



## CADERNO DE ESTUDO

### LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

## FICHA CATALOGRÁFICA

I59 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Caderno de estudo: Licenciamento ambiental municipal. / IBAM. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

50 p. : il. color.

(Série Programa de qualificação gestão ambiental)

Inclui Referências

1. Licenças ambientais. 2. Política ambiental. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. II. Título. III. Série.

CDU 504

# INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM

<b>Superintendência Geral</b>	Paulo Timm
<b>Coordenação Geral do PQGA</b>	Tereza Cristina Barwick Baratta
<b>Coordenação da Capacitação</b>	Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Magnes Grael Silveira Maynard do Lago Suzana dos Santos Barbosa Tito Ricardo de Almeida Tortori
<b>Supervisão Pedagógica</b>	Anna Maria Fontes Ribeiro Dora Apelbaum
<b>Consultoria Técnica</b>	Octávio da Costa Gomes Neto
<b>Conteudistas</b>	Andrea Pitanguy de Romani Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Iara Ferrugem Velasques Iara Verocai Jean Marc Weinberg Sasson João Vicente Laguéns Júlio César Gonçalves da Silva Karin Schipper Segala Leene Marques de Oliveira Luis Mauro Sampaio Magalhães Marcos Flávio R. Gonçalves Nathália da Silva Braga Paula Bernasconi Rosan Valter Fernandes
<b>Desenho Instrucional</b>	Afrent Soluções
<b>Normalização Bibliográfica</b>	Cinthia Pestana

# Sumário

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL .....</b>	<b>10</b>
1.1. Dimensão Econômica .....	10
1.2. Dimensão Humana.....	11
1.3. Dimensão Ecológica.....	11
1.4. Princípios jurídicos .....	11
1.4.1. Solidariedade intergeracional .....	11
1.4.2. Prevenção .....	11
1.4.3. Precaução.....	12
1.4.4. Poluidor-pagador .....	12
1.4.5. Usuário-pagador .....	12
1.4.6. Proibição de retrocesso ambiental .....	12
1.5. Meio Ambiente e Constituição Federal.....	13
<b>2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS COMPONENTES JURÍDICOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 Natureza Jurídica do Licenciamento Ambiental.....	17
2.1.1 Licença x Autorização: Natureza jurídica .....	17
2.2 Competência Legislativa e Administrativa Ambiental.....	18
2.2.1 Competência Administrativa.....	20
2.2.2 Competência Legislativa .....	21
2.3. Lei Complementar nº 140/2011 e a cooperação entre os entes federados..	21
2.3.1 Atuações delegada, supletiva e subsidiária .....	23

2.3.2 Ente federado habilitado para a cooperação no licenciamento ambiental .....	25
2.3.3 Competência do licenciamento.....	26
2.3.3.1 Competência da União.....	27
2.3.3.2 Competência dos Municípios .....	27
2.3.3.3 Competência dos Estados-membros.....	28
2.4. Sanções penais, administrativas e cíveis .....	28
2.5. Taxa para licenciamento ambiental.....	30

### **3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS PROCEDIMENTOS: RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997..... 33**

3.1. Etapas do licenciamento .....	34
3.2. Tipos de licenças .....	35
3.3. Atividades passíveis de licenciamento ambiental .....	36
3.3.1 Lista taxativa ou exemplificativa? .....	36
3.4. Dos prazos da análise e da validade da licença ambiental .....	37
3.5. Revisão e renovação das licenças .....	38
3.5.1. Renovação da licença ambiental.....	39
3.5.2. Revisão da licença ambiental.....	39
3.5.2.1 Modificação.....	39
3.5.2.2 Suspensão.....	40
3.5.2.3 Cancelamento.....	40
3.5.2.4 Possibilidade de indenização por revisão das licenças .....	41
3.6. Avaliação de impacto ambiental.....	41
3.6.1. Metodologias de avaliação de impacto ambiental.....	42

3.6.2. Estudos Ambientais .....	44
3.6.2.1 Estudo de Impacto Ambiental – EIA .....	44

**CONSIDERAÇÕES .....** ..... 47

**REFERÊNCIAS.....** ..... 48



Licenciamento Ambiental Municipal

# APRESENTAÇÃO

O Licenciamento Ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981 –, é uma ferramenta de gestão ambiental derivada do Poder de Polícia Ambiental.



## Saiba Mais!

Nos dizeres de Paulo Affonso Leme, "o poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza" (Direito ambiental brasileiro. 20 ed. SP: Malheiros, 2012, p.385)

É regulado pela Resolução CONAMA nº 237/97 e utilizado pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em conformidade com as respectivas competências definidas pela Lei Complementar nº 140/2011.

O licenciamento ambiental tem como finalidade regular as atividades humanas que utilizam os recursos naturais e podem causar degradação ambiental nos locais onde encontram-se instaladas ou em operação.

Além disso, este poderoso instrumento possibilita ao Poder Público intervir na atividade econômica privada, assegurando melhor qualidade à vida humana e ao meio ambiente, na busca do Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, o Licenciamento Ambiental enfrenta, ainda, obstáculos que impossibilitam o seu uso eficiente, em razão, sobretudo, da falta de

informação a respeito de suas regras procedimentais e ritos necessários para a obtenção da licença ambiental.

Pelo seu papel central em relação à gestão ambiental, o **Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios Bioma Amazônia** –, dedica um curso exclusivo à questão do licenciamento ambiental. Tratando de seus princípios, componentes e procedimentos principais.

Assim, este curso, tem o objetivo de informar e esclarecer as regras e procedimentos do Licenciamento Ambiental ao gestor público, colaborando para a redução da ocorrência de problemas e dificuldades.

Objetiva-se, também, orientar os demais interessados no tema, fornecendo informações básicas e necessárias que serão úteis aos gestores públicos na gestão ambiental de seu Município, possibilitando o aprimoramento e a observância das regras legais existentes no ordenamento jurídico nacional.



# **1. Introdução ao Direito Ambiental**



## 1. INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL

O Direito Ambiental é o ramo do Direito que se baseia no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelecendo os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente, visando à sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Assim, esse ramo do Direito possui três possíveis dimensões: humana, ecológica e econômica, as quais devem ser compreendidas harmonicamente e ponderadas, a cada intervenção humana, separadamente, hipótese na qual o aplicador do Direito Ambiental observará as três vertentes e optará por aquela que necessita imperiosamente da tutelada.

### 1.1. Dimensão Econômica

A proteção ao meio ambiente é um dos princípios da Ordem Econômica constitucional, prevista no art.170, inciso VI da Constituição Federal. Esta previsão constitucional elevou o meio ambiente

como condição prévia a ser considerada por qualquer atividade econômica. Desta forma, consequentemente, temos no Desenvolvimento Sustentável o crescimento econômico aliado à conservação dos recursos socioambientais. Nesta esteira, o Direito Ambiental propicia por meio dos seus instrumentos jurídicos e econômicos a preservação socioambiental.

#### Exemplo

ICMS Ecológico – É um mecanismo tributário que possibilita aos Municípios terem acesso a parcelas maiores dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em razão do atendimento de determinados critérios ambientais estabelecidos em leis estaduais que refletem o nível da atividade econômica nos Municípios em conjunto com a preservação do meio ambiente. A criação de Unidades de Conservação e a gestão de resíduos sólidos são exemplos de ações municipais que geram repasse do ICMS Ecológico.

## 1.2. Dimensão Humana

O enunciado do art. 225 da Constituição Federal define o direito ao meio ambiente equilibrado como um “**direito de todos**”, exigível, portanto, por qualquer pessoa.

Assim, mesmo com a forte tendência capitalista de privilegiar o crescimento econômico, não se pode deixar de lado os valores humanos intrínsecos à qualidade de vida humana. Na impossibilidade de assegurar esse direito, derivado diretamente da conservação e preservação ambiental, a sobrevivência da espécie humana estará seriamente ameaçada.

Neste sentido, a Constituição Federal elevou o direito ao meio ambiente equilibrado a direito fundamental, equiparando-o aos Direitos Humanos.

## 1.3. Dimensão Ecológica

A vertente ecológica do Direito Ambiental trouxe uma mudança de paradigma ao questionar se o Direito, uma criação evidentemente humana, deveria desconstruir sua visão antropocêntrica em que o homem é elemento central das discussões. Neste sentido, a questão que se coloca é se os Seres Humanos teriam direito de usar os recursos naturais sem critério e ininterruptamente, obrigando, assim, o Direito a disciplinar a utilização desses recursos.

Contudo, tem-se como desdobramento do Direito Ambiental a conservação e preservação do meio ambiente, incentivando a mínima intervenção humana, e deslocando o prisma do Direito Ambiental do antropocentrismo para o ecocentrismo, ou seja, o meio ambiente como elemento central.

## 1.4. Princípios jurídicos

Os princípios do Direito Ambiental são as ideias fundamentais que dão base e coerência em sua elaboração e execução, tendo como propósito solucionar qualquer caso concreto que

não possua uma norma balizadora. Assim, em caso de dúvida, o operador do Direito usará os princípios para ponderar qual a melhor solução para o caso.

### 1.4.1. Solidariedade intergeracional

Assegura a solidariedade da presente geração às futuras gerações, possibilitando que estas usufruam dos recursos naturais.

#### Saiba Mais!

A Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972), preocupada com a finitude dos recursos naturais, estabeleceu em seu princípio 02 que os recursos naturais deveriam ser preservados para as gerações atuais e futuras.

Da mesma forma, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – Eco-92) por meio do princípio 03 previu a preservação dos recursos naturais em nome das gerações atuais e futuras.

Neste sentido, o art. 225, da Constituição Federal:

“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.”

### 1.4.2. Prevenção

Este princípio, um dos mais importantes do Direito Ambiental, é aplicado na hipótese da certeza de um dano ambiental, quando se tem elementos científicos seguros para afirmar que determinada atividade é efetivamente causadora de degradação ambiental.



## Exemplo

Determinada atividade industrial geradora de efluentes líquidos e resíduos perigosos que deseja se instalar em área industrial já saturada, ao solicitar a licença prévia ao órgão ambiental, este determinará a realização de estudos de impacto ambiental, que vão identificar e analisar o impacto ambiental a ser provocado. Diante do resultado inequívoco do EIA de comprometimento da capacidade de suporte da área, o órgão ambiental deverá negar a licença em obediência ao princípio da prevenção.

## 1.4.3. Precaução

Igualmente importante, o princípio da precaução é aplicado na hipótese de haver informações científicas insuficientes, quando a decisão será baseada em indícios ou informações inconclusivas ou incertas sobre possíveis efeitos danosos ao meio ambiente ou à saúde humana.



## Exemplo

Este princípio é invocado principalmente nas questões ligadas ao aquecimento global, à engenharia genética, à clonagem ou aos organismos geneticamente modificados.

Neste sentido, o princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento afirma que: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

## 1.4.4. Poluidor-pagador

Fundado na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo precisam ser internalizados pelo empreendedor, este princípio será aplicado pelo Poder Público ao estimular o empreendedor a contabilizar e assumir o custo social da degradação socioambiental.



## Saiba Mais!

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – Eco-92) previu o poluidor-pagador por meio do princípio 16: “Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”

## 1.4.5. Usuário-pagador

Na mesma linha do poluidor-pagador, a Lei nº 6.938/1981 (art.4º, inciso VII) determina que o usuário de recursos naturais deverá contribuir economicamente pela perda ambiental, ou seja, pelo o uso do recurso, tendo em vista que os bens ambientais são coletivos.



## Exemplo

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), ao reconhecer a água como bem dotado de valor econômico, instituiu em seu art. 5º, inciso IV, a cobrança pela utilização de recursos hídricos.

## 1.4.6. Proibição de retrocesso ambiental

Proíbe-se a edição de novas normas que ponham em risco a proteção de um direito fundamental conquistado ao longo do tempo.



## Exemplo

A nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012), que revogou o antigo Código Florestal de 1965, traz uma série de modificações e flexibilizações em normas ambientais, como a diminuição dos raios de proteção da Áreas de Preservação Permanente e de recomposição de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal que anteriormente já estavam consolidadas e eram mais protetivas. Desta forma, ao alterar o regime de proteção, tornando-o mais flexível e menos protetivo, o novo Código Florestal é claramente um exemplo de violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental. Vale mencionar como o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) entende este princípio: "Pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo: não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites a impulsos revisionistas da legislação". Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/Princ%C3%ADpios-de-interpreta%C3%A7%C3%A3o-ajudamoto-STJ-a-fundamentar-decis%C3%B5es-na%C3%A1rea-ambiental](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/Princ%C3%ADpios-de-interpreta%C3%A7%C3%A3o-ajudamoto-STJ-a-fundamentar-decis%C3%B5es-na%C3%A1rea-ambiental)> Acesso em: 27 de maio de 2015.

## 1.5. Meio Ambiente e Constituição Federal

As constituições federais que precederam a atual jamais se preocuparam tanto com a proteção ambiental. Podemos inclusive afirmar que a Constituição Federal de 1988 é uma das mais ambientalmente protetivas em nível global, tanto que dedicou capítulo exclusivo ao Meio Ambiente (Capítulo VI do Título VIII – Da Ordem Social), expresso por meio do art. 225, além de estender a preservação ambiental a outros dispositivos constitucionais, tais como o art.170.

Segundo José Afonso da Silva (2009), o art. 225 comprehende três conjuntos de normas:

- O primeiro, expresso no enunciado do artigo, no qual se inscreve a norma-matriz, determinando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
- O segundo conjunto encontra-se no primeiro parágrafo e seus incisos, os quais regulam os instrumentos de garantia e efetividade desse direito fundamental.
- E o terceiro, presente nos parágrafos 2º ao 6º, que tratam de áreas e situações de conteúdo ecológico essenciais à efetivação do direito fundamental, razão pela qual mereceram previsão constitucional.

Assim, uma das grandes novidades trazidas por esse comando constitucional foi atribuir ao Poder Público e à toda a coletividade a obrigação de preservar o meio ambiente e perseguir sua constante melhoria. Ao impor tal obrigação, deixou de ser uma mera faculdade e tornou-se um dever constitucional. De igual forma, o cidadão brasileiro deixou de ser mero titular passivo do direito ao meio ambiente e tornou-se protagonista da preservação ambiental. E, por último, inovou ao destinar tal direito às gerações futuras, constituindo como titulares de direito indivíduos que sequer existem.



## Saiba Mais!

É importante que se esteja atento ao texto da Constituição Federal ao tomar decisões acerca de questões ambientais, em especial ao se planejar e executar ações para as quais ainda se careça de normas e leis municipais específicas.

Segundo o art. 225 da Constituição, 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;

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;

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

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

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.

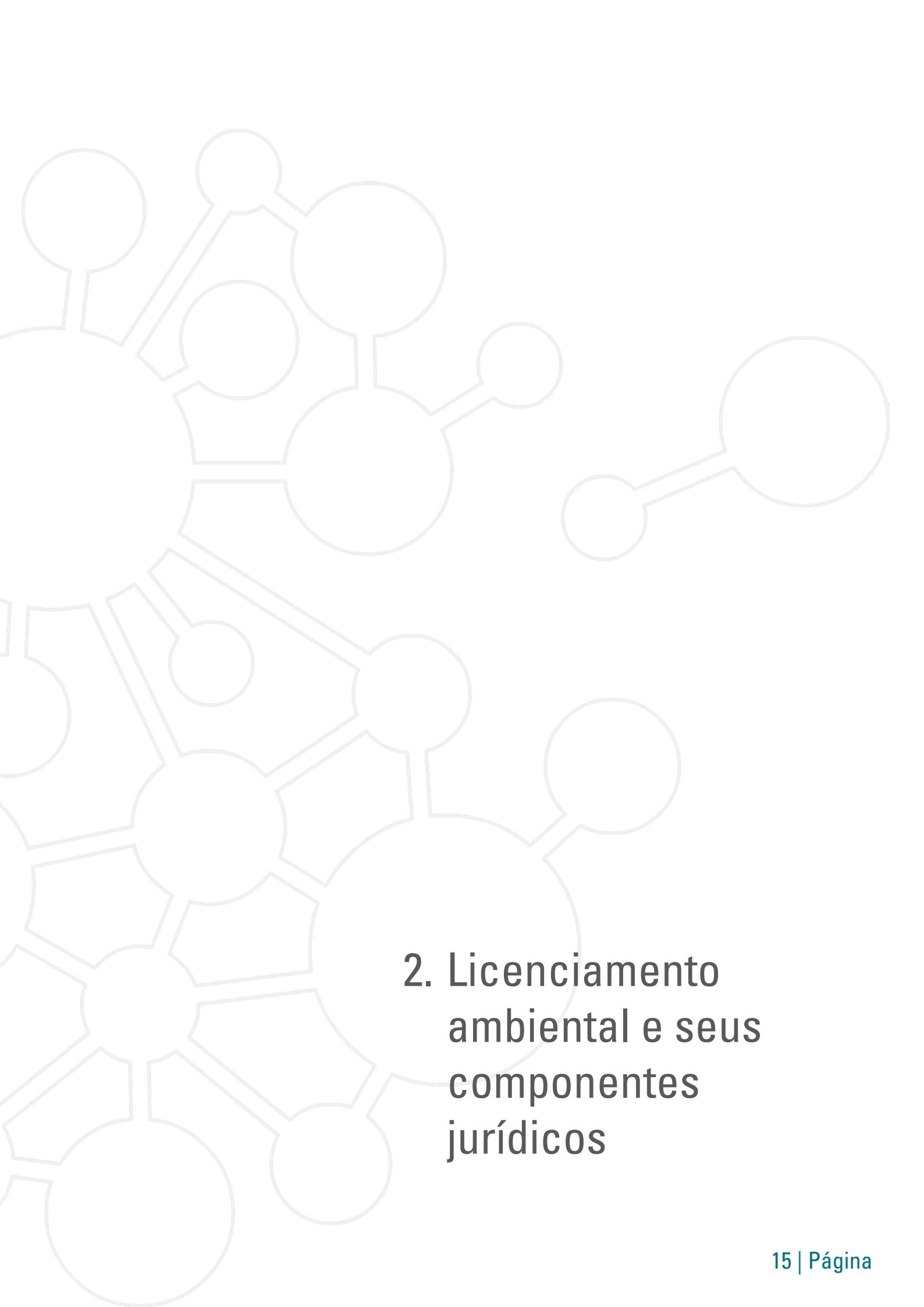
§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

§ 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.



## **2. Licenciamento ambiental e seus componentes jurídicos**



Foto de Hugo Sampaio/Codevasf. Piscicultura familiar é opção de inclusão produtiva em São João dos Patos (MA). 2015.

## 2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS COMPONENTES JURÍDICOS

Como forma de introduzir a presente unidade temática, nada melhor que iniciarmos com o testemunho do Dr. Édis Milaré, que expressa a complexidade deste procedimento administrativo:

Ao contrário do licenciamento tradicional, marcado pela simplicidade, o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA, e que deverá ser precedido de estudos técnicos que subsidiem sua análise, inclusive de EIA/RIMA, sempre que constatada a significância do impacto ambiental (2013, p.779).

Como anteriormente expresso, o licenciamento ambiental é um instrumento poderoso que deverá ser utilizado pelo Poder Público, por meio do órgão ambiental, com o objetivo de controlar a atividade econômica humana, exigindo a avaliação do impacto ambiental e impondo condicionantes para a obtenção da licença, assegurando, ao final, a sadia qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado.

A definição legal do Licenciamento Ambiental está expressa no artigo 2º da Lei Complementar nº 140/2011 como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.”

Assim, o órgão ambiental, ao aplicá-lo, deverá observar, de forma hierárquica, as regras previstas na Constituição Federal, nas leis federais, estaduais e municipais e nas resoluções do CONAMA e dos demais Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sendo as principais tratadas neste curso.

Por se tratar de um instrumento técnico e jurídico previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, é preciso que o administrador entenda como o licenciamento ambiental é caracterizado no âmbito jurídico, para que a rotina de trabalho seja coerente com os princípios do Direito Ambiental, com as normas da administração pública e com as deliberações técnicas que garantem uma ação integrada para a conservação e preservação do meio ambiente. Assim, além da capacitação técnica, é preciso estar atento às normas e às suas formas de execução, pois qualquer exigência técnica do órgão ambiental licenciador deve estar dentro da legalidade do conjunto de normas vigente. Por isso, neste tópico, iremos tratar sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental, ou seja, como este instrumento se enquadra no mundo jurídico; a natureza jurídica da licença ambiental; a competência de cada ente federativo no processo de licenciamento por meio da Lei Complementar nº 140/2011 e a Resolução CONAMA nº 237/1997.

## 2.1 Natureza Jurídica do Licenciamento Ambiental

De acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, inciso VI, Lei nº 9.938/1981), o licenciamento ambiental é um instrumento de defesa do meio ambiente, consequência direta do princípio da prevenção.

O licenciamento ambiental é composto por um encadeamento de atos administrativos e não de um ato administrativo isolado, como por exemplo, a sua execução em três fases principais, o que lhe confere a condição de procedimento administrativo.

Contudo, o licenciamento ambiental, diferentemente dos procedimentos administrativos tradicionais, possui natureza mista, pois é um ato vinculado, por obrigar a Administração Pública a realizar o licenciamento ambiental sempre que houver uma solicitação formal do empreendedor, e é também um ato discricionário, uma vez que o órgão ambiental por meio de juízo de conveniência não é obrigado a conceder

a licença ambiental quando as condições do empreendimento não permitir.

Diante do que foi exposto, podemos afirmar que o licenciamento ambiental é um instrumento da PNMA, caracterizado como procedimento administrativo, já que possui três fases principais (LP, LI e LO), entre outras questões, sendo de natureza mista, pois possui características de ato vinculado e de ato discricionário.

### 2.1.1 Licença x Autorização: Natureza jurídica

Após definir a natureza jurídica do Licenciamento Ambiental, se faz necessário definir a natureza jurídica da Licença Ambiental e compará-la a outro ato administrativo, a autorização, tendo em vista que ambos instrumentos se caracterizam como atos administrativos destinados à outorga de direitos.

Segundo Milaré (2013), a autorização é “ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido”.

Assim, percebemos que, para emitir tal decisão de permitir ou não determinada atividade, o órgão ambiental deverá utilizar-se do seu poder discricionário, isto é, para autorizar ou não determinada atividade utilizará seus próprios critérios de conveniência e oportunidade para fundamentar a sua decisão.

#### Exemplos

A autorização para supressão vegetal deverá ser regida por normas próprias e específicas elaboradas pelo órgão ambiental competente.

Por outro lado, a licença em sua dimensão tradicional é ato administrativo vinculado e definitivo. Assim, sempre que o interessado

preencher os requisitos legais para a obtenção de determinada licença, o Poder Público obrigatoriamente deverá conceder e emitir a licença. Não há espaço, nesta hipótese, para o poder discricionário.

Contudo, a licença ambiental, definida no art. 1º, inciso II da Resolução CONAMA nº 237/97, não funciona do mesmo modo que as demais licenças administrativas, tendo em vista sua natureza jurídica diversa:

Art. 1º, II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Para a concessão da Licença ambiental, o empreendedor, além de cumprir as exigências legais, terá seu projeto analisado segundo critérios socioambientais estabelecidos pelo órgão ambiental competente. Assim, a natureza da licença ambiental é híbrida, em razão da utilização de critérios técnicos e subjetivos determinados pelo órgão ambiental, evidenciando o poder discricionário do órgão ambiental na análise do caso concreto.

Além disso, a licença ambiental não é definitiva, cabendo sua revogação pelo órgão ambiental sempre que descumpridas as condições legais, diferenciando-se, assim, da licença administrativa, que tem caráter definitivo.

## 2.2 Competência Legislativa e Administrativa Ambiental

Podemos entender como competência o poder de exercer determinada função. A Constituição Federal criou, em 1988, uma Federação composta pela União, pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, sendo

cada ente responsável por matérias específicas, de maneira autônoma.

É importante que o administrador esteja atento às diversas competências instituídas em nosso conjunto de normas.

### Saiba Mais!

O legislador constituinte, no art. 1º da Constituição Federal, adotou como forma de Estado a Federação. Tal escolha constituinte implica a descentralização política e a concessão de autonomia a todos os entes que a integram, no caso, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e territórios (quando houver). A descentralização do poder, essência do federalismo, pauta-se em um sistema de repartição de competências, as quais foram igualmente delimitadas em âmbito constitucional.

A Constituição de 1988 sistematizou o tema e o distribuiu nos domínios da competência geral da União (art. 21, I a XXV), competência legislativa privativa da União (art. 22, I a XXIX), competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único) e a competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, parágrafos 1º a 4º).

No que tange aos Municípios, no aspecto legislativo, a competência encontra-se delineada no art. 30 da Constituição, o qual lhe atribui competência para versar acerca do interesse local, isto é, das peculiaridades e necessidades locais, bem como a de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, a qual também está vinculada ao interesse local.

A Constituição ainda prevê uma competência suplementar aos Municípios no âmbito da competência concorrente e, por competência suplementar, devemos

devemos entender que todos os entes da federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto, sendo atribuído aos Municípios, por óbvio, normas que atendam aos interesses locais, ao passo que, à União, compete a elaboração de normas gerais, nos moldes do art. 24 da Constituição, caput e seus parágrafos.

Assim, pode-se claramente inferir que a existência do interesse eminentemente local é condição sine qua non (indispensável) à configuração da competência legislativa municipal.

Diante do que a Constituição Federal dispõe sobre as distintas competências, de acordo com Passos (2007), podemos compreendê-las da seguinte forma:

#### **Competência exclusiva**

É aquela exercida em exclusão das demais. Significa dizer que ao ente que for atribuída esta competência, somente por ele esta poderá ser exercida. É indelegável, irrenunciável.

#### **Competência privativa:**

É aquela específica de um ente, mas admite a delegação para outro ente ou, ainda, o exercício ou a possibilidade de exercício de competência suplementar (para outro ente).

#### **Competência concorrente:**

É utilizada para o estabelecimento de padrões, de normas gerais ou específicas sobre determinado tema. Prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa (União, Estados e Municípios), porém, com primazia da União.

#### **Competência suplementar:**

É correlativa da concorrente. Significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.

#### **Competência comum:**

É aquela que pode ser exercida por todos os entes da federação, podendo, portanto, ser simultaneamente exercida, desde que respeitados os limites constitucionais.

Além disso, cada ente, segundo o moderno Estado Democrático de Direito, deverá fundar-se na ideia da divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, a Constituição Federal estabeleceu um quadro de competências discriminando as atribuições conferidas a cada ente federado, por meio do federalismo cooperativo, principalmente no tocante à questão ambiental, uma vez que tal matéria poderá ser disciplinada concorrentemente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A cada ente, a Constituição Federal destinou competências específicas, sejam elas privativas, exclusivas ou comuns. Para a questão ambiental, focaremos a competência Administrativa (ou de execução de tarefas), que confere ao Poder Público o exercício de tarefas, principalmente por meio do Poder de Polícia, e na Legislativa, que trata do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração de suas próprias leis e atos normativos.

### Atenção!

Poder de Polícia: "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos" (art. 78, Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional – CTN).

Assim, compreendemos que o órgão ambiental responsável pelo licenciamento terá como atribuições a formulação, a regulamentação e a execução de normas específicas para disciplinar os procedimentos técnicos e jurídicos para a análise dos processos administrativos de licenciamento. Desta forma, é muito importante que o administrador esteja atento às competências administrativas e legislativas que serão abordadas nos próximos tópicos.

## 2.2.1 Competência Administrativa

A Constituição Federal de 1988 consagrou a competência comum administrativa no artigo 23, obrigando todos os entes federados a protegerem o meio ambiente nos incisos III, VI e VII:

Art. 23. É competência comum da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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

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

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

Mediante Emenda Constitucional nº 53/2006, foi adicionado parágrafo único a este dispositivo constitucional (art. 23, CF 1988), que institui que as normas de cooperação entre os entes federativos seriam fixadas por Lei Complementar. Deste modo, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011 que regulamenta os incisos acima mencionados para o exercício da competência administrativa comum em matéria ambiental.

A LC 140/2011 trata de ações administrativas, tais como licenciamento ambiental, fiscalização, cooperação, delegação, elaboração de políticas ambientais, elaboração de zoneamentos econômicos ecológicos, entre outras tarefas.

Esta norma foi de fundamental importância para obtenção de segurança jurídica, tendo em vista que os entes federativos não poderiam exercer indistintamente sua competência e tampouco sobrepor-se aos outros, sob pena de invalidação de seus atos administrativos.

Portanto, apesar da competência administrativa ser comum a todos os entes federados, a LC 140/2011 tratou de estabelecer critérios balizadores que definem o ente público competente para exercer o poder de polícia ambiental.

## Exemplo

Segundo o art. 17 da LC 140/2011, compete ao órgão licenciador lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo. Contudo, caso outro órgão ambiental tenha ciência de algum crime ou infração ambiental, será ele obrigado a averiguar o caso, sob pena de corresponsabilidade do dano ambiental ou até mesmo ser responsabilizado por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/1992.

## Exemplo

Quando constituições estaduais e leis orgânicas municipais, na tentativa de regular a proteção de corpos hídricos, estabelecem o raio de proteção das áreas de preservação permanente menor do que aquele previsto no art. 4º, inciso I do Código Florestal – Lei nº 12.651/2012 –, norma geral elaborada pela União, estamos diante de um caso flagrante de normas inconstitucionais.

### 2.2.2 Competência Legislativa

Diferentemente da competência administrativa, a legislativa é concorrente conforme disposto no art. 24, inciso VI da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

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

Assim, caberá à União a edição das normas gerais e aos Estados e Municípios a suplementação no que couber, nos moldes dos parágrafos 1º e 2º, art. 24, combinado com o art. 30, inciso II, CF, atendendo a suas respectivas peculiaridades.

Importante frisar que, no caso de suplementação da legislação federal, tanto Estados-membros quanto Municípios, não poderão flexibilizar regramento federal ambiental, sob pena de violar o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Contudo, poderão editar normas que sejam mais restritivas e protetivas ambientalmente.

Neste sentido, a União legislará e atuará em face de questões de interesse nacional, enquanto estados o farão diante de assuntos regionais, e os Municípios em temas de interesse local.

No entanto, caso haja um vazio normativo, isto é, determinada matéria não tenha legislação a nível federal, poderão os estados legislar de modo pleno (art. 24, parágrafo 3º, CF). Posteriormente, sendo elaborada norma federal, a lei estadual perderá sua eficácia, não produzindo qualquer efeito jurídico.

### 2.3. Lei Complementar nº 140/2011 e a cooperação entre os entes federados

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 23, parágrafo único, institui que leis complementares estabelecerão regras de cooperação entre os entes federados.

Contudo, somente recentemente, em 2011, foi elaborada a Lei Complementar nº 140 ou a chamada LC 140/11, que veio solucionar uma das grandes questões do Direito Ambiental a respeito da competência administrativa para realização do licenciamento ambiental. Neste contexto, se enfrentava situações de dúvidas de quem seria responsável pela execução do licenciamento ambiental de determinada atividade.

Antes da LC 140/11, havia uma lacuna legal que obrigava os órgãos ambientais e o Poder Judiciário a aplicarem as regras de competência material previstas na Lei nº 6.938/1981 e na

Resolução nº 237/1997 do CONAMA relativas ao licenciamento ambiental.

### Atenção!

As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – possuem força normativa atribuída pelo artigo 6º, §§ 1º e 2º e pelo artigo 8º, I da Lei nº 6938/81.

A Resolução nº 237/1997 fixava regras de competência para o licenciamento ambiental com base no critério da dimensão dos impactos que foram revogadas pela LC 140/11 ao trazer novos critérios de competência, critério misto baseado na localização da atividade e não mais na dimensão do impacto – como previsto anteriormente na Resolução nº 237/1997 – além de critérios específicos como o domínio do bem a ser licenciado, o porte do empreendimento, o potencial poluidor e a natureza da atividade.

Estes novos critérios estão expressos nos artigos 7º, inciso XIV, 8º, incisos XIV e XV e 9º, inciso XIV da LC 140/11, que trazem as hipóteses cabíveis de licenciamento para a União, estados e Municípios, respectivamente.

### Atenção!

A Instrução Normativa nº 184/2008 estabelece, no âmbito do IBAMA, os procedimentos para licenciamento ambiental federal.



Entretanto, a grande inovação da LC 140/11 foi apresentar novas ferramentas de cooperação entre os entes federados e, principalmente, delimitar a atuação dos Estados e Municípios, evitando sobreposição de competências, como disposto nas

normas abaixo:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados: (...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

O art. 8º retirou o protagonismo dos Estados-membros no processo de licenciamento, presente na Resolução nº 237/1997, tendo em vista que a regra atual determinou a competência residual dos Estados que deverão respeitar as regras dispostas nos artigos 7º e 9º da LC 140/11.

Neste sentido, a LC 140/11 alterou a redação empregada no art. 10 da PNMA, Lei nº 6.938/1981, que dizia:

(...) dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente (grifo nosso), integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA –, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Como pode ser observado, a LC 140/11 descentralizou a competência do licenciamento dos Estados, equilibrando e atribuindo mais responsabilidade aos demais entes, pois a nova redação do art. 10 diz:

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

Apesar de ter definido critérios objetivos, evitando a sobreposição de interesses, os demais entes não estão alijados do processo, como previsto no artigo 13, parágrafo 1º da LC 140/11:

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

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

Independentemente do peso que a LC 140/11 atribuiu a cada ente, fato é que, por ter definido categoricamente a competência do licenciamento, pôde, consequentemente, elevar o nível das regras.

Outro ponto positivo da LC 140/11 foi desfazer o maior problema em matéria administrativa ambiental, a concorrência por competência fiscalizadora entre os órgãos ambientais públicos.

Ao definir a competência do licenciamento, vinculou-se a competência fiscalizadora, sendo o órgão licenciador o único competente para instaurar auto de infração e o respectivo processo administrativo para apuração de infração à legislação ambiental, sem prejuízo da fiscalização atribuída constitucionalmente a todos os entes.

Assim, nos casos de iminência ou grave dano ambiental, o órgão ambiental que tiver ciência do fato, poderá tomar as medidas administrativas cabíveis e encaminhar, posteriormente, ao órgão competente (artigo 17, parágrafo 3º, LC 140/11). Em caso de omissão, o órgão ambiental poderá ser corresponsabilizado.

### 2.3.1 Atuações delegada, supletiva e subsidiária

Ademais, o principal objetivo da LC 140/11 foi impor regras relativas à cooperação entre os entes federativos.

A atuação supletiva não foi uma inovação trazida pela LC 140/11, uma vez que já era prevista no artigo 16 da Resolução nº 237/1997. Segundo a definição legal prevista no art. 2º, II, LC 140/11 se entende como: “ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar”.

Por sua vez, o art. 15 da LC 140/11 prevê as hipóteses de ocorrência da ação supletiva:

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

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

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

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

Já a atuação de delegada (artigo 5º) também já era prevista na Resolução nº 237/1997 e foi mantida no art.5º da LC 140/11:

Art. 5º. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Importante ressaltar que cada ente poderá delegar as competências do licenciamento desde que o outro ente seja capacitado. Contudo, muitos Municípios não o são. Desta forma, é comum verificar no âmbito estadual resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente definindo as condições para delegação da competência do licenciamento, devendo o Município se habilitar para este processo, como veremos no próximo tópico.

A grande inovação da LC 140/11 foi trazer a atuação subsidiária (art.16), por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro para realizar o licenciamento:

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originalmente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

E, por último, merece destaque a regra contida no artigo 17, parágrafo 1º da LC 140/11, que diz que qualquer pessoa legalmente identificada pode comunicar ao órgão licenciador qualquer infração que venha a constatar para que o mesmo exerça seu poder de polícia. Ou seja, como reflexo do artigo 225, caput da Constituição Federal que incumbe à coletividade a preservação do meio ambiente, este dispositivo atribui legitimidade a qualquer cidadão a dirigir representação ao órgão ambiental competente caso constate alguma infração ambiental. Apesar de apresentar um simples dispositivo, ele amplia e potencializa a ação fiscalizadora estatal e impõe uma maior conscientização coletiva.

### Saiba Mais!

Para mais detalhes sobre as ações supletivas, delegadas e subsidiárias, acessar a Nota Técnica nº 02/2014, produzida pelo IBAM no âmbito do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios Bioma Amazônia.

Disponível em: <http://amazonia-ibam.org.br/>

### **2.3.2 Ente federado habilitado para a cooperação no licenciamento ambiental**

Um dos pressupostos para ocorrer a cooperação na realização do licenciamento ambiental é a presença ou ausência de um órgão ambiental capacitado e de um conselho de meio ambiente.

Assim, diante da presença destes pré-requisitos, o ente federado estará habilitado a realizar o licenciamento ambiental, caso contrário, deverá buscar os instrumentos disponíveis de cooperação.

Desta forma, os entes federativos, para terem atribuição de licenciar ou autorizar em matéria ambiental, necessitam ter os dois organismos administrativos funcionando, e não somente um deles.

Não basta ter apenas o conselho ativo, já que ele não seria competente para emitir licença ambiental, bem como não bastaria apenas possuir órgão ambiental, uma vez que não poderia editar resoluções a respeito de regras de licenciamento ambiental regional ou local.

Cabe ressaltar que não basta que o órgão ambiental e o conselho de meio ambiente tenham sido instituídos, mas precisam ser implantados com profissionais capacitados, em quantidade suficiente para atender a demanda fiscalizadora e do licenciamento, bem como um órgão ambiental aparelhado que forneça mínimas condições de trabalho para seus profissionais.

Nesta linha de raciocínio, invariavelmente, os Estados-membros sempre terão o aparelhamento necessário para exercer a gestão ambiental plena. Contudo, o mesmo, infelizmente, não podemos afirmar em relação aos Municípios.

Assim, tanto na ação supletiva quanto na delegada, o ente federado deverá ter um órgão ambiental capacitado, nos moldes do art. 5º da LC 140/11:

Art. 5º, Parágrafo único, LC 140/11:  
Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Apesar de o art. 5º empregar critérios objetivos a respeito do órgão ambiental capacitado, caberá aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (COEMA) suplementar, por meio de resoluções próprias, outros requisitos mínimos, atribuindo critérios específicos à realidade regional para reconhecer um órgão ambiental municipal habilitado.

Neste sentido, cabe mencionar a Resolução COEMA nº 116/2014 do Estado do Pará, a qual define os requisitos em seu artigo 8º para municipalização da gestão ambiental plena:

Art. 8º. O Município para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal, deverá estruturar o Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, observadas as seguintes condições mínimas:

I - Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre o poder de polícia ambiental administrativa, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e de fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, bem como legislação que preveja as taxas aplicáveis;

II - Criar, instalar e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente;

III - Criar, implantar e gerir, por meio de comitê gestor, o Fundo Municipal de Meio Ambiente;

IV - Possuir, em sua estrutura, órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o exercício da gestão ambiental municipal e para a implementação das políticas de planejamento territorial;

V - Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;

Parágrafo Único: o disposto no inciso V deste artigo pode ser fixado como condicionante a ser cumprida pelo Município no decorrer do processo de municipalização da gestão ambiental.

Percebe-se que o COEMA do estado do Pará incluiu outros requisitos mínimos, entre eles possuir uma política de meio ambiente municipal e possuir um fundo de meio ambiente, requisitos muito pertinentes e que merecem servir de modelo a outros estados.

Em suma, não bastará ao ente federado solicitar a delegação da competência do licenciamento ou até mesmo ser titular desta competência, devendo, assim, investir em estrutura e condições mínimas para exercer esta função constitucional.

## Exemplos

Para conhecer outros critérios estaduais para a municipalização do licenciamento ambiental, consulte:

Amazonas: Resolução nº 15/2013; e

Mato Grosso: Resolução CONSEMA nº 85/2014.

Disponíveis em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253694>> e <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=275428>>

Acesso em: 27/04/2015.

### 2.3.3 Competência do licenciamento

A definição da competência do licenciamento pela LC 140/11 foi de grande importância para clarificar quem deve licenciar e fiscalizar, colocado de forma mais objetiva as atribuições de cada ente federativo.

A competência do licenciamento está definida por meio de critérios objetivos expressos nos artigos 7º, inciso XIV, 8º, incisos XIV e XV e 9º, inciso XIV da LC 140/11 que trazem as hipóteses cabíveis de licenciamento para cada ente federativo.

Ressalta-se que deve ser atribuída uma interpretação restritiva ao rol de hipóteses federal e municipal, uma vez que estão previstas em rol taxativo, tendo em vista que é atribuído ao Estado-membro realizar, de forma residual, as hipóteses não previstas à União e aos Municípios.



## Exemplos

Já decidiu, neste sentido o Tribunal Regional Federal – TRF – da 1º região:

“(...) 6. Na Constituição as competências materiais da União vêm expressas (enumeradas), ficando para os Estados-membros e Distrito Federal as competências remanescentes, significando dizer que em regra (por exclusão das competências da União, taxativamente previstas) as competências são dos Estados-membros. Assim na Constituição, o mesmo critério deve ser empregado na interpretação das normas infraconstitucionais. Não há, pois, lugar para interpretação extensiva ou analógica da regra de competência da entidade federal. (...)”

(TRF – 1ª Região: AG 2006.01.00.020856-8/MT, Rel. Des. Federal João Batista Moreira, 5º Turma, DJ de 09/11/2006, p.65 )

Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108778/agravo-de-instrumento-ag-24799-mg-20050100024799-8/inteiro-teor-100638875>>

Acesso em: 04 de maio de 2015.

Nos itens a seguir, serão trabalhadas as competências de cada ente federativo de acordo com o que foi disposto pela LC 140/11.

### 2.3.3.1 Competência da União

Segundo o art. 7º, inciso XIV da LC 140/11, a União é competente para promover o licenciamento ambiental nos seguintes casos:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

### 2.3.3.2 Competência dos Municípios

A competência municipal está prevista no art. 9º, inciso XIV, sendo o Município competente para licenciar nas seguintes hipóteses:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

### **2.3.3.3 Competência dos Estados-membros**

Por fim, os Estados, de modo residual, são competentes para licenciar nos moldes do art. 8º, inciso XV:

- a)** promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
- b)** promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

## **2.4. Sanções penais, administrativas e cíveis**

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 225, parágrafo 3º que as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão seus infratores à sanção administrativa e penal, sem prejuízo da sanção cível.

Art. 225, § 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.

Assim, os crimes e infrações ambientais estão regulados, respectivamente, pela Lei nº 9.605/98 e Decreto nº 6.514/2008. Segundo o art. 60 da referida Lei, é crime ambiental instalar ou operar atividade sem licença ambiental:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional,

estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

De igual forma, o Decreto nº 6.514/2008 estabelece que cometerá infrações ambientais e sofrerá sanções administrativas quem:

Art.66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I- constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e

II- deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.



## Atenção!

Art. 70, Lei nº 9.605/98: considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>

Acesso em: 27/04/2015.

Importante destacar que o órgão ambiental, ainda que não competente, ou servidor público que tiver ciência de uma infração ou crime ambiental e não realizar qualquer apuração imediata será considerado corresponsável pelo crime ambiental, conforme o artigo 17, parágrafos 2º e 3º da Lei Complementar nº 140/2011 combinado com o artigo 70, parágrafo 3º da Lei nº 9.605/98:

LC 140/11, Art.17:

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

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

Lei nº 9.605/98, art. 70, § 3º: A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

Assim, o órgão não competente tem responsabilidade de evitar, cessar ou mitigar o dano ambiental por quaisquer medidas administrativas cabíveis previstas na Lei nº 9.605/98.

Paralelamente ao cumprimento do seu dever administrativo, constatada a infração ambiental, provavelmente, haverá, também, crime ambiental. Neste caso, deve o órgão ambiental comunicar o fato ao Ministério Público para a devida apuração da conduta ilícita e propor, posteriormente, ação pública, conforme determina o art. 6º da Lei nº 7.347/1985:



Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Não ocorrendo a comunicação ao Ministério Público, haverá omissão de cumprimento de dever legal por parte de todos os agentes públicos que cientes do ocorrido não cumpriram para com o seu dever legal, sujeitando-os, portanto, a responder nas esferas administrativa, penal e cível.

Na esfera cível, a omissão do servidor se enquadra na conduta prevista no artigo 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, pois trata-se de ato de improbidade administrativa que atenta contra princípio da administração pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Já o ilícito penal baseia-se na contravenção do artigo 66, inciso I, do Decreto-lei nº 3.688/41:

Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:

I - crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação;

Por fim, conforme as circunstâncias, pode-se, ainda, se tratar do crime enquadrado no artigo 68 da Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98:

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

## 2.5. Taxa para licenciamento ambiental

A Constituição Federal impôs aos entes federados que as taxas só podem ser instituídas mediante lei.

Art. 150, CF/88. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Ensina o professor de direito tributário Luciano Amaro (1999) que:

A taxa é um tributo, sendo, portanto, objeto de uma obrigação instituída por lei; já o preço é obrigação contratual. O preço é, pois, obrigação assumida voluntariamente, ao contrário da taxa de serviço, que é imposta pela lei a todas as pessoas que se encontram na situação de usuários (efetivos ou potenciais) de determinando ente estatal.

Assim, o Licenciamento Ambiental por ser o típico exercício regular do poder de polícia

administrativo por parte da administração pública, a contraprestação paga pelo empreendedor pela análise do órgão ambiental do projeto a ser licenciado tem natureza jurídica de taxa, e não de preço público.

## Exemplo

Foi instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) em âmbito federal por meio da Lei nº 10.165/2000, que veio a modificar a Lei nº 6.938/81, com a introdução dos artigos 17-B; O estado do Rio de Janeiro editou as Leis estaduais nº 5.438/09 e nº 5.629/2009.

Disponíveis em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm)>, <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legisacao/230959/lei-5438-09>> e <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/820939/lei-5629-09>>

Apesar da taxa não poder ser criada ou majorada por outra forma que não por meio de lei formal, a lei que instituir ou aumentar o valor, ou a respectiva base de cálculo da taxa de licenciamento ambiental, somente entrará em vigor no exercício seguinte, 90 dias após a sua publicação.

## Exemplo

Neste sentido, já há diversas decisões judiciais, como a do Tribunal de Alagoas que estabelece que, para instituir a taxa de licenciamento ambiental, deverá fazê-lo mediante lei formal, nos moldes do dispositivo constitucional art. 150,I e não por meio de Decreto Legislativo, o que configura flagrante constitucionalidade:

“Ementa: ACÓRDÃO N º 1.0411/2011 APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO DE TAXA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL POR MEIO DE DECRETO LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. TAXA QUE CONFIGURA INCONSTITUCIONAL

ARTIGO 150, INCISO I, DA CF/88. RECURSO CONHECIDO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Pelo princípio da legalidade tributária, consubstanciado nas noções de segurança jurídica e justiça, deve-se levar em conta que a instituição e aumento de tributos há de ser feita, apenas, mediante lei;

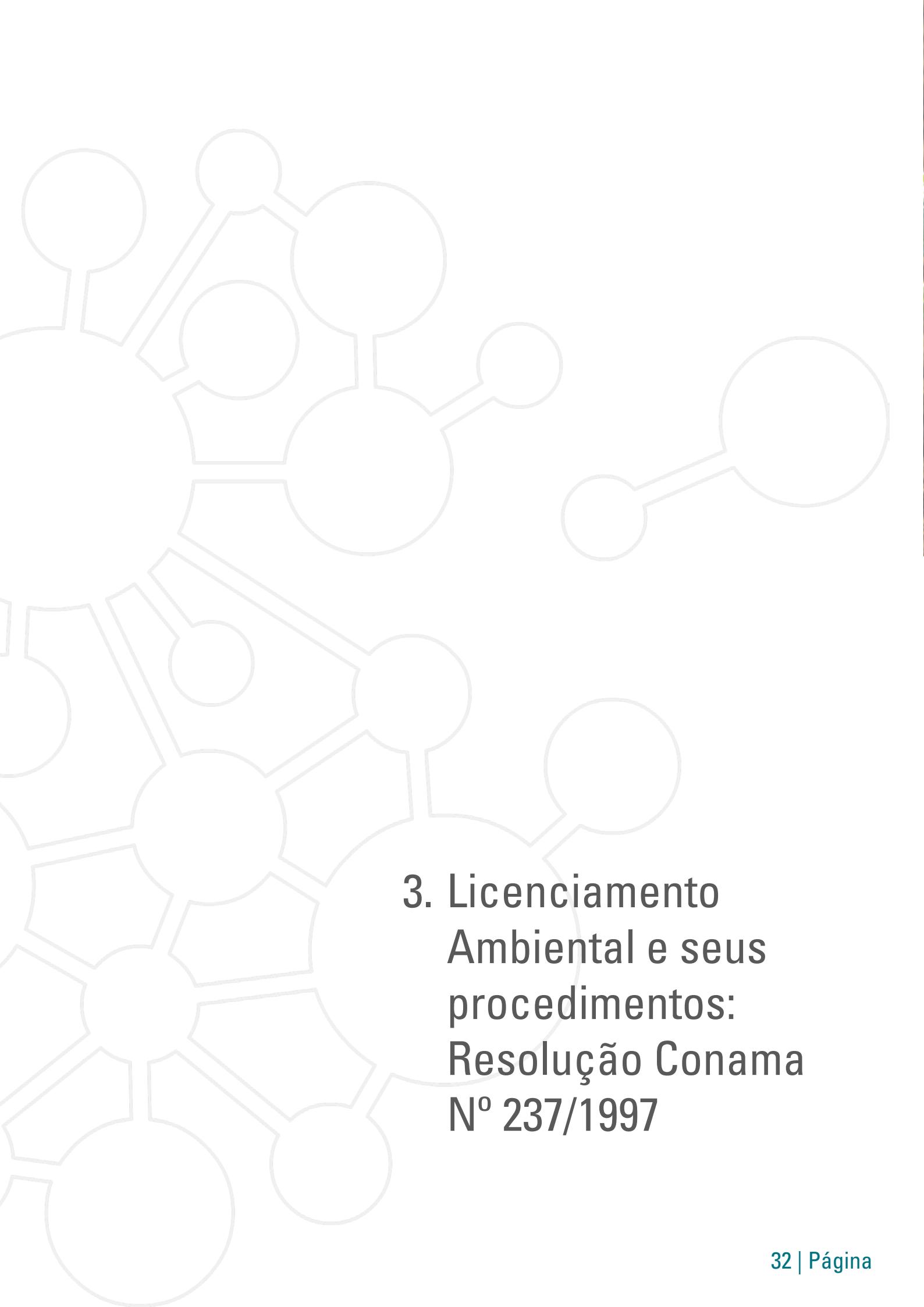
2. Apreciando-se o conteúdo da Lei Municipal de nº. 4.548/96 (Código Municipal de Meio Ambiente), infere-se que há a previsão da taxa para autorizar o licenciamento ambiental. Entretanto, conforme se depreende da análise do Decreto Municipal nº. 6.251/2002 (fls. 72/76), é nesta norma que consta a definição dos aspectos de maior relevância do tributo, a exemplo do sujeito passivo, a quantificação do valor a ser pago. Outrossim, atente-se à circunstância de que o referido decreto estipula novos valores para as respectivas taxas de acordo com os arts. 35 e 42 do Código Municipal do Meio Ambiente [...] (fl. 72 dos autos);

3. Resta hialina a violação ao princípio da legalidade tributária, consagrado no artigo 150, I, da Carta Magna, uma vez que o mencionado Decreto Municipal definiu os aspectos de maior relevância acerca da taxa, em oposição ao mandamento constitucional que dispõe acerca de tal instituição, exigindo-se que seja realizada por meio de lei (...).”

(TJ-AL – Apelação APL 00782949120078020001 AL 0078294-91.2007.8.02.0001)3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS PROCEDIMENTOS: RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997

Disponível em: <<http://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/127502726/apelacao-apl-782949120078020001-al-0078294-9120078020001/inteiro-teor-127502744>>

Acesso em: 27 de abril de 2015.



### **3. Licenciamento Ambiental e seus procedimentos: Resolução Conama Nº 237/1997**



### **3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS PROCEDIMENTOS: RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997**

O licenciamento ambiental foi instituído pela Lei nº 6.938/1981, contudo, os procedimentos de execução, como prazo de análise do processo e da licença, entre outros, foram definidos pela Resolução CONAMA nº 237/1997, como iremos observar nos tópicos seguintes.

Até a edição da LC 140/11, todas as normas relativas ao licenciamento ambiental eram previstas na Lei nº 6.938/1981, Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA –, e na Resolução nº 237/97, elaborada pelo CONAMA.

Porém, apesar de essa resolução ter sido benéfica para a definição de competências administrativas ambientais, ausente à época, extrapolou a sua função normativa, tendo em vista

que atos normativos infralegais não poderiam dispor sobre competência, sobretudo porque a Constituição Federal exige a edição de lei complementar para este fim.

Contudo, apesar de as regras de competência terem sido revogadas com a vigência da LC 140/11, a Resolução nº 237/97 foi fundamental e salutar ao sistema de licenciamento à época, pois fixou normas gerais de competência e procedimentais.

A Resolução fixava critérios de competência para realizar o licenciamento ambiental com base no critério da dimensão dos impactos. Se a extensão e a intensidade das consequências do empreendimento fosse local, o órgão ambiental municipal seria o responsável. Caso ultrapassasse a dimensão do Município impactando Municípios adjacentes e tornando o impacto regional, seria o órgão estadual o competente. Em função desse critério, não faltavam casos nos quais havia sobreposição de competências, e até mesmo usurpação de competência fiscalizadora.

Além disso, como já foi visto no tópico sobre a LC 140/11, o sistema de licenciamento era

estadualizado, isto é, a regra era o Estado-membro licenciar, tendo o IBAMA como órgão ambiental suplente, não sobrando qualquer atribuição aos Municípios, exceto sobre assuntos de interesse local.

Outros benefícios trazidos pela Resolução foram a definição de conceitos legais que antes só eram abordados pela doutrina jurídica. A PNMA não definiu o conceito de licenciamento ambiental, o que só ocorreu com a elaboração da Resolução nº 237/97.

Segundo o artigo 1º, inciso I da Resolução nº 237/97:

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

## Saiba Mais!

Sobre demais definições, ver: Artigo 3º, V, Lei nº 6.938/81 – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Artigo 3º, III, Lei nº 6.938/81 – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem

desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Artigo 3º, II, Lei nº 6.938/81 – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>

Acesso em: 27 de abril de 2015.

Hoje, contudo, apesar da edição da Lei Complementar nº 140/2011, as normas de competência foram revogadas, permanecendo somente as regras procedimentais, as quais analisaremos a seguir.

### 3.1. Etapas do licenciamento

De acordo com o artigo 10 da Resolução nº 237/97, o licenciamento possui oito etapas:

(1º) Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

(2º) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor e anúncio público.

## Atenção!

Sobre a publicidade da licença, ler a Resolução CONAMA nº 006/1986.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>>

Acesso: em: 27 de abril de 2015.

(3º) Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias.

O órgão ambiental poderá, a seu critério, com base no art. 12 da resolução, definir qual a documentação específica para cada procedimento licenciatório.

(4º) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente.

(5º) Audiência pública.



## Atenção!

Sobre audiência pública, ler a Resolução CONAMA nº 009/1987.

Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/  
port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60](http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60)>

Acesso em: 27 de abril de 2015.

(6º) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente decorrentes de audiências públicas.

(7º) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico.

(8º) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

## 3.2. Tipos de licenças

O art. 1º, inciso II da Resolução nº 237/97 traz a definição de licença ambiental:

Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para

localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Por sua vez, o art.8º dispõe quais os tipos de licenças cabíveis no âmbito do licenciamento ambiental, que são Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais

específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Conforme se observa o art. 9º, há a previsão de licenças específicas, como a licença ambiental corretiva ou qualquer outra que o órgão ambiental, ao seu critério, entender ser necessária e possível diante de sua realidade. Para isso, o órgão ambiental deverá atuar observando o princípio da legalidade, instituindo esta licença sob a forma de lei específica.

- (ii) Licença de Instalação (LI);
- (iii) Licença Prévia e de Instalação (LPI);
- (iv) Licença de Operação (LO);
- (v) Licença de Instalação e de Operação (LIO);
- (vi) Licença Ambiental Simplificada (LAS);
- (vii) Licença de Operação e Recuperação (LOR); e
- (viii) Licença Ambiental de Recuperação (LAR).

Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270983>>

Acesso em: 27 de abril de 2015.

Neste sentido, Celso Fiorillo (2011) afirma que:

(...) por intermédio de seu art. 3º, foi trazido um rol de atividades necessariamente sujeitas ao licenciamento ambiental, todavia, sem vincular o licenciamento à realização de EIA/RIMA. Desta forma, as atividades elencadas no Anexo I da resolução nº 237/97 devem passar por um procedimento de licenciamento ambiental, conforme estabelece o art. 2º, §1º da Resolução CONAMA nº 237/97(p. 252).

### 3.3.1 Lista taxativa ou exemplificativa?

A Resolução nº 237/97 no art. 2º, parágrafo 2º, impõe ao órgão ambiental estabelecer o critério de exigibilidade do licenciamento ambiental:

Art. 2º, § 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Assim, se o legislador permitiu ao órgão ambiental a complementação do Anexo 01, é um claro sinal de que a lista é meramente exemplificativa.

Além disso, o CONAMA, ao elaborar a lista em 1997, não tinha a capacidade de prever todas as atividades econômicas e antrópicas que necessitariam passar pela análise do órgão ambiental. Ainda mais em razão da tamanha criatividade humana que, a cada dia, faz surgir novas atividades impactantes, sendo necessária, portanto, a análise criteriosa do órgão ambiental para definir se determinada atividade é potencialmente impactante ou não.

## 3.3. Atividades passíveis de licenciamento ambiental

A Resolução nº 237/97 estabelece, no art. 2º, parágrafo 1º, que as atividades previstas no anexo I, consideradas potencialmente poluidoras, necessitam realizar o licenciamento ambiental.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná, por meio de decisão referente à Apelação Cível nº 900258-4 do Relator Desembargador Leonel Cunha, afirma que:

(...) o Anexo I, da Resolução nº 237/97, do CONAMA, traz, de forma exemplificativa, e não exaustiva, a lista de atividades sujeitas ao licenciamento; (...)

Desta forma, caberá ao órgão ambiental, ao seu critério, estabelecer, após a solicitação do empreendedor, se determinada atividade deve ou não ser licenciada, cabendo, como no caso do Estado do Rio de Janeiro, uma Certidão de Inexigibilidade de Licenciamento Ambiental.

Como pode ser visto, caso o órgão ambiental entenda que determinada atividade não necessite ser licenciada, é interessante que este edite ato normativo, listando as atividades que estão dispensadas de serem licenciadas e aptas a receberem declaração de dispensa de licenciamento, privilegiando os princípios da segurança jurídica e da publicidade.



## Exemplos

Sobre dispensa de licenciamento, leia a Resolução COEMA/PA nº 107/2013.

Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252212>>

### 3.4. Dos prazos da análise e da validade da licença ambiental

Os prazos relativos ao licenciamento ambiental estão previstos nos artigos 14, 15, 16, 17 e 18 da Resolução nº 237/97.

O primeiro deles, art. 14, estabelece o tempo de duração da análise de cada fase para a obtenção da licença ambiental, sendo o mínimo de 6 meses e o máximo de 12 meses, cabendo

ao próprio órgão ambiental discricionariamente decidir, ou seja, de acordo com seus critérios e parâmetros próprios.

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Importante frisar que os prazos para análise poderão ser alterados pela legislação estadual e municipal, desde que mais restritos, conforme doutrina Milaré (2013, p.801):

Suprindo omissão da legislação federal, inovou a Resolução CONAMA 237/1997 ao estabelecer prazos para a análise das licenças. É claro que tal disciplina poderá ser alterada por regras próprias, mais restritivas, dos Estados e Municípios, pois para tanto têm autonomia assegurada constitucionalmente.

Caso o órgão ambiental decida solicitar ao empreendedor esclarecimentos ou complementação da avaliação de impacto ambiental, os prazos estabelecidos no art. 14 serão suspensos

e o empreendedor deverá atender a solicitação do órgão ambiental em até 04 meses, sob pena de arquivar o processo de licenciamento, nos moldes do art. 15, combinado com o art. 14, parágrafo 1º, e com o art. 16:

Art. 14, § 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Em relação ao prazo de validade das licenças, a Resolução nº 237/97 estabeleceu o tempo máximo de cada uma delas no art. 18, sendo 05 anos para LP, 06 para LI e 10 para a LO.

É importante destacar que o empreendedor, na abertura do processo de licenciamento, deve apresentar o cronograma de elaboração e execução da atividade, sendo os prazos mínimos da LP e da LI definidos a partir desse cronograma, segundo a Resolução nº 237/97. Já o prazo mínimo da LO é definido

em 04 anos, sendo que o órgão ambiental pode estabelecer prazos específicos de acordo com a atividade.

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

O estabelecimento de prazos é muito importante para a agilidade do licenciamento ambiental, ainda que diversas vezes seja descumprido pelo Poder Público. Contudo, a previsão de conclusão e vigência das licenças traz ao sistema de licenciamento ambiental maior segurança jurídica e previsibilidade.

### 3.5. Revisão e renovação das licenças

Neste tópico, ao se discutir a respeito da renovação ou revisão das licenças, aborda-se o caráter temporal e precário da licença ambiental, o que impede qualquer perpetuação de padrões ambientais e tecnológicos que usualmente se

tornam obsoletos, bem como a vedação ao direito adquirido de operar indefinidamente.

Assim, caberá aos órgãos ambientais, por meio do seu poder discricionário, estabelecer o prazo de validade, o prazo de renovação e revisão das licenças.

### 3.5.1. Renovação da licença ambiental

Assim, o art. 18 da resolução nº 237/97 prevê:

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando

este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Desta forma, percebe-se que, para a renovação das licenças ambientais, as regras de especificação de prazos nas legislações estaduais e municipais também são válidas.

### 3.5.2. Revisão da licença ambiental

Enquanto as condicionantes impostas na licença ambiental atenderem à finalidade de preservação ambiental, ela será mantida. Caso contrário, o órgão ambiental, com base no seu poder discricionário, poderá modificá-la, revogá-la ou suspendê-la, conforme art. 19, incisos I, II e III, Resolução nº 237/97:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

#### 3.5.2.1 Modificação

A modificação da licença está fundada no art. 19, inciso I, Resolução nº 237/97 ao se constatar alguma inadequação da licença ambiental às suas condicionantes ou às normas ambientais vigentes.

As modificações não implicam a nulidade da licença, e sim somente uma adequação das condicionantes e dos controles institucionais de modo a mitigar os riscos de impactos ambientais, tendo em vista as constantes mudanças de políticas e programas governamentais.

Neste sentido, explica Édis Milaré (2013, p. 805):

De fato, às vezes ocorrem situações imprevisíveis no momento da emissão da licença, as quais podem impactar sensivelmente a atividade econômica desenvolvida ao longo do período de sua validade. Nestes casos, enseja-se a excepcional possibilidade de se modificar o ato autorizativo, a fim de tornar possível o prosseguimento da atividade econômica licenciada, desde que isso não implique em prejuízos não mitigáveis ao meio ambiente.

### 3.5.2.2 Suspensão

Aplica-se a suspensão da licença na hipótese de uma obra ou atividade estar irregular, aguardando a sua adequação aos requerimentos ambientais exigidos pelo órgão ambiental competente.

Conforme Hely Lopes Meirelles (2012, p. 184), ato suspensível é “*aquele em que a Administração pode fazer cessar os seus efeitos, em determinadas circunstâncias ou por certo tempo, embora mantendo o ato, para oportuna restauração de sua operatividade*”.

Assim, a suspensão poderá ocorrer nas duas hipóteses previstas no art. 19, incisos II e III: (i) Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; e (ii) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

### 3.5.2.3 Cancelamento

O cancelamento é a medida mais drástica a ser tomada pelo órgão ambiental. Tanto que o órgão ambiental pode optar por ela nos três casos previstos no art. 19 da Resolução nº 237/97.

Há, ainda, a hipótese também prevista no art. 18, inciso II do Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, quando for descumprido embargo imposto pelo órgão ambiental:

Art.18. O descumprimento total ou parcial de embargo, sem prejuízo do disposto no art. 79, ensejará a aplicação cumulativa das seguintes sanções:

II - cancelamento de registros, licenças ou autorizações de funcionamento da atividade econômica junto aos órgãos ambientais e de fiscalização.

### Exemplos

O caso do cancelamento da licença ambiental da concessionária de energia elétrica Itaguaçu Energia S/A e da ANEEL, no estado do Paraná, é um exemplo de caso no qual, mesmo com apelação, o Tribunal Regional Federal manteve o ato administrativo do Instituto Ambiental do Paraná, que cancelava a licença.

A justificativa para o cancelamento foi a incerteza quanto aos possíveis impactos e riscos ambientais do empreendimento.

Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1233237/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-33268/inteiro-teor-13910432>>

Acessado em: 27 de abril de 2015.

### 3.5.2.4 Possibilidade de indenização por revisão das licenças

Ao licenciar um empreendimento, o Poder Público concorda com a possibilidade de o empreendedor investir em determinada atividade, assumindo todos os riscos inerentes. Assim, ao verificar, posteriormente, a impertinência ambiental de determinada atividade econômica regularmente licenciada, impõe-se ao Poder Público a análise da conveniência e oportunidade da revogação.

Se esta for a melhor forma de contemplar a proteção do meio ambiente, impõe-se o resarcimento ao empreendedor de todas os seus investimentos e prováveis perdas pelo encerramento de sua atividade.

Neste sentido, Édis Milaré (2013, p. 810) defende a existência do direito à indenização:

(...) parece difícil sustentar que possa a Administração aniquilar um direito do administrado, privando-o da correspondente indenização. Mesmo suspensa ou caçada a licença, é importante assinalar, permanece o direito do administrado de algum modo vinculado ao empreendimento: se não sob a forma de atividade efetiva, ao menos sob a forma de resarcimento dos danos (materiais e morais) que vier a sofrer pela perda dos investimentos que antes foram legítima e legalmente autorizados. Não se pode esquecer de que, por vezes, os danos morais são mais graves e onerosos dos que os danos materiais.

Portanto, caberá indenização ao empreender caso o órgão ambiental entenda por revogar a licença ambiental.

### 3.6. Avaliação de impacto ambiental

A avaliação de impacto ambiental (AIA) foi instituída como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e pode ser definida, de acordo com Bolea (G. Pimentel e S.H. Pires, 1992, p.01), como:

Estudos realizados para identificar, prever, interpretar e prevenir os efeitos ambientais que determinadas ações, planos, programas ou projetos podem causar à saúde, ao bem-estar humano e ao ambiente, incluindo alternativas ao projeto ou ação, e pressupondo a participação do público.



A avaliação de impacto ambiental constitui-se num instrumento de prevenção, tendo em vista que promove o conhecimento prévio e a análise dos impactos socioambientais positivos e negativos de um projeto, de modo a viabilizar a mitigação dos danos ambientais. Desta forma, pode-se afirmar que a AIA não é, então, um instrumento de decisão, mas um instrumento de subsídio ao processo de tomada de decisão. Importante destacar que a AIA é um processo cíclico e não linear, isto é, à medida que o projeto evolua, as informações dali providas devem ser cada vez mais aprofundadas.

Assim, a avaliação dos impactos não é uma fase, e sim algo que é transversal ao processo de licenciamento, cabendo ao órgão ambiental solicitar complementações e esclarecimentos sempre que lhe for conveniente.

### 3.6.1. Metodologias de avaliação de impacto ambiental

Isto posto, a avaliação é uma metodologia (estudo sistemático com utilização de métodos e técnicas, em lugar de apenas seguir passos

processuais para chegar a um certo objetivo), na qual são utilizados certos métodos (procedimentos mais gerais e menos dependentes de um contexto específico), que são operacionalizados com o uso de técnicas (procedimentos relativamente especializados, usados para solucionar determinados problemas).

A seguir, está um quadro proposto por G. Pimentel e S.H. Pires (1992) com as principais metodologias e suas vantagens e desvantagens:

Métodos	Vantagens	Desvantagens
Ad-hoc espontâneo	Forma simples e comprehensiva, permite o envolvimento direto dos interessados, adequado para casos de escassez de dados. Fornece orientações para outras avaliações; Estimativa rápida de AIA.	Não aprofunda a avaliação nem os impactos secundários. Não identifica nem examina o impacto de todas as variáveis ambientais.
Checklists	Forma concisa, organizada e comprehensiva. Adequado para análises preliminares, indicando a princípio os impactos mais relevantes. Instiga a avaliação das consequências. Pode, de forma limitada, incorporar escalas de valoração e ponderação.	Compartimentação e fragmentação; não evidencia inter-relações entre os fatores ambientais. A identificação dos efeitos é qualitativa e subjetiva. Impossibilidade de identificar impactos secundários e fazer previsões. Não capta valores e conflitos.
Matrizes (especialmente de Leopold)	Comprehensivo para comunicação de resultados. Cobre fatores ambientais naturais e sociais. Acomoda dados quantitativos e qualitativos. Introduz multidisciplinaridade. Baixo custo.	Não identifica inter-relações, podendo haver dupla contagem dos impactos ou subestimativas destes. Baseia-se, principalmente, no meio físico e biótico. Não considera valores e conflitos.
Superposição de mapas	Permite visualizar relação espacial entre fatores ambientais e identificação da extensão dos impactos. Forte poder de síntese, facilita a comparação com e sem o projeto. Útil em grandes projetos e seleção de alternativas, em diagnósticos ambientais e análise de potencialidade de regiões.	Não vê impactos de segunda e terceira ordens. Dificuldade na escolha dos parâmetros a serem mapeados e valorização dos impactos. Uso limitado pela superposição de muitos mapas.

Métodos	Vantagens	Desvantagens
Redes e diagramas	Visualização entre ação e impacto. Avaliação de impactos Indiretos. Medidas de mitigação e controle podem ser visualizadas. Possível de informatizar. Mostra tendências. Permite a introdução de parâmetros probabilísticos.	Grandes ações resultam em redes extensas e sem valor prático. Dificuldade em distinguir impactos entre curto e longo prazos. Carência de informações que dificulta aplicação. Risco de dupla contagem. Não especifica valores; Índice global pode mascarar incertezas nos dados internos. No caso dos diagramas, alguns aspectos são de difícil mensuração em unidades energéticas.
Modelos de simulação	Explora a não linearidade e as ligações indiretas. Perspectiva temporal. Rapidez pelo uso de computadores. Útil para projeto de usos múltiplos. Ajuda a coleta e organização dos diferentes tipos de dados e a identificação de deficiência desses dados, no estágio inicial do processo. Possibilidade de utilização após o início da operação.	Complexidade. Depende da disponibilidade e qualidade dos dados. Requer especialistas para o desenvolvimento de modelos matemáticos. Limite de variáveis. Pressupostos e estimativas não são explicitados. Dificuldades de comunicação podem levar a tomada de decisão imperfeita.
Explicitação dos valores	Evidencia ótica dos diferentes Atores. Permite estabelecer e visualizar pesos diferentes. Resultado global reflete envolvimento de grupos de interesse e de conhecimento.	Exige o uso de outros métodos para identificar e analisar impactos. Há ainda subjetividade dos pesos.
Método de avaliação quantitativo (Batelle-EES)	Resultados fornecem boas informações para caracterizar uma situação ambiental e prever impactos. Permite envolvimento de diferentes equipes de especialistas, diminuindo a subjetividade. Explicita bases de cálculo dos índices de julgamento de valor. Compara eficientemente alternativas de um mesmo projeto, por ter sido elaborado para operar quantitativamente.	Falha na identificação de impactos secundários e terciários. Para parâmetros de natureza social e cultural, é questionável a aplicação de funções. Ponderação baseada na opinião de especialistas, não representando os vários públicos envolvidos no processo. Índice global resultado de soma de impactos de natureza distinta.

### 3.6.2. Estudos Ambientais

A Resolução CONAMA nº 237/1997 institui, em seu artigo 3º, que o licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental deve ser precedido de estudos de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA-RIMA).

Contudo, o parágrafo único do artigo 3º afirma que:

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Ou seja, a critério do órgão ambiental licenciador, o EIA-RIMA pode ser substituído por outro estudo ambiental, nos fazendo entender que o licenciamento ambiental pode ser baseado em estudos menos complexos, como o Plano de Controle Ambiental (PCA) previsto pelas Resoluções CONAMA nº 09/1990, nº 286/2001 e nº 23/1994.

O inciso III, art. 1º, da Resolução nº 237/97 define como estudos ambientais:

Todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

#### Saiba Mais!

Estes estudos são previstos por diversas Resoluções CONAMA, como:

RCA – Relatório de Controle Ambiental: nº 23/1994;

EVA – Estudo de Viabilidade Ambiental: Resolução nº 23/1994;

RAS – Relatório Ambiental Simplificado: Resolução nº 279/2001.

Disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=164>>, <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>>.

Acesso em: 27 de abril de 2015.

A seguir trataremos sobre o EIA, que se caracteriza como o mais complexo estudo ambiental.

#### 3.6.2.1 Estudo de Impacto Ambiental – EIA

O EIA é o instrumento mais conhecido para a avaliação de impactos socioambientais. Ele é um dos instrumentos que assegura o direito fundamental consagrado no art. 225 da Constituição Federal.

O art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, impõe a obrigatoriedade de realização do EIA para atividades de potencial ou significativa degradação ambiental.

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade

desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

Como se verifica, a Constituição Federal impõe que o EIA seja exigido mediante edição de lei. A doutrina jurídica, de forma majoritária, entende não ser necessária uma lei em sentido formal, e sim somente uma norma jurídica. Assim, não se faz necessária uma lei municipal ou estadual para disciplinar a matéria, bastando somente que se edite um decreto ou até mesmo uma resolução.

Com efeito, sobre a normatização do EIA, Antunes (2013, p.625) afirma que:

A constitucionalização dos Estudos de Impacto Ambiental não foi acompanhada de uma legislação ordinária apta a concretizar a determinação constitucional no plano de prática diária e administrativa. Fato é que a norma constitucional é aberta e necessita que o Poder Executivo defina critérios capazes de estabelecer, com segurança, qual é o conceito de atividade que efetiva ou potencialmente possa ser causadora de significativa degradação ambiental. Infelizmente, a matéria permanece, em âmbito federal, regulada por ato administrativo de escala subalterna, que são as resoluções do CONAMA.

Desta forma, o EIA está regulamentado na Resolução CONAMA nº 01/86, que estabelece as diretrizes gerais para a elaboração dos estudos ambientais.

Segundo o art. 1º da Resolução nº 01/86, impacto ambiental é:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: i) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; ii) as atividades sociais e econômicas; iii) a biota; iv) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; v) a qualidade dos recursos ambientais.

Já o art. 2º lista as atividades, de modo exemplificativo, que obrigatoriamente deverão realizar EIA:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minero-dutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras

e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Pode, ainda, o órgão ambiental competente, ao seu critério, estabelecer outras atividades que entender serem necessárias a realização do EIA.

Por fim, o órgão ambiental tem o dever de exigir do empreendedor que este realize, às suas expensas, o EIA. Para tanto, é necessário que o órgão ambiental elabore um termo de referência (TR) cujas instruções podem ser negociadas com o empreendedor, o qual firmará para a equipe técnica multidisciplinar balizamentos para a elaboração do EIA.

# CONSIDERAÇÕES

Vimos, ao longo do curso, as principais regras jurídicas a respeito dos procedimentos e ritos do Licenciamento Ambiental.

Essas normas deverão ser observadas e cumpridas pelo gestor ambiental público, de forma a priorizar e tornar eficiente o procedimento do licenciamento, instrumento fundamental para a conservação ambiental e para a mitigação de questões socioeconômicas relacionada a ela.

Além disso, o gestor público deverá prezar pela criação de normas próprias do Município, de forma a operacionalizar e tornar cada vez mais transparente ao administrado, os ritos internos e próprios do seu respectivo órgão ambiental.

É certo, porém, que o cenário exposto ao longo do curso ainda não é o ideal. Em parte significativa dos Municípios da Amazônia, faltam recursos humanos e financeiros e não há infraestrutura necessária para a prática diária da gestão ambiental. Contudo, as regras apresentadas fornecem uma segurança jurídica mínima, de modo que o gestor público possa operar sem problemas relacionados à legitimidade e legalidade de suas ações.

Assim, vislumbra-se um novo desafio ao gestor ambiental. Analisar de forma criteriosa o caso concreto que lhe é apresentado em seu Município e aplicar as normas constitucionais, federais, estaduais e municipais aqui apresentadas.

O desafio está proposto. Mão à obra!

# REFERÊNCIAS:

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental** – 15. ed.- São Paulo: Atlas, 2013

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

**APELAÇÃO CÍVEL nº 900258-4 da 4<sup>a</sup> VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE CURITIBA.** Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22471425/9002584-pr-900258-4-acordao-tjpr/inteiro-teor-22471426>>. Acesso em: 04 Mai 2015.

BOLEA, T. **Evaluación del impacto ambiental**. Madrid, Mapfre, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. (CF). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucionaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucionaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2015

**Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 16 abr. 2015.

**Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 16 abr. 2015.

**Lei Nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 16 abr. 2015.

**Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

**Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 16 abr. 2015.

**Decreto Nº 6.514, de 22 de julho de 1998.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm). Acesso em: 17 abr. 2015.

**Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 17 abr. 2015.

**Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 17 abr. 2015.

**Lei Nº 3.688, de 03 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em: 17 abr. 2015.

**Lei Nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000.** Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm). Acesso em: 17 abr. 2015.

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res0186.html>. Acesso em: 17 abr. 2015.

**Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997,** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 17 abr. 2015.

**Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.** Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 17 abr. 2015.

**Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

**FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 12º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

G. Pimentel e S.H. Pires. **Metodologias de avaliação de impacto ambiental:** aplicações e seus limites. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 26 (1), p. 56-68. Jan/Mar 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 8º ed, atual. E ampl. – São Paulo: Ed. RT, 2013

PASSOS, Cleyton Mendes. **Distribuição de Competências Constitucionais.** Revista Jus Vigilantibus, Terça-feira, 22 de maio de 2007, diária. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAdc8AE/distribuicao-competencias-constitucionais>. Acesso em: 02 jun. de 2015.

**RIO DE JANEIRO. Lei Nº 5.438, de 17 de abril de 2009.** Institui o cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais e a taxa de controle e fiscalização ambiental no estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b-032564fe005262ef/399567a649430947832575ad006675b1?OpenDocument&Highlight=0,5438>. Acesso em: 17 abr. 2015.

**Lei Nº 5.629 de 29 de dezembro de 2009.** Altera a Lei nº 5.438, de 17 de abril de 2009, que institui o cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais e a taxa de controle e fiscalização ambiental no estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe-005262ef/a03202b24fcc61db832576a1005fd50f?OpenDocument&Highlight=0,5438>. Acesso em: 17 abr. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

TRF – 1ª Região: AG 2006.01.00.020856-8/MT, Rel. Des. Federal João Batista Moreira, 5º Turma, DJ de 09/11/2006, p.65

