

AÇÃO COOPERADA DOS ENTES FEDERATIVOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Bruna Pereira Rosa *

RESUMO

O licenciamento ambiental configura um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei 6.938/81 e tem como função permitir o desenvolvimento atrelado a proteção ambiental. O presente artigo tem como objetivo verificar como é possível respeitar a unicidade na promoção do licenciamento ambiental, prevista no art. 13 da LC 140/11, sem que ocorra uma violação aos interesses locais e regionais de Estados e Municípios afetados pelas atividades ou empreendimentos objeto do licenciamento. A LC 140/11, que regulamenta o parágrafo único do art. 23, da Constituição, possibilita a manifestação dos entes interessados no procedimento do licenciamento, ainda que de forma não vinculante, bem como permite a atuação supletiva e o poder de fiscalização, atribuído conjuntamente a todos os entes. O presente artigo, a partir da análise de um caso concreto julgado pelo STJ, demonstrará como a extensão dos impactos a mais de um ente da federação pode gerar problemas relacionados a usurpação de competência. Será constatado, porém, que, ao garantir a participação dos interessados no procedimento, a LC 140/11 fomenta o cooperativismo federativo, nos termos constitucionalmente previstos.

Palavras chave: Licenciamento Ambiental; Competência; Cooperativismo Federativo.

ABSTRACT

Environmental licensing configures an instrument of the National Environmental Policy established by Law 6938/81 and has the function to allow development beside environmental protection. This article aims to verify how it is possible to respect the uniqueness in promoting environmental licensing, as provided for in art. 13 LC 140/11, without violating local and regional interests of States and Municipalities affected by activities or projects subjected to the licensing. The LC 140/11, which regulates the sole paragraph of art. 23 of the Constitution,

Artigo recebido em: 18/09/2014.

Artigo aceito em: 15/11/2014.

* Advogada. Belo Horizonte / MG. Email: brunapereira@yahoo.com.br

allows the manifestation of entities interested in licensing procedure, albeit in a non-binding manner, as well as allow suppletive performance and supervisory power, jointly awarded to all entities. This article, based on the analysis of a case tried by the STJ Court, will demonstrate how the extent of impacts to more than one level of government can lead to problems related to usurpation of competence. It will be appreciated, however, that to ensure the participation of stakeholders in the procedure, the LC 140/11 encourages federal cooperative, the constitutionally provided terms.

Keywords: Environmental Licensing; Competence; Cooperative Federalism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL
3. REGRAS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL
4. UNICIDADE DO ÓRGÃO LICENCIADO
5. AÇÃO COOPERADA DOS ENTES FEDERATIVOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ART. 13, §1º DA LC 140/11
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS
7. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade moderna marcada pelos anseios de desenvolvimento econômico e financeiro encontra limites nas garantias de proteção aos direitos fundamentais do homem.

Indiscutível que, muito embora o desenvolvimento nacional seja um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, constitucionalmente previsto no inciso II, do art. 3º, da Magna Carta, a busca por sua concretização não se dá de forma absoluta.

Ocorre que nossa Constituição, em seu citado art. 3º, não dispõe acerca de uma hierarquia dentre os objetivos a serem assegurados, sendo certo que, ao lado do desenvolvimento nacional, cabe ao Estado igualmente erradicar a pobreza e marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais bem como promover o bem de todos.

A garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é claramente uma das formas de promoção dos objetivos traçados na Constituição brasileira.

O art. 225, da Constituição Federal, ao dispor que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe não só à coletividade mas também ao Estado, o dever de protegê-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, cabe ao Poder Público definir uma política nacional com vistas a garantir a proteção deste bem de uso comum de todos, mediante a elaboração de uma base legal e a fixação de metas e ações a serem traçadas.

Certo é que em 1981 fora promulgada a Lei 6.938 que estabeleceu diretrizes para a Política Nacional do Meio Ambiente a qual conta, como um de seus principais instrumentos, com o licenciamento ambiental que caracteriza-se por ser um procedimento a ser observado nas hipóteses de atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou qualquer outra forma de degradação ambiental, de forma a prevenir ou minimizar os danos para a coletividade.

A definição de competência para promoção do licenciamento ambiental é fator essencial para garantir a eficiência deste instrumento

O art. 23 da Constituição, precisamente em seus incisos III, VI e VII, trata da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de proteção ambiental. O parágrafo único do referido dispositivo constitucional prevê um cooperativismo entre os entes da federação a ser definido por leis complementares. A LC n.º 140/11 finalmente fixou estas regras de cooperação e, precisamente definiu, em seu art. 13 que apenas um ente da federação será competente para promover o licenciamento ambiental, conforme regras definidas na própria lei complementar.

Diante disso um ponto discutível pode ser extraído: como respeitar a unicidade na promoção do licenciamento sem que ocorra uma violação aos interesses locais e regionais de Estados e Municípios afetados pelas atividades ou empreendimentos objeto do licenciamento?

Essa discussão se justifica na medida em que, na prática um empreendimento ou atividade pode atingir mais de um ente da federação, ou os danos efetivos ou potenciais se estenderem por todos eles, não sendo, contudo, atribuída a todos a competência para licenciar. Esta situação gera

muitas vezes inobservância das regras de fixação de competência, cabendo aos nossos tribunais declarar a nulidade de atos praticados por órgãos incompetentes, trazendo insegurança jurídica e prejuízos aos empresários e empreendedores.

A LC 140/11 traz algumas possibilidades de atuação dos entes interessados tais como a manifestação, ainda que não vinculante, prevista em seu art. 13, §1º, além da possibilidade de atuação supletiva e do poder de fiscalização, atribuído conjuntamente a todos os entes.

Dessa forma, pretende-se, por meio da verificação das normas legais que tratam das regras de competência para o licenciamento ambiental, apresentar formas de garantir a proteção aos interesses locais e regionais dos envolvidos.

Para tanto, será analisado o conceito de licenciamento ambiental e situações em que se faz necessário, bem como serão apresentadas as regras de distribuição de competência de acordo com as disposições contidas na Lei n.º 6.938/81, LC 140/11 e Resolução 237/97 do CONAMA.

O presente artigo, a partir da análise de um caso concreto julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, demonstrará como a extensão dos impactos a mais de um ente da federação pode gerar problemas relacionados a usurpação de competência, sendo ainda demonstrado como esta situação pode trazer prejuízos a toda a coletividade.

Sob esse enfoque, considerando que apenas um ente da federação poderá promover o licenciamento, busca-se apresentar uma forma de garantir a participação de todos os entes efetiva ou potencialmente envolvidos nas

atividades ou empreendimentos licenciados, de forma garantir o respeito aos interesses locais e regionais.

2. LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

Um dos grandes desafios dos Estados modernos é garantir o desenvolvimento econômico e social aliado à necessidade de preservar o meio ambiente. Não há, pois, que se pensar em desenvolvimento e preservação do meio ambiente como objetivos estanques, mas sim, necessariamente entrelaçados, uma vez que representam igualmente anseios e necessidades dos povos atuais.

A Constituição brasileira de 1988, atenta às demandas da sociedade moderna, dispõe que a garantia do desenvolvimento nacional configura um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Porém, dentre os demais objetivos igualmente elencados no referido artigo temos a erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos.

Dúvidas não restam que a promoção do bem de todos envolve, dentre outras nuances, a questão ambiental, mais precisamente, a garantia de um meio ambiente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, tal qual preconiza a Magna Carta em seu art. 225, *caput*.

Um meio ambiente ecologicamente equilibrado é premissa básica para a realização de todas as outras necessidades humanas, sendo condição para garantia do próprio direito à vida. Neste sentido:

É correto afirmar que o direito à vida condiciona todos os demais direitos, mas o acesso a esse direito de defesa está intimamente ligado ao meio ambiente, que deve ser protegido de riscos ambientais sérios à vida.

O meio ambiente também deve ser protegido como direito de defesa da vida, ou melhor, como o local fundamental do desenvolvimento da personalidade humana.¹

Verifica-se, assim, que cabe ao Estado brasileiro promover o desenvolvimento de forma que também se garanta um meio ambiente equilibrado não só para a geração presente, mas também a futura. Esta é a base do chamado desenvolvimento sustentável.

A ideia de desenvolvimento sustentável veio ganhando força desde a Conferência de Estocolmo em 1972, consolidando-se em 1992, com a Conferência Internacional das Nações Unidas (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro.²

O conceito de desenvolvimento sustentável é amplo. A Declaração que emergiu da ECO-92, dispõe que, para haver desenvolvimento sustentável, “a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele”³.

Retomando novamente as disposições constitucionais brasileiras, Romeu Thomé chama a atenção para o fato de que o art. 170 da Constituição de 88, ao elencar em seu inciso VI a defesa do meio ambiente como princípio

¹ COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida – Brasil, Portugal e Espanha*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.121.

² COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida – Brasil, Portugal e Espanha*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p.34.

³ Nações Unidas, 1992.

da ordem econômica, já demonstra a harmonização da atividade econômica com a preservação ambiental.⁴

Assim, cabe ao Estado adotar uma política que vise ao equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente.

Certo é que, mesmo antes da promulgação da Constituição de 88, precisamente, em 31 de agosto de 1981, foi editada a Lei 6.938 que criou as bases da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual tem por objetivos a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico”⁵.

Observa-se que a Lei 6.938/81 já previa a preservação ambiental como aliada do desenvolvimento socioeconômico. Esta lei trouxe grandes avanços na medida em que previu importantes instrumentos para o desenvolvimento sustentável, dentre eles, o licenciamento ambiental.

A Resolução 237/97 do CONAMA estabelece, em seu art. 1º, o conceito de licenciamento ambiental:

Art. 1º – Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – Licenciamento ambiental: 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.

4 THOMÉ, Romeu. *O Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental no contexto da sociedade de risco*. Salvador: Juspodivm, 2014, p.149.

5A Lei 6.938/81 em seu art. 2º dispõe: “a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios”.

Luiza Landerdahl Christmann⁶ no diz que o licenciamento pode ser entendido como um instrumento de gestão, porque deve ser realizado em consonância com as diretrizes superiores definidas em planos nacionais e regionais, com o objetivo de organizar o uso e o aproveitamento de recursos disponíveis, sopesando riscos presentes e futuros.

Do conceito legal pode-se extrair que o licenciamento se presta a permitir a implantação de atividades ou empreendimentos que utilizem recursos naturais e sejam efetiva ou potencialmente poluidores, ou, de qualquer forma, degradadores do meio ambiente, após análise da viabilidade ambiental e eventuais possibilidades de minimização ou exclusão dos possíveis impactos ao meio ambiente.

Padilha afirma que o licenciamento é um instrumento para atendimento do comando constitucional de manutenção do equilíbrio entre o meio ambiente e desenvolvimento, isto é, de implementação de desenvolvimento sustentável⁷.

O CONAMA, por meio do Anexo 01 da Resolução 237/97, apresenta um rol de atividades sujeitas ao licenciamento, sendo, contudo, discutível se o este rol seria taxativo ou exemplificativo.

Importante frisar que o licenciamento ambiental advém da aplicação do Princípio da Prevenção, eis que busca evitar eventuais danos a partir do levantamento dos riscos e das medidas acautelatórias possíveis.⁸

⁶ CHRISTMANN, Landerdahl. *Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento ambiental do OSX-ESTALEIRO/SC: desafios e possibilidades*. In: Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, 10.20 p.111-144, Julho/Dezembro de 2013.

⁷ PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010, p.148.

⁸ “Nesse sentido, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, por meio da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras”. (PADILHA, Norma

Se entendida a hipótese geral de exigibilidade de licenciamento como a constante do art. 10 da Lei 6.938/81, este rol apresentado pelo CONAMA seria meramente exemplificativo, pois o que se busca é licenciar toda e qualquer atividade que possa, ainda que em tese, causar um dano ao meio ambiente.

Caberá, assim, ao órgão licenciador definir os critérios para submissão de uma atividade ou empreendimento ao licenciamento.

Nesta esteira, quaisquer outras atividades e empreendimentos que se apresentem potencialmente degradadores do meio ambiente, a critério do órgão ambiental licenciador (federal ou estadual), deverão se submeter ao procedimento de licenciamento ambiental.⁹

Ocorre que, na prática, considerando a localidade onde se dará o empreendimento ou atividade e eventualmente sua natureza, o empreendedor/empresário se vê assolado por dúvidas, sendo grande parte delas voltadas para definição de qual seria o órgão licenciador.

Para tanto, imperioso que se analise as regras de competência para fins de licenciamento, notadamente, a LC 140/11 e a Resolução 237/97 do CONAMA.

3. REGRAS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em sede de competência, a Constituição Federal promoveu uma diferenciação entre competência legislativa e material, também chamada administrativa.

Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010. p.253.

⁹ BECHARA, Erika. *Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas. 2009. p. 93.

Ao que se referente à competência legislativa, o art. 20 da Constituição nos mostra a competência privativa da União para legislar sobre as atividades contidas nos incisos IV, XII e XXVI.¹⁰ Já as matérias contidas no art. 24 do diploma constitucional correspondem à chamada competência concorrente, isto é, pela qual cabe à União editar normas gerais. Todavia, a competência da União para a edição de normas gerais não exclui a competência dos Estados membros para legislar as matérias que não lhes forem vedadas, nos termos do art. 25, §1º, ou ainda, em caso de lacunas da legislação federal.

Lado outro, as regras contidas no art. 23 da Constituição¹¹ dispõem que cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conjuntamente, a competência administrativa quanto às matérias de cunho ambiental definidas em seus incisos. Assim, constata-se a chamada competência comum dos entes federados.

Padilha acrescenta que se tratando de competência comum, faz-se necessária a cooperação entre os entes sendo utilizado o critério de

¹⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

¹¹ 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;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

preponderância de interesses para definição do âmbito de atuação de cada ente, ou seja, se nacional, regional ou local.¹² Para tanto, o parágrafo único do referido dispositivo constitucional, dispõe que caberá a lei complementar fixar as normas de cooperação.

Nesse diapasão, somente em 2011 foi editada LC 140 que fixa normas de cooperação entre entes federados nas ações 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.

Certo é que, quanto ao licenciamento ambiental, a LC 140/11 fixa suas regras no art. 7º, inciso XIV:

Art. 7 São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n 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

¹² PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010. p.208.

os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

A competência tratada no referido art. 7º da LC 140/11 refere-se a uma competência concorrente e não privativa, eis que fixa a competência da União para licenciar as atividades e obras descritas nas alíneas do inciso XIV, porém, prevê a competência supletiva dos demais entes federativos, em seu art. 15¹³.

Logo, tendo-se em vista que o objetivo do legislador ao prever o licenciamento ambiental como exigência para a implementação de atividades ou empreendimentos possivelmente degradadores é prevenir eventuais danos ao meio ambiente, de forma que se apurem os riscos efetivos e potenciais e quais as medidas para minimiza-los, a ausência de atuação de um ente enseja a atuação supletiva dos demais.

Assim, em casos de não atuação de um ente originalmente competente para licenciar, como ocorre em situações que não existe o órgão ambiental capacitado ou conselho do meio ambiente, será mantido o objetivo maior de preservação, garantindo-se o exercício da competência por outro ente da federação.

Em regra, o órgão licenciador é o competente para promover a fiscalização das atividades ou empreendimentos licenciados, porém, o art. 17, § 2, da LC 140/11 dispõe que, em caso de iminência de dano, qualquer ente

¹³ 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;

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.

que tiver conhecimento, deverá tomar as medidas cabíveis para evitá-lo, comunicando o órgão licenciador para as devidas providências. O 3º do referido artigo ainda acrescenta que a competência do órgão licenciador para lavrar o auto de infração ambiental não impede o exercício do poder de fiscalização por parte dos demais entes.

Constata-se, mais uma vez, a preocupação do legislador em garantir a proteção ambiental, em caráter prioritário, muito embora o ato praticado não tenha partido inicialmente do órgão competente.

4. UNICIDADE DO ÓRGÃO LICENCIADOR

Grande modificação trazida pela LC 140/11 para cenário ambiental foi a alteração da redação do art. 10 da Lei 6.938/81:

Redação original:

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

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

Redação após a LC 140/11:

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

§ 2º revogado

Note-se que, antes da edição da LC 140/11, cabia ao órgão estadual promover o licenciamento e ao IBAMA, de forma supletiva, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, fator este que conferia grande insegurança àqueles que precisavam promover o licenciamento.

Atualmente, ao analisar a questão do licenciamento ambiental no Brasil, imperioso que se destaque que a LC 140/11 prevê em seu art. 13 que “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”.

Assim, ainda que o empreendimento ou atividade seja instalado em divisas de Municípios ou Estados, ou, eventualmente, que os possíveis impactos se estendam a várias localidades, adquirindo uma dimensão regional e não apenas local, caberá a apenas um órgão ambiental promover o respectivo licenciamento. A definição deste órgão licenciador deverá pautar-se nas regras de divisão de competência já mencionadas.

Ocorre que, na prática, em razão de diversos interesses envolvidos ou ainda em razão da extensão dos impactos, os entes da federação acabam por vezes em conflito, usurpando a competência atribuída a outro ente e, gerando assim, atrasos e consequentes prejuízos aos empreendedores.

Situação tal qual acima narrada foi julgada recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 41.551 - MA (2013/0068789-3).

No caso em testilha, a Amazonense de Transmissão de Energia S.A e a empresa por ela contratada para promover o licenciamento ambiental, ABB Ltda., impetraram um Mandado de Segurança contra ato que resultou na

lavratura de um auto de infração e termo de interdição pela Gerência Estadual de Meio Ambiental e Recursos Naturais do Estado do Maranhão – GEMARN.

Relata-se no acórdão que se pretendia construir uma linha de transmissão de energia elétrica nas divisas dos Municípios de Tucuruí, no estado do Pará e Presidente Dutra, no Maranhão, sendo obtida a licença ambiental pelo IBAMA. Todavia, a GERMAN, entendendo não haver emissão de licença ambiental pelo estado do Maranhão, lavrou o Auto de Notificação e Intimação n. 702 e o Termo de Interdição n. 59, gerando assim, o grande impasse a ser decidido.

Certo é que o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão denegou a segurança, por unanimidade de votos, reconhecendo a competência do IBAMA para promover o licenciamento, a teor do art. 10 da Lei nº 6.938 e da Resolução CONAMA nº 237/97.

Entenderam os desembargadores do TJ/MA que o IBAMA agiu contrariamente à lei, utilizando-se indevidamente de uma competência supletiva, cabendo ao órgão ambiental estadual à competência originária para emitir o licenciamento.

Irresignados, os impetrantes interpuseram Recurso Ordinário recentemente julgado procedente pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo, pois, proferido o seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ENTRE OS ESTADOS DO PARÁ E MARANHÃO. OBRAS COM SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL PERTENCENTE AO IBAMA. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E DO TERMO DE INTERDIÇÃO DAS OBRAS EXARADO PELO ÓRGÃO ESTADUAL DO MARANHÃO - GEMARN. 1. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade do auto de infração e do termo de interdição de obra de transmissão de energia localizada entre os Estados do Pará e do Maranhão, exarado pelo órgão

*estadual de proteção ambiental do Maranhão - GEMARN, sob o argumento que a licença ambiental expedida pelo IBAMA seria inválida, por ser daquele ente estadual a competência exclusiva para expedição de tal licença. 2. Compete, originalmente, ao IBAMA a expedição de licença ambiental para a execução de obras e empreendimentos que se localizam ou se desenvolvem em dois ou mais Estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Estados da federação. Inteligência do art. 10, § 4º, da Lei n. 6.938/81, com as alterações feitas pela Lei n. 12.856/2013; da Resolução 237/97 do CONAMA e da LC 140/2011. 3. Ilegalidade do auto de infração e do termo de interdição da obra expedidos pelo órgão estadual de proteção do meio ambiente do Estado do Maranhão - GEMARN. 4. Recurso ordinário provido para conceder a segurança.*¹⁴

Em seus fundamentos, o relator, Ministro Benedito Gonçalves, sustentou que o IBAMA não estaria limitado a uma competência supletiva, sendo, pois, o órgão competente para licenciar atividade ou empreendimentos situados em dois ou mais Estados, sendo seu voto seguido pelos demais julgadores.¹⁵

Corretamente agiu o STJ ao reformar a decisão do TJ/MA, concedendo a segurança anteriormente denegada, pois a Resolução 237/97 do CONAMA, assim dispõe:

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

·
II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados

Verifica-se, portanto, que caso os impactos ambientais tenham caráter nacional ou regional, observada a unicidade do órgão licenciador, conforme preceitua o art. 13 da LC 140/11, caberá ao IBAMA promover o licenciamento

¹⁴ RMS n.º 41.551 - MA (2013/0068789-3), acórdão proferido pela 1ª Turma do STJ, relator Min. Benedito Gonçalves, julgamento realizado em 22/04/2014).

¹⁵ O relator assim fundamentou seu voto: “No presente caso, a obra em discussão (linha de transmissão de energia elétrica) tem origem na cidade de Tucuruí/PA e destino final a cidade de Presidente Dutra/MA, enquadrando-se, perfeitamente, na hipótese dos incisos II e III do art. 4º da Resolução do Conama n. 237/97 e, atualmente, na LC 140/2011, pois fixadas em dois Estados da Federação, quais sejam, Estado do Pará e Estado do Maranhão.”

e, conseqüentemente, lavrar eventual auto de infração ou termo de interdição. Na mesma esteira, caberá ao órgão estadual licenciar empreendimentos ou atividades localizados em mais de um Município, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução 237/97¹⁶.

5. AÇÃO COOPERADA DOS ENTES FEDERATIVOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ART. 13, §1º DA LC 140/11

Conforme exposto, o ordenamento jurídico brasileiro adota um federalismo cooperativo na medida em que fixa a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 23, da Constituição Federal. A LC 140/11, veio estabelecer as bases deste cooperativismo, fixando regras de competência de forma a sanar as inúmeras inseguranças trazidas pelas lacunas na legislação anteriormente vigente.

Grande modificação trazida pela LC 140/11 para cenário ambiental foi a alteração da redação do art. 10 da Lei 6.938/81, sendo instituído no art. 13 da Lei Complementar a unicidade do órgão licenciador.

Paulo Affonso critica severamente a adoção da unicidade do órgão licenciador, eis que os interesses e as influências ambientais não se localizam em um só ente¹⁷.

¹⁶ Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

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

¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 80.

De fato, considerada a dimensão de muitos empreendimentos, os danos ambientais possíveis não se resumem a apenas uma localização, estendendo-se a vários Estados ou Municípios.

Em que pese a extensão da localização das atividades ou dos danos por ela gerados, apenas um órgão poderá promover o licenciamento, restando um desafio: como garantir que a unicidade do órgão licenciador não viole os interesses locais e regionais de Estados e Municípios afetados?

Paulo Affonso defende a pluralidade de análises para fins de licenciamento, não só de natureza opinativa, mas sim vinculante¹⁸. O referido doutrinador sustenta que o licenciamento por mais de um órgão poderia levar à falha conclusão de que a máquina estatal estaria sendo utilizada mais de uma vez para o mesmo fim, contrariando, portanto, o princípio da eficiência aplicável à Administração Pública direta e indireta. Para ele esta conclusão seria equivocada pois a ideia de eficiência não pode estar atrelada apenas à questão de celeridade em tese trazida com a unicidade, haja vista que, por vezes, o ente competente para licenciar, não possui uma estrutura que possibilite o exercício de sua função, gerando atrasos e prejuízos e, isso sim, seria a utilização ineficiente da máquina administrativa¹⁹. E acrescenta:

O licenciamento obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao “capitalismo voraz” e não levando em conta a possibilidade de um “capitalismo equilibrado”.²⁰

¹⁸ IDEM

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 81.

²⁰ Idem

Ousa-se, porém, discordar do ilustre doutrinador. Em que pese razão lhe assistir ao afirmar que a eficiência não pode estar atrelada apenas à ideia de celeridade, não se vislumbra interessante, na prática, adotar um sistema de licenciamento em que vários órgãos ambientais, representativos de diferentes entes da federação, tenham competência administrativa. De certo que ninguém melhor que os próprios Estados e Municípios para compreenderem as questões regionais ou locais que estão em jogo quando da análise de uma atividade ou empreendimento a ser instalado.

Por esta razão, a LC 140/11, em seu art. 13, §1º, possibilita que os entes federativos interessados possam manifestar-se ao órgão licenciador, exposto seus interesses e entendimentos, muito embora não de maneira vinculante.

Guerra conclui, assim, que ao permitir a manifestação contra ou a favor dos demais entes federados de forma não vinculante, a LC 140/11 visa acabar com os múltiplos processos de licenciamento ambiental que poderiam gerar atrasos demasiados, e, consequentes prejuízos para sociedade.²¹

Note-se que a atuação dos entes envolvidos é mantida e muito embora a competência múltipla não vigore, a manifestação dos interessados é garantida. Ora, o próprio Paulo Affonso reconhece que o teor das manifestações voluntárias dos entes, muito embora não obrigue o órgão

²¹ GUERRA, Sidney. *O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011*. In: *Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

licenciador, deve ser considerado na motivação da licença, sob pena de viciar o procedimento que poderá sujeitar-se a anulação pelo Poder Judiciário.²²

De mais a mais, além da possibilidade de manifestação dos entes interessados, a LC 140/11, ao promover as bases da cooperação na federação, possibilita o exercício de competência subsidiária, que consiste no apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro de um ente ao outro, quando solicitada pelo órgão licenciador²³.

Por fim, podemos constatar que poderão ainda os entes interessados, não obstante não tenham a competência para promover o licenciamento, exercer sua atribuição de fiscalização, a teor do art. 17, §3, da LC 140, a saber:

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

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

Muito embora possa o ente fiscalizador lavrar eventual auto de infração, deverá encaminhá-lo ao órgão licenciador eis que cabe a este, originalmente, a competência para lavra-lo, conforme já visto.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 82.

²³ 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 originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Neste sentido, apesar da LC 140/11 instituir a unicidade do órgão licenciador, ela apresenta algumas possibilidades para que todos os entes interessados se manifestem ou, até mesmo, atuem de forma supletiva.

Assim, mediante as garantias acima expostas, poderão os entes envolvidos de alguma forma com a atividade ou empreendimento instalado, expor suas demandas e interesses, de forma a garantir a observância de questões regionais e locais, promovendo a efetiva proteção do meio ambiente na medida em que permite a participação de todos os envolvidos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo abordou a importância do licenciamento ambiental para a proteção do meio ambiente de forma concatenada ao desenvolvimento. Constatou-se que o desenvolvimento assim como a proteção ambiental, são demandas essenciais da sociedade e, portanto, não excluem um a outro.

Tendo-se em vista que o licenciamento se presta a permitir a instalação de atividade ou empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, ou, de qualquer forma, degradadores do meio ambiente, a partir da análise dos riscos e impactos envolvidos e das medidas acautelatórias possíveis, garante-se a ocorrência do chamado desenvolvimento sustentável.

Certo é que, nos termos do art. 23, da Constituição, cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o exercício da função administrativa de proteção ao meio ambiente, cabendo à lei complementar instituir as bases de

cooperação entre os entes, de forma a se garantir a ação cooperada de forma eficiente.

A LC 140/11 veio regulamentar o citado art. 23 da Constituição, estabelecendo meios de cooperação entre os entes federados, incluindo, a fixação de competências para promover o licenciamento. Em seu art. 13 a referida lei complementar estabeleceu a unicidade do órgão licenciador, sendo um desafio permitir que todos os entes afetados de alguma forma pelas atividades e empreendimentos licenciados tenham a oportunidade de se manifestar e garantir o atendimento de suas demandas.

A possibilidade conferida pela LC 140/11 de manifestação dos entes interessados no procedimento do licenciamento, ainda que de forma não vinculante (art. 13, §1º), bem como a atuação supletiva e o poder de fiscalização, atribuído conjuntamente a todos os entes, fomenta cooperativismo federativo eis que permite a observância de interesses regionais e locais envolvidos.

Conclui-se com este trabalho que o Direito Ambiental moderno não se presta apenas a analisar as questões ligadas ao meio ambiente de forma isolada, mas visa promover estudos e pesquisas que proporcionem a utilização de recursos naturais com vistas a garantir o desenvolvimento nacional, porém, sem afastar a preocupação com a preservação para as gerações futuras.

7. REFERÊNCIAS

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

BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988. Disponível em: < www.planalto.gov.br >.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente/CONAMA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF, 22 de dezembro de 1997. Disponível em: < www.planalto.gov.br >.

BRASIL. Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 02 de setembro de 1981. Disponível em: < www.planalto.gov.br >.

BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011. Brasília, DF, 9.12.2011 e retificado em 12.12.2011. Disponível em: < www.planalto.gov.br >.

CHRISTMANN, Landerdahl. Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento ambiental do OSX-ESTALEIRO/SC: desafios e possibilidades. *In: Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte*, ž v.10 ž n.20 p.111-144, Julho/Dezembro de 2013.

COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida – Brasil, Portugal e Espanha*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. *In: Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (lei Complementar 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.

RMS n.º 41.551 - MA (2013/0068789-3), acórdão proferido pela 1ª Turma do STJ, relator Min. Benedito Gonçalves, julgamento realizado em 22/04/2014).

THOMÉ, Romeu. *O Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental no contexto da sociedade de risco*. Salvador: Juspodivm, 2014.