gov.br>).

O texto Constitucional brasileiro consente o exercício livre de atividades econômicas, por conseguinte o Poder Público deverá intervir quando alicerçado por lei que determine essa intervenção, porque, a atividade econômica não poderá ser simplesmente restrita. Quando se traçam, desenvolvimento econômico e meio ambiente deve haver a intervenção, em razão de que todo o estudo e a verificação de que o meio ambiente não é um bem inesgotável, é sujeito de ser consumido. Esta verdade absoluta é compreendida por quase todo o mundo (BRASIL, CONAMA, 1986 <http://www.planalto.gov.br>).

O Licenciamento Ambiental é um feito difícil que envolve vários agentes e deve ser antecedido do EIA/RIMA, que verificará o tamanho do impacto que será causado pelo empreendimento.

### **3. 2 O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)**

A modificação súbita do meio ambiente é chamada de Impacto ambiental, podendo ser natural ou artificial. Uma das maiores fontes da degradação ambiental é a poluição, que é espalhar matéria, energia ou qualquer elemento fora dos padrões determinados pelos órgãos ambientais (ANTUNES, 2013, p.75).

Segundo a Constituição brasileira, empreendimentos de grande porte e causadores de impacto ambiental significativo ou potencial devem ser acompanhados

de Estudos Prévios de Impacto Ambiental. Ao Executivo cabe a responsabilidade da exigência dos estudos (EIA). Dessa forma, quando existe estimativa ou possibilidade de degradação ambiental, existe a necessidade de ser apresentado Estudo de Impacto Ambiental (ANTUNES, 2013, p.77-78).

O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, tão respeitável quanto o zoneamento para a proteção do ambiente. É um instrumento administrativo preventivo. Em razão disso, é que foi erguido a nível constitucional (art. 225, § 1º, IV, da CF). Cabe, pois, ao Poder Público requerer, legalmente, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de considerável degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se destinará publicidade. Desse modo, o procedimento de licenciamento ambiental deverá ser antecedido do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e do seu atinente relatório de impacto ambiental (RIMA). Requerer-se -á o EPIA quando a atividade for potencialmente causadora de considerável degradação ambiental. Entende-se por considerável degradação ambiental toda transformação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando danos extenso à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana (SIRVINSKAS, 2008, p. 148).

É indispensável destacar que esse instrumento tem como princípios o da prevenção e da precaução, não tendo por desígnio impedir o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais, mas adequar o crescimento à preservação ambiental. Por isso, é de fundamental sua importância, pois necessita atuação conjunta do Poder Público, da sociedade e da comunidade científica, com a finalidade de se equilibrarem em um objetivo comum, o de conduzir o desenvolvimento social e econômico à preservação do meio ambiente (SIRVINSKAS, 2008, p. 152).

É fundamental referir que o deferimento da licença ambiental, será praticável mesmo que o EIA seja desfavorável. Fica definida, com esta possibilidade, a discricionariedade da administração pública para atribuir ou não a licença ambiental. Diante disso, tendo algum dano ao meio ambiente, e, no entanto, se a atividade colabora para o desenvolvimento socioeconômico, é praticável que o Poder Público autorize a atividade, contanto que fundamente sua decisão (FIORILLO, 2009, p. 144).

Destaca-se que o órgão público, e, por via de regresso, os servidores públicos, responderão objetivamente pelos danos que a decisão administrativa vier a causar, mesmo que baseada no estudo de impacto ambiental. A Constituição Federal foi notória no sentido de que as pessoas jurídicas de Direito público e as de Direito

privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes nessa qualidade causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o causador nos casos de dolo ou culpa (art. 38, § 6º) (MACHADO, 1996, p. 181) .

De outra banda, se o EIA/RIMA mostra-se desvantajosa, totalmente ou em parte, caberá à Administração, conforme critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, visto que, o desenvolvimento sustentável é princípio norteador da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento da ordem econômica. Essa possibilidade representa uma discricionariedade *sui generis*. Claramente, a concessão da licença deverá ser fundamentada, acometendo cada um dos pontos que se mostraram impactantes ao meio ambiente, sob pena de ferir o preceito contido no art. 37 da Constituição Federal (FIORILLO, 2009, p. 74).

A Administração Pública ao outorgar uma licença ambiental, mesmo diante de pontos desvantajosos registrados pelo EIA, não poderá deixar de considerar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que a norteiam e, ainda, a responsabilidade objetiva pelos danos que sua decisão vier a causar (FIORILLO, 2009, p. 74).

### **3. 3 Etapas do licenciamento ambiental**

Licença Prévia é aquela que deve ser solicitada na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Esta licença apenas aprova a viabilidade ambiental e estabelece as exigências técnicas para o desenvolvimento do projeto, mas não autoriza sua instalação (NASCIMENTO, 2015, p.34-36).

Segundo Nascimento (2015, p.34-36) o empreendedor deverá atender ao art. 225, §1º, IV da Constituição Federal e da Resolução 001/86 do Conama, elaborando os estudos ambientais que serão entregues ao Órgão Ambiental para análise e deferimento. No caso de uma obra de significativo impacto ambiental, na fase da licença prévia o responsável deve providenciar o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

O documento técnico-científico faz um diagnóstico ambiental, analisa impactos e suas medidas compensatórias. Tais estudos endereçados, respectivamente, para a Administração Pública e para a sociedade, abordam necessariamente as condições da biota, dos recursos ambientais, as questões paisagísticas, as questões sanitárias

e o desenvolvimento socioeconômico da região; e visam dar publicidade e transparência ao projeto (NASCIMENTO, 2015, p.34-36).

Licença Instalação é a etapa que aprova os projetos. É a licença que autoriza o início da obra de implantação do projeto. É concedida depois de atendidas as condições da Licença Prévia (NASCIMENTO, 2015, p.36).

Licença de Operação é aquela que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra, das atividades produtivas. É concedida depois que é concedida após vistoria para verificar se todas as exigências foram atendidas (NASCIMENTO, 2015, p.36).

Dessa forma, através da completude de todas etapas e Licenças necessárias, os prejuízos e desastres com o meio ambiente sensivelmente são minimizadas.

#### 4 DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No Estado democrático moderno prevalece a ideia da divisão de poderes proposta por Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir, com um sistema de freios e contrapesos, um equilíbrio que fizesse o poder limitar-se. Foi Montesquieu que fez a clássica divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, e que foi adotado na maior parte das democracias ocidentais (MILARÉ, 2011, p. 223).

A interpretação de supletividade instaura verdadeira tutela do IBAMA (MARTINS, 2003, p. 461) sobre o desempenho dos órgãos ambientais estaduais, o termo supletividade é entendido “supervisão” ou, em alguns casos, como de concorrência entre o IBAMA e o órgão estadual, independentemente de comprovada demonstração de ineficiência do Estado federado. Nesta erudição, o requerente da licença ambiental poderia dirigir-se tanto ao IBAMA quanto ao órgão ambiental estadual para obter a licença. Uma segunda interpretação aproxima a supletividade do conceito de subsidiariedade, ou seja, a atuação do IBAMA sobre assuntos do Estado federado unicamente estaria autorizada quando expressamente prevista em lei a atuação exclusiva da autarquia federal (critério da exclusividade) ou se o órgão ambiental estadual demonstrasse verdadeira inépcia na gestão ambiental (critério da eficácia).

A segunda análise é a mais apropriada com a forma pelo qual se estrutura a federação brasileira. Aqui, entra, no direito ambiental, a função precípua da subsidiariedade: delimitar competências, conferindo-se preferência à atuação do ente menor, desde que possa realizar uma atividade determinada de modo eficaz. Dessarte, não pode o IBAMA, em regra, ingerir-se no licenciamento ambiental realizado aos órgãos ambientais estaduais em áreas pertencentes aos Estados. Deixando de lado as hipóteses de reserva de atuação expressa em lei (critério da exclusividade) e de circunstâncias que, embora ocorridas no território estadual, por sua dimensão ou efeitos, apresentam vulto e interesse gerais, a atuação do IBAMA no território estadual deve se dar somente quando o órgão estadual demonstrar não se desincumbir de sua função com eficácia satisfatória, isto é, quando for inepto ou por uma reiterada omissão em agir (MACHADO 2004. p. 261). Evita-se com isso a formação de um ambiente de desconfiança em relação à qualidade do trabalho desempenhado pelo órgão estadual.

No caso de inépcia, surge a possibilidade de o IBAMA, substituindo-se ao órgão ambiental estadual, atuar na concessão da licença. Desta maneira, segundo já exposto, também o princípio da subsidiariedade revela sua dupla função. A primeira, como princípio informador de alterações legislativas em matéria ambiental que se destina a delimitar competências, devendo o legislador buscar valorizar a autonomia dos entes menores e a descentralização como mecanismo de eficácia de gestão. A segunda função é de natureza interpretativa das atuais disposições sobre competência para o deferimento de licenças ambientais, para que, na hermenêutica de dispositivos legais de interpretação não pacificada, privilegie-se a interpretação que confira maior efetividade ao princípio da subsidiariedade e à autonomia dos entes menores (FARIAS, 2006, p. 250-251).

A Resolução CONAMA nº. 237/97 quando, ao determinar a distribuição de competências, realizou, implicitamente, métodos legitimados pelo princípio da subsidiariedade. Sua precariedade consiste na insubmissão do esquema tradicional da hierarquia normativa: cria novas possibilidades de atribuição de competência sem a devida previsão legal (VAN ACKER, 1997, p. 167-168).

A melhor solução seria a da inserção destas matérias no texto da Lei nº. 6.938/81. A Resolução supõe-se que determinadas atividades, por sua extensão ou importância, devem ter licenciamento realizado pelo IBAMA. São competências de licenciamento desta autarquia federal as atividades localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; as localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; as cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; as destinadas 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; as bases ou empreendimentos militares, quando couber (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Segundo Hermany (2012, p. 20), o princípio da subsidiariedade pode ser compreendido como uma “atribuição de preferência das esferas menores e mais próximas do cidadão em relação aos arranjos institucionais maiores ou centrais”. Ela transmite um sentido de duplicidade, uma vez que possui faceta horizontal, que compreende uma maior valorização e ampliação dos espaços democráticos locais,

ensejando maior participação popular, e um cunho vertical, que por sua vez compreende uma transposição de competências das esferas mais distantes da comunidade (Estado, União, no caso brasileiro) para esferas mais próximas (municípios, distritos).

Entretanto, se, por um lado houve um empoderamento maior dos municípios na questão ambiental, cumprindo assim os preceitos do princípio da subsidiariedade; por outro, deve ser considerado que a questão ambiental transcende fronteiras municipais, estaduais e nacionais, constituindo-se em questão de cunho global.

Conforme Silva (2012, p. 479), competência é organizado pelas categorias de poder de que envolvem os órgãos ou entidades paraestatais para o exercício de suas funções, ou a atribuição facultada a um órgão, entidade ou agente do Poder Público para tomar decisões. Farias (2007, p. 2) relata a competência como a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, até mesmo na esfera internacional. Declara que a organização administrativa do Estado brasileiro está de modo direto relacionada à distribuição dessas competências e que o Brasil acolheu o federalismo, que é a forma de Estado que outorga a cada ente federativo uma determinada independência política.

No ponto de vista de Figueirêdo (2004, p. 43), o federalismo é o padrão constitucional que pressagia a separação do poder em vários centros independentes ordenados por um poder centralizado que é o responsável pelo trabalho da soberania no programa internacional. Silva (2011, p. 73) protege que o âmago do Estado federal brasileiro é a distribuição de alçadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em conhecimento ambiental, Silva (2011, p. 77) destaca-se que a ordenação de competências entre os entes federativos segue os mesmos ritos adotados pela Constituição Federal em correspondência à repartição de competências das diversas matérias.

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao poder público a obrigação de organizar, administrar, preservar, fiscalizar ou explorar a matéria ambiental, ficando responsável por suas ações ou faltas. Começou, assim, uma competência executiva ambiental, ou uma competência material ambiental (PETRYCOVSKI, 2006, p. 70).

À União, concedeu-se competência privativa e concorrente para estabelecer a respeito de matérias previstas nos arts. 22 e 24 da Constituição. Aos Estados e Distrito Federal foram concedidos poderes residuais ou derradeiros, podendo decretar a

respeito de assuntos que não sejam de competência privativa ou exclusiva federal ou municipal, além da competência suplementar, no que diz respeito a matérias contidas no art. 24. Ademais, aos municípios foi reservada a competência de legislar sobre assuntos de proveito local e de suplementar a legislação federal e estadual, de acordo com o art. 30 (SIRVINSKAS, 2010, p. 179).

O art. 23 da Constituição Federal estabeleceu a competência executiva comum em assunto ambiental, ou seja, aquela atribuída a todos os entes federados, que a exercem em nível de igualdade, como diz o Art. 23. que conceitua competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; Além de, no parágrafo único, relatar que a Lei complementar fixará 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 (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Conforme Sirvinskaskas (2010, p. 182), discorre-se de competência material comum repartida entre os entes da Federação para o cumprimento do trabalho em maneira de cooperação, segundo prediz o Parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Por certo, acontece que somente ultimamente esta lei complementar, renunciada no Parágrafo único do art. 23, foi publicada, visando até então uma brecha completada com leis ordinárias, decretos, resoluções e até portarias. Consoante com Trennepohl (2011, p. 18), se de uma forma estes atos são capazes de estabelecer quais atividades estão sujeitas ao licenciamento, os tipos de licenças e as exigências para sua concessão, de outra forma são ineficazes para definir quem é a autoridade competente para emití-las.

Com o texto antecedente à Lei Complementar nº 140/11, a Lei nº 6.938/81, anterior à Constituição Federal, determinou no seu art. 10, que a instalação e operação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras "(...) dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, (...)". Assim, o § 4º previa a competência do IBAMA para o licenciamento no caso de atividades e obras com importante impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Dessa forma, esse decisório outorgou competência para licenciar em prol do âmbito estadual, guardando-se ao IBAMA o licenciamento das atividades com maior

impacto ambiental, de abrangência nacional ou regional. Nestes recursos não se falou sobre a competência municipal (VIANA, 2005, p. 20).

Segundo Brandão (2010, p. 2), a escolha do legislador constituinte pela competência comum para a salvaguarda do meio ambiente, também do legislador ordinário pela elaboração do SISNAMA, retratam a relevância que se sucedeu ao resguardo ambiental, tendo em vista a primordialidade de cooperação de todos os entes federados, seus órgãos e entidades, na salvaguarda e execução daqueles temas a que sucedeu dignidade constitucional. Nesse interim, com a finalidade de preencher fortuita deficiência de certos estados e de grande parte dos municípios, que são em certas ocasiões mais vulneráveis a influências externas, inclinou o legislador pela competência supletiva da União no tocante aos demais entes da federação.

À vista disso, a Resolução CONAMA nº 01/86 conceituou a competência estadual para o licenciamento, atuando o IBAMA supletivamente, como diz o Art. 2º - que dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (hoje responsabilidade atribuída ao IBAMA) em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente.

Neste interim, Milaré (2004, p. 395) observou controverso o fato de a lei extraordinária ultrapassar a sua função e estabelecer uma das formas de cooperação entre os entes federados, a competência para o licenciamento ambiental, desarmonizando com o Parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Em 1997, depois do surgimento da Constituição Federal, sucedeu a Resolução CONAMA 237/97, que ao contrário de elucidar indiscutivelmente a respeito da competência, como era seu propósito inicial, causou ainda mais dúvidas. Esta norma pormenorizou os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, assim como as competências nos níveis federal, estadual e municipal.

Ocorreu uma combinação do princípio da predominância do interesse, com o da titularidade e da localização do empreendimento (VIANA, 2005, p. 21 e 22).

Os conflitos de competência consequentes da, até esse tempo, ausência de delimitação das áreas de exercício dos diversos entes da federação – por lei complementar, de acordo com exigência da constituição federal, traziam a frequentes conflitos entre os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio

Ambiente - SISNAMA, pondo em perigo o eficaz estabelecimento deste método (TRENNEPOHL, 2011, p. 18).

Conforme Padilha (2010, p. 209), o maior agravo da dúvida da atribuição precisa de competências é a ausência de resultado no que diz respeito à administração ambiental, aspirando que tanto a ausência quanto a sobreposição de dois ou mais entes federados, na luta pela mesma função, ocasionam a ingerência com à respeito à legítima aplicação da regularidade ambiental.

Dentre as controvérsias doutrinárias quanto ao tema, destacavam-se as questões da constitucionalidade e legalidade das Resoluções CONAMA nº 01/86 e 237/97, e dos critérios utilizados para a solução dos eventuais conflitos de competência. Com relação ao tema, Maciel (2010, p. 4) fez as seguintes colocações: a respeito à Resolução CONAMA nº 01/86, o desentendimento tem relação à sua acolhida ou não pela Constituição Federal, defronte a deliberação constante do inciso IV, do § 1º, do art. 225, de edição de lei para a imposição de EIA para a instalação de obra ou atividade potencialmente autora de importante degradação do meio ambiente, e do disposto no art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que coordena a revogação, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, dos dispositivos legais que organizaram ou repassaram ao órgão do Poder Executivo competência assinalada pela CF ao Congresso Nacional, no que se refere a sua ação normativa. Agora, à respeito à Resolução CONAMA nº 237/97, o conflito constitucional diz consoante ao fato do parágrafo único do art. 23 da CF/88 ordenar a edição de lei complementar para coordenar as normas de ajuda entre os entes federados, no que diz respeito às competências administrativas oriundas do artigo, dentre elas as dispostas nos incisos VI e VII, que são: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Já quanto a sua legalidade, a discussão é pertinente ao fato da Resolução ter inovado quanto ao disposto do art. 10 da Lei nº 6.938/81, especialmente ao antever a competência municipal para licenciar, estabelecer o nível único de competência, e decidir critérios para a distribuição dessas competências que não estariam renunciadas na Lei.

No que tange às questões de constitucionalidade, Trennepohl (2011, 19 p. 30) julgou um aviltamento à Constituição a distribuição de competência definida nos arts. 4º (União), 5º (Estado) e 6º (Município) da Resolução CONAMA nº 237/97. O CONAMA definiu poderes ao Município para o licenciamento, para restringir o

licenciamento ambiental a somente um nível de competência (federal, estadual ou municipal), para o qual não existia previsão legal.

Parte dos estudiosos em matéria ambiental, no Brasil, alegam que a Resolução CONAMA nº 237/97 seria ao menos levemente inconstitucional, em razão de não ser o caminho apto de possuir e modificar a distribuição constitucional de competências administrativas (KRELL, 2004, p. 3776). Dessa forma, para esses estudiosos, durante o tempo em que não publicada a lei complementar prevista parágrafo único do art. 23 da CF/88, os parâmetros para a distribuição de competências deveriam ser tirados de modo direto da Constituição, com ênfase para o princípio da predominância do interesse (FARIAS, 2007, p. 126).

#### **4. 1 Distribuição das competências nas Resoluções do CONAMA**

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, através, do seu artigo 6º, II, criou as ferramentas necessárias para Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de editar normas e fixar padrões para o licenciamento ambiental (NASCIMENTO, 2015, p.76).

Na Resolução CONAMA, constituem os tipos de Licenças Ambientais, que são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Indica ainda, que os estudos imprescindíveis ao processo de licenciamento, deverão ser exercidos por profissionais habilitados. As despesas que cerquem os procedimentos ficarão a cuidado do empreendedor (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Determina também no artigo 5º, as diretrizes gerais vitais, que na análise de Sirvinskas, são adicionar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; reconhecer e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; determinar os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; e julgar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade. (SIRVINSKAS, 2008, p. 153)

Qualquer a atividade que possa gerar algum dano ao meio ambiente, terá como requisito o licenciamento ambiental. Essas atividades estão listadas nos anexos da

Resolução CONAMA n.º 237/97. Em síntese, são elas: indústrias de qualquer porte; depósitos; atividades de parcelamento do solo; criação animal; irrigação; lavanderias, atividades que envolvam resíduos; cemitérios; obras civis; serviços de utilidade como o tratamento de água e esgoto; usinas termelétricas; hidrelétricas; energia eólica; portos; terminais; complexos de lazer; pista de corrida; condicionamento de pneumáticos; forno de carvão; comércio de agrotóxicos; de produtos de origem mineral, vegetal ou químicos; postos de combustíveis e lavagem; restaurantes; lanchonetes; laboratórios; hospitais e clínicas (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

A inexistência de licença caracteriza crime previsto na Lei n.º 9605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas para as ações lesivas ao Meio Ambiente (BRASIL, 1998, <http://www.planalto.gov.br>).

A despeito do rol que traz a Resolução CONAMA, n.º 237/97, há atividades que não estão reféns ao Licenciamento Ambiental. Podemos apontar José Carlos Barbieri, que relata que nem toda a atividade ou empreendimento estão sujeitos ao licenciamento ambiental. A Resolução CONAMA 237/97 enumera uma relação de atividades ou empreendimento sujeitos ao licenciamento ambiental, contudo trata-se de uma lista não fatigante, pois cabe ao órgão ambiental competente determinar os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação dessa relação, considerando as especialidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade (BARBIERI, 2007, p. 293).

A competência para a autorização das licenças ambientais é dos órgãos que compõem o SISNAMA, retratados no artigo 6º, da Lei n.º 6.938/81. Geralmente a competência é do órgão público estadual. O CONAMA determina as regras gerais para a concessão. Na Resolução n.º 237/97, artigo 4º, estão essas regras gerais, onde compete ao SISNAMA, o licenciamento ambiental, que se refere o artigo 10 da Lei n.º 6.938/81, de empreendimentos e atividades com considerável impacto ambiental de âmbito nacional ou regional e na Resolução n.º 001/86, artigo 2º, onde estão dispostas as modalidades e prazos de validade, ainda as hipóteses de revogação das licenças concedidas, necessitará de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a ser sujeito à aprovação do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente” (BRASIL, CONAMA, 1986, <http://www.planalto.gov.br>).

#### **4. 2 As competências na Lei Complementar n. 140/2011**

A Lei Complementar Federal n.º 140 de 8 de dezembro de 2011 veio, e já não era sem tempo, regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios acerca da proteção do meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Além disso, alterou a Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabelecia a Política Nacional do Meio Ambiente, e que era, até então, a legislação que regia o licenciamento de empreendimentos de potencial dano ambiental com a ajuda das Resoluções 01/1986 e 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. A primeira, Resolução 01 de 1986, regula a necessidade de estudos de impacto ambiental prévio ao empreendimento, conhecido como EIARIMA, e a segunda, Resolução 237 de 1997, estabelecia o rito ordinário para realização de licenciamentos ambientais (BRASIL, 1997, <http://www.planalto.gov.br>).

Essa nova legislação ambiental definiu as competências para União, Estados e Municípios com relação às ações administrativas para proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, da fauna e da flora. Assim, ficou estabelecido quais atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente seriam licenciadas e fiscalizadas por cada ente federativo (BRASIL, 1997, <http://www.planalto.gov.br>).

Em resumo, a União, por meio de seu Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, ficou responsável por licenciar empreendimentos e atividades localizados em faixa de fronteira, onde exista a abrangência de área estrangeira; localizados na plataforma continental, zona econômica exclusiva ou mar territorial; abrangendo área de mais de um Estado; em terras indígenas; de cunho nuclear ou militar; localizadas unidades de conservação ambiental instituídas pela União; além de outras atividades definidas pelo Poder Executivo Nacional por proposição de Comissão Tripartite Nacional (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Já os Estados, por sua vez, na questão dos licenciamentos ambientais, ficaram com a competência residual, ou seja, tudo aquilo que não é de competência da União ou dos Municípios, fica a cargo da fiscalização do Estado. Pode ser acrescentado a essa competência residual a regulação, pelo Estado, de atividades que abranjam mais

de um município, bem como aquelas ocorridas nas unidades de conservação ambiental instituídas no âmbito estadual (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Por fim, a principal novidade e que tem maior foco de interesse do estudo que ora se apresenta, é o rol de atividades que passaram a receber atenção municipal quanto à sua fiscalização e licenciamento ambiental (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Aos municípios, cabe licenciar empreendimentos de impacto local, a serem definidos pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e, além destes, fará o licenciamento de unidades de conservação ambiental que ele próprio instituir (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

É interessante destacar que, em vista do art. 23 da Constituição Federal, os entes federativos podem ter uma atuação supletiva ou subsidiária em relação à fiscalização e licenciamento ambiental. A ação supletiva, conforme prevê o art. 15 da Lei Complementar 140/2011, se configura quando um ente federativo substitui outro nas ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental, ou seja, na inexistência de órgão ambiental capacitado no Estado ou Município, a União ou o Estado tem o dever de realizar a fiscalização supletivamente. Por sua vez, a atuação subsidiária se constitui quando um ente federativo, dotado de competência e de órgão específico para realizar o licenciamento, necessita e requer auxílio a outro ente federativo, o que pode possuir caráter técnico, financeiro, científico ou administrativo (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

O licenciamento no âmbito ambiental, que é o recurso de polícia ambiental, verificado a todas as entidades federativas em causa da alçada compartilhada do art. 23 da Constituição Federal, conseguiu sua conceituação pela Resolução 237-1997 do CONAMA, de maneira que é um método administrativo em que o órgão ambiental capaz licencia a posição, aparelhagem, alargamento e a execução de trabalhos e afazeres utilizadores de bens relativos ao meio ambiente, marcadas pela verdadeira ou iminente contaminação ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar prejuízo ambiental, verificando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas que podem ser aplicadas ao caso (BRASIL, 1997, <http://www.planalto.gov.br>).

Nesse mesmo significado, o art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 140/2011 que descreve licenciamento ambiental: “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimento utilizadores de recursos ambientais, efetiva

ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Conforme Carvalho (2014), a essencial indagação que os empreendedores, particulares e Poder Público tinham era conhecer a quem se direcionar para conseguir o licenciamento ambiental das atividades que pretendiam realizar, saber qual seria o órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA encarregado por atender e licenciar esse processo administrativo prenunciado para a localização, instalação, aumento e a execução de empreendimentos e atividades operadas com recursos ambientais.

A Lei Complementar n.º 140/2011 deu maior carga de competência aos municípios para realização da fiscalização e licenciamento de empreendimentos de potencial ofensivo ao meio ambiente. Tal empoderamento da esfera local é buscado como ideal pelas correntes municipalistas que embalam sua tese sob o manto do princípio da subsidiariedade (BRASIL, 2011, <http://www.planalto.gov.br>).

Através do princípio da subsidiariedade, se um ente menor consegue cumprir uma proteção ambiental sem a influência de outros entes, fica dispensado o auxílio de entes maiores, sob sanção de repetição indevida de atuação e alocação perdulária de recursos. Todavia, se tiver alguma insuficiência na proteção ambiental por parte de entes menores, o ente maior deverá, por imperativo constitucional, auxiliar o ente menor nas atividades de proteção. O ambiente equilibrado e saudável diz respeito ao bem de todos, não cabendo aqui o Poder Público de esferas superiores “lavar as mãos” sobre o tema. Isto é assim pela peculiaridade do bem jurídico em jogo, qual seja, o meio ambiente (MOTA; PEREIRA, 2007. p.64-70). Dessa forma, o meio ambiente; os ecossistemas estendem-se por municípios e Estados diversos; desastres ambientais podem causar transtornos a toda uma população ou continente. Por isso, é importante a atuação conjunta de preservação e mesmo a interferência do ente maior sempre que o ente menor demonstrar não conseguir gerir e preservar satisfatoriamente o ambiente.

Como em Silva (2006. p. 83-84), Farias (2006. p. 255-256), Zilioli (1995. p. 542-545), a atuação do ente maior, a magnitude do interesse levado em consideração, ainda que, por exemplo, um desastre ecológico de proporções consideráveis haja ocorrido no território de um Estado, a possibilidade de afetar um território mais amplo que o estadual autorizaria a União a atuar, juntamente com o Estado, na questão ambiental. A doutrina indica, para a explicação deste fenômeno, o critério da

predominância do interesse (nacional, regional ou local) na partição de competências, porém a existência de um impacto ou ecossistema cuja importância transborde os limites do território do ente menor pode ser explicada também pelo recurso à subsidiariedade.

#### **4. 3 Competência Municipal para o licenciamento ambiental**

A Lei Complementar nº 140/2011 empoderou os municípios no que tange ao Licenciamento Ambiental, contemplando essa entidade com ações administrativas de comando e controle em matéria ambiental, que englobam tanto o licenciamento quanto a fiscalização, juntamente com os outros entes federativos, União, Estados e o Distrito Federal (NASCIMENTO, 2015, p.145).

Resultado do princípio da prevenção, o licenciamento ambiental constitui um dos fundamentais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (NASCIMENTO, 2015, p.145).

Destaco o artigo 23, VI e VII, da constituição, quaisquer dos entes federados são, presumivelmente, competentes para promover licenciamento ambiental. Contudo, a atribuição de competência comum em matéria ambiental gera, de forma regular, divergentes na definição da entidade federativa competente para realizar o licenciamento de determinado empreendimento ou atividade. Não é incomum a situação em que o licenciamento é exigido por mais de uma unidade federativa (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>).

Desejando moderar o fenômeno da justaposição de atuações administrativas, com justificativa no parágrafo único do artigo 23 do texto constitucional, foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011 que disciplinou os critérios definidores da competência das unidades federativas em matéria de licenciamento ambiental. Nesses termos, o artigo 7º, XIV, e parágrafo único da Lei Complementar nº 140/2011, definem as hipóteses de atividades e empreendimento subordinados ao licenciamento ambiental em órbita federal. Conforme artigo 8, XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, geralmente, os Estados-membros ficam responsáveis pelos licenciamentos de atividades e empreendimentos que empregam recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, ressalvadas as competências da União e dos Municípios. Afinal, nos moldes do artigo 9º, XIV, “a” e “b” da Lei Complementar nº 140/2011, compete aos Municípios realizar o

licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; e localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental ) (BRASIL, 2011, <http://www.planalto.gov.br>).

Adiante do estabelecimento dos critérios de repartição das competências em matéria de licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011 forja a salutar regra de que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, unicamente por um ente federativo, visando inibir a dominação de um mesmo empreendimento a múltiplos e paralelos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental (BRASIL, 2011, <http://www.planalto.gov.br>).

A responsabilidade de tal competência aos órgãos estaduais tem o objetivo de resguardar o pacto federativo e a segurança jurídica. Assim, somente dessa maneira é possível conferir tratamento uniforme, dentro de um mesmo Estado-membro, a respeito de quais atividades estão sujeitas ao licenciamento local. Desde a elaboração, pelos Estados-membros, de uma lista de empreendimentos que ficam sujeitos ao licenciamento municipal, concede-se tratamento uniforme à matéria no âmbito do território de um mesmo Estado-membro. Impede-se, assim, o indesejável fenômeno de que certa atividade seja considerada como causadora de impacto ambiental de âmbito local e, portanto, sujeita ao licenciamento ambiental em um determinado Município e não seja assim qualificada por outro Município pertencente ao mesmo Estado-membro. Dessa maneira, a competência estadual para determinar a tipologia dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental municipal tem como objetivo evitar a instituição de “guerra ambiental” entre as Municipalidades, fenômeno prejudicial à tutela ambiental (NASCIMENTO, 2015, p.147).

Alguns anos após a edição da Lei Complementar nº 140/2011, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente já estão publicando atos normativos para definir os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental municipal. (BRASIL, 2011 e 2017, <http://www.planalto.gov.br>).

A determinação das atividades licenciáveis pelos Municípios caracteriza apenas o primeiro passo para afirmação da competência municipal em matéria de licenciamento ambiental. Em razão do estipulado pela Lei Complementar nº 140/2011, de forma de que um ente federado proporcione licenciamento ambiental dois

requisitos devem ser ao mesmo tempo preenchidos: existência de conselho de meio ambiente e de órgão ambiental capacitado (BRASIL, 2011, <http://www.planalto.gov.br>).

Os conselhos de meio ambiente são órgãos colegiados formados por agentes públicos e membros da sociedade civil, que tem como finalidade promover a participação no âmbito dos processos decisórios ambientais. A legislação vigente também impõe ao Município que planeje realizar licenciamento ambiental a contratação de corpo técnico competente e com número de agentes compatível para atendimento das ações inerentes a todas as etapas do processo administrativo de licenciamento ambiental, nos moldes estabelecidos artigo 5º da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011, <http://www.planalto.gov.br>).

Acontece que a estrutura administrativa da maior parte dos Municípios não é composta por órgãos de tais naturezas. Assim, tem-se a conclusão de que a carência de órgão técnico devidamente estruturado e capacitado constitui o principal obstáculo para execução de licenciamento ambiental pelos Municípios (NASCIMENTO, 2015, p.150).

Diante das tradicionais alternativas ligadas ao federalismo por cooperação (criação de convênios e consórcios), o trabalho mais eficiente para superar o problema de déficit de infraestrutura e de pessoal para realização do licenciamento ambiental na esfera municipal é a delegação de tal competência para terceiro, que comprove, em procedimento licitatório, o conhecimento necessário para realizar todas as etapas que compõem o devido processo administrativo de licenciamento ambiental (NASCIMENTO, 2015, p.150).

Assim, por intermédio da delegação da competência da promoção de licenciamento ambiental, todos granjeiam – Município, iniciativa privada, coletividade e meio-ambiente (NASCIMENTO, 2015, p.152).

A devida arrecadação geral da Municipalidade tende a aumentar, pois unidades federativas que proporcionam ambientes eficientes e seguros do ponto de vista jurídico tornam como polos atrativos de investimentos. Adiciona-se ainda que, por meio da delegação, o Município fica cedido do ônus de efetuar contratação de mão-de-obra permanente, conforme o regime jurídico estatutário, alivia-se em relação aos limites orçamentários máximos de gasto com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem deslembrar do alto investimento em tecnologia para efetiva atividade fiscalizatória (NASCIMENTO, 2015, p.153).

A representação da alçada de licenciamento para entidade concededora também gera vantagens para iniciativa privada que passa a contar com a infraestrutura capaz de proporcionar de forma eficiente e tecnicamente adequada os serviços e atividades associados ao licenciamento ambiental. Da mesma maneira que ao órgão público, o particular delegatário estará sujeito ao cumprimento estrito do devido processo administrativo, aos tempos para conclusão do licenciamento ambiental, aos deveres de motivação, transparência e publicidade de seus atos, e, também, à responsabilização nas esferas civil, administrativa e criminal pela prática de atos incompatíveis com a ordem jurídica. Também, a delegação também tende a gerar situações regulatórias mais constantes que resultam em ambiente de maior estabilidade jurídica (NASCIMENTO, 2015, p.154).

Em concordância disso, a delegação produz vantagens que ultrapassam a estampa do empreendedor, porque, ao gerar maior eficiência, velocidade e segurança jurídica, o Município torna-se polo tomador de investimentos o que criam empregos e produção de riquezas (NASCIMENTO, 2015, p.154).

Por último, mas não menos relevante, a representação da atividade licenciadora tende ser muito benéfica à própria proteção do meio-ambiente. A responsabilidade da competência para fazer o licenciamento ambiental, que é um dos mais importantes instrumentos de advertência aos danos ambientais, à entidade tecnicamente habilitada e beneficiada de infraestrutura adequada faz a atividade preventiva mais eficiente, constante e melhor, furtando-se, assim, dos sinistros ambientais por carência de eficiência ou organização (NASCIMENTO, 2015, p.155).

## 5 CONCLUSÃO

Com intuito de esclarecer as Competências quanto a matéria de Licenciamento Ambiental, a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, trouxe os municípios para o centro decisório em matéria de fiscalização e licenciamento ambiental.

Com isso, o que se verificou foi a pertinência de tal decisão legislativa quando emoldurada pela atribuição ambiental devida a cada ente federativo e a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade nos casos de omissão do ente federativo responsável. Nessa linha, também verificamos a correlação efeito local versus efeito global, decorrente de uma possível má gestão ambiental local, quando se refletiu para além das fronteiras municipais.

Para tanto, primeiramente buscou-se esclarecer as competências no âmbito do licenciamento ambiental segundo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e da Lei Complementar n.º 140/2011 e, em segundo momento, verificou-se as novidades trazidas pela referida Lei Complementar juntamente com suas consequências para as pessoas e empresas do nosso país.

Em razão disso, a presente pesquisa buscou esclarecer as competências dos entes federativos para o licenciamento ambiental, e desse modo contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa e futuras gerações.

O licenciamento ambiental, sob a ótica da atual, tem suas regras determinadas com orientações para a melhor qualidade do meio ambiente, onde as competências ficam com a União responsável por licenciar empreendimentos e atividades localizados em faixa de fronteira e que exijam maior complexidade; os Estados ficam com a competência residual, isto é, tudo aquilo que não é de competência da União ou dos Municípios. Aos municípios, que tiveram sua competência melhor definida pela nova lei complementar n.º 140 de 8 de dezembro de 2011, cabe licenciar empreendimentos de impacto local. Fica ressaltado que os entes federativos podem ter uma atuação subsidiária em relação à fiscalização e licenciamento ambiental, podem auxiliar-se entre eles, e contar com o auxílio de caráter técnico, financeiro, científico ou administrativo dos demais entes de maneira subsidiária.

Quando existir absoluta inépcia do ente menor, o ente superior deverá assumir completamente a atividade. Se a inépcia for meramente parcial, é preferível a instituição de um mecanismo de gestão partilhada.

Assim, em matéria de meio ambiente, sempre que um ente menor não for capaz de administrar sozinho de maneira satisfatória, demanda a conservação do patrimônio ambiental sadio por meio de uma ação concertada de todos os entes federativos, numa aplicação da subsidiariedade em seu aspecto positivo.

Com relação ao licenciamento ambiental, este deve ser realizado considerando-se a aplicação dos princípios de proteção ao meio ambiente de tal forma que sempre o meio ambiente tenha total proteção, sendo esta realizada quando possível por algum ente, ou quantos forem necessários para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa e futuras gerações.

O licenciamento ambiental, sob essa ótica, tem suas regras determinadas com orientações para a melhor qualidade do meio ambiente, onde as competências ficam com a União responsável por licenciar empreendimentos e atividades localizados em faixa de fronteira e que exijam maior complexidade; os Estados ficam com a competência residual, isto é, tudo aquilo que não é de competência da União ou dos Municípios. Aos municípios, que tiveram sua competência melhor definida pela nova lei complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, cabe licenciar empreendimentos de impacto local. Fica ressaltado que os entes federativos podem ter uma atuação subsidiária em relação à fiscalização e licenciamento ambiental, podem auxiliar-se entre eles, e contar com o auxílio de caráter técnico, financeiro, científico ou administrativo dos demais entes de maneira subsidiária.

Quando existir absoluta inépcia do ente menor, o ente superior deverá assumir completamente a atividade. Se a inépcia for meramente parcial, é preferível a instituição de um mecanismo de gestão partilhada.

Portanto, em matéria de meio ambiente, sempre que um ente menor não for capaz de administrar sozinho de maneira satisfatória, demanda a conservação do patrimônio ambiental sadio por meio de uma ação concertada de todos os entes federativos, numa aplicação da subsidiariedade em seu aspecto positivo. Com relação ao licenciamento ambiental, este deve ser realizado considerando-se a aplicação do princípio da subsidiariedade de tal forma que sempre o meio ambiente tenha total proteção, sendo esta realizada quando possível por algum ente, ou quantos forem

necessários para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para a nossa e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

AB´SABER, A. N. e MÜLLER-PLANTENBERG, C. *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul, experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

ALONSO JR., H. *Da competência para o licenciamento ambiental*. In: Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Daniel Roberto Fink, et al. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ALVES, J. R. D. *Competência Administrativa para o Licenciamento Ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*. 2012. 48f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2012.

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. Resolução CONAMA n. 237, de 19.12.1998: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 4, nº. 13, jan./mar. 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2013.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. Princípios do Direito Ambiental Principles of Environmental Law, *princípios do direito ambiental - Conselho da Justiça Federal*, 2014. Disponível em <[www.cjf.jus.br](http://www.cjf.jus.br)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BARBIERI, José Carlos. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 2 ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, A. H. de V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 317, jan./mar. 1992.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, M. W. C. B. *Competência em matéria de licenciamento ambiental*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2720, 12 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. CONAMA. *Resolução n.º 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. CONAMA. *Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005*. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o

Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do direito brasileiro*. Redação dada pela Lei n. 12.376/2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 6803 de 02 de julho de 1980*. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6803-80.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/L6938.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Caderno de Licenciamento Ambiental*. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais. Brasília: MMA, 2009.

\_\_\_\_\_. MMA – Ministério do Meio Ambiente. PARECER nº 312/CONJUR/MMA/2004. *Conflito de competência para licenciamento ambiental*. Brasília: MMA, 04/09/2004.

\_\_\_\_\_. *Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF – Relator: Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 01/09/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, – Publ. DJ 03-02-2006*). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 23 abr. 2018.  
BURSTYN, M. A. A. e BURSTYN, M. *Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos*. In: Economia, meio ambiente e comunicação. Orgs.:

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do e VIANNA, João Nildo de. Rio de Janeiro: Garamond 2006.

CARVALHO, Victor Nunes Atigo. *A Lei Complementar 140/2011 e a redução das competências do IBAMA em matéria de licenciamento ambiental, 2014*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

CAVEDON, F. de S. e DIEHL, F. P. *Licenciamento Ambiental em Áreas Costeiras: Aspectos Controversos*. Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. Paisagem, Natureza e Direito. São Paulo, v. 2, 2005.

COUTINHO, F. de O. O Licenciamento Ambiental - Mudanças da Lei Complementar nº 140/11. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>> Acesso em: 03 set. 2019.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FARIAS, Talden. *A repartição de competências para o licenciamento ambiental e a atuação dos municípios*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 11, nº. 43, jul./set. 2006.

\_\_\_\_\_. Aspectos gerais do licenciamento ambiental. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.esmarn.tjrn.jus.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Competência legislativa em matéria ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FIGUEIRÊDO, L. V. *Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 35, ano 9, jul./set. 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, V. P. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.

GUERRA, S. Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Fortaleza, Vol. 32.1, jan./jul. 2012/1. Disponível em: <<http://mdf.secretel.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

HERMANY, Ricardo. Município na Constituição. *Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Orientação Jurídica Normativa nº 15/2010/PFE/IBAMA. *Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental*. Brasília: PFE/IBAMA, 05/04/2010. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>> Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Orientação Jurídica Normativa nº 37/2012/PFE/IBAMA. *Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental*. Brasília: PFE/IBAMA, 18/06/2012. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Orientação Jurídica Normativa nº 43/2012/PFE/IBAMA. *Competência em Matéria de Licenciamento Ambiental*. Brasília: PFE/IBAMA, 30/07/2012. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

KRELL, A.J. Problemas do licenciamento ambiental no Sistema Nacional de Meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo, v. 27, set./out. 2004.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo como pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LEUZINGER, M. D. e CUREAU, S. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO. Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. *Legislação Florestal (Lei nº 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACIEL, M. A. Competência para o licenciamento ambiental. Uma análise das propostas de regulamentação do art. 23 da CF. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2716, 8 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

MARTINI, Luiz Carlos de. *Auditoria ambiental nos estados*. Disponível em: <<http://blogdemartini.blogspot.com>>. Acesso em: 03 set. 2019.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário*. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. MILARÉ, E. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. In: Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul, experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. Orgs.: AB´SABER, Aziz Nacib e MÜLLERPLANTENBERG, Clarita. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. Prefácio Ada Pelegrini Grinover. 7 ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MOTA, Mauricio Jorge P.; PEREIRA, Daniel Queiroz; PEREIRA, Vítor Pimentel. *Direito ambiental das cidades: novas perspectivas acerca da sustentabilidade das regiões urbanas*. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, ano 1, n.º 3, nov. 2007.

NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Competência para o Licenciamento Ambiental na Lei Complementar N° 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015.

Orientação Jurídica Normativa n° 43/2012 da PFE-IBAMA, disponível em <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em 23 abr. 2018.

PADILHA, N. S. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAIM, M. C. *Lei Complementar nº 140/11: Primeiras Impressões*. 2012. Disponível em: <<https://intertox.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

PEREIRA, Ana Carla Filipe. *A contabilidade ambiental: a sua revelação no relato financeiro*. *Jornal de Contabilidade*, n.º 367, outubro, 2007.

PEREIRA, Vítor Pimentel. Quaestio Iuris vol.04, nº01. ISSN 1516-0351 Revista Quaestio Iuris, vol.04, nº01. ISSN 1516-0351 p.747-770 747. *O Princípio da Subsidiariedade e sua aplicação no Direito Ambiental Brasileiro / The Principle of Subsidiarity and its application in Brazilian Environmental Law 2011*. <[www.e-publicacoes.uerj.br](http://www.e-publicacoes.uerj.br)>. Acesso em 23 abr. 2018.

PETRYCOVSKI, E. *Competência para o Licenciamento Ambiental no Brasil*. 2006. 90f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2006.

SANTANA, Gustavo da Silva; HUPPER, Haide Maria. *Da impossibilidade do poder discricionário do intérprete para o hard cases no direito ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 16, v. 64, p. 117-142, out./dez. 2001.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental constitucional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Cartilha de licenciamento ambiental*. 2 ed. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/portal2.tcu.gov.br>> Acesso em: 31/01/2013.

TRENNEPOHL, C. e TRENNEPOHL, T. *Licenciamento Ambiental*. 4 ed. Niterói: Impetus, 2011.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. *Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 2, nº. 8, out./dez. 1997.

VIANA, M. B. *Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, fev. 2005. 39 p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2019.

ZILIOLI, Chiara. *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente*. Rivista Giuridica dell'Ambiente, Milano, fasc. 3-4, 1995.