

# Competência em Matéria Ambiental

Simone Paschoal Nogueira<sup>1</sup>

Patrícia Pedreira de Siqueira Castro<sup>2</sup>

## Resumo

Apesar de a Constituição Federal do Brasil estabelecer que a proteção ao meio ambiente é obrigação de todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), a ausência de dispositivo que defina claramente a competência de cada ente na seara da responsabilidade ambiental, gera insegurança jurídica, especialmente em virtude de contradições no momento de interpretação aplicação das normas. A desarticulação entre os órgãos ambientais e as discussões afetas à competência, propiciam a insurgência de entraves ao procedimento administrativo de licenciamento ambiental, e geram expressiva insegurança jurídica aos empreendedores.

## Abstract

Although the Brazilian Federal Constitution establishes that the protection of the environment is required for all federal entities (Union, State, Federal District and Municipalities), the absence of a device that clearly defines the responsibility of each entity in environmental liability, creates legal uncertainty, especially due to inconsistencies in interpretation when applying the rules. The disarticulation environmental agencies and between the discussions affect the competence, provide barriers to the insurgency of the administrative procedure of environmental licensing, and create significant legal uncertainty for entrepreneurs.

## Palavras-chave

Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Conflitos de competência.

---

<sup>1</sup> Sócia do Siqueira Castro – Advogados, Rua Tabapuã, 81, 4º andar – Itaim Bibi, São Paulo – SP – CEP 04533-010, Tel: (5511) 3704-9840, E-mail: [snoqueira@siqueiracastro.com.br](mailto:snoqueira@siqueiracastro.com.br)

<sup>2</sup> Advogada do Siqueira Castro – Advogados, Rua Tabapuã, 81, 4º andar – Itaim Bibi, São Paulo – SP – CEP 04533-010, Tel: (5511) 3704-9840, E-mail: [ppsc@siqueiracastro.com.br](mailto:ppsc@siqueiracastro.com.br)

## 1 - FERRAMENTA CONSTITUCIONAL NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A legislação nacional que regulamenta o sistema de licenciamento ambiental de empreendimentos foi objeto de sensíveis alterações nas últimas décadas, estabelecendo que a instalação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento ambiental.

A competência para proceder com o licenciamento de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente trata-se de tema complexo e constantemente abordado pela doutrina e na jurisprudência brasileira.

Com efeito, o artigo 225 da Constituição Federal brasileira trata o meio ambiente como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, ostentando, ainda, dimensão programática por impor ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto o licenciamento ambiental deve ser entendido como ferramenta que visa dimensionar o impacto da atividade humana e o modo pelo qual o homem se relaciona com o meio ambiente.

Outrossim, o inciso IV do artigo 225 da Carta Magna ao determinar que *“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”* admite que o processo de licenciamento seja, nos dizeres de Édis Milare<sup>3</sup>: *“um importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.”*

## 2 – COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O instrumento do licenciamento ambiental já era conhecido e praticado por inúmeros países, especialmente a partir da Conferência de Estocolmo de 1972. Os Estados Unidos

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Meio Ambiente. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, pg 406.

da América, por exemplo, estabeleceram os fundamentos do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), quando o Congresso, em 1969, aprovou o “*National Environmental Policy Act*”<sup>4</sup>, mais conhecido pela sigla NEPA. A elaboração dos estudos ambientais era atribuição do governo americano, por intermédio de suas agências, e foi posteriormente regulamentada pelo “*US Council on Environmental Quality*” (CEQ), criado pela mesma lei para assessorar o presidente em assuntos relativos ao meio ambiente.

No Brasil a elaboração das primeiras normas ambientais ocorreu em meados das décadas de 60 e 70<sup>5</sup>, versando sobre aspectos específicos, tais como flora e fauna, poluição atmosférica e recursos hídricos.

Com efeito, foi com o advento da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que, tanto a avaliação de impacto ambiental, como o procedimento de licenciamento, foram devidamente instrumentalizados por norma legal.

De acordo com a PNMA, 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, dependem de prévio licenciamento de órgão competente.

A Constituição Federal, ao dispor acerca da competência em matéria ambiental, determinou que fosse competência comum de todos os referidos entes “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*” e “*preservar as florestas, a fauna e a flora*” (artigo 23, incisos VI e VII).

A recepção constitucional da Lei Federal nº 6.938/81 definiu a cooperação dos entes federativos, responsabilizando-os pela condução das questões ambientais. Entretanto, a forma como a cooperação ocorreria ficou sujeita ao advento de lei complementar que disciplinaria o tema, nos termos do parágrafo único do artigo 23, que até a presente data não foi editada.

Diante ausência de lei complementar, alguns autores consideram que o artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/81 foi recepcionado pela Constituição da República com *status* de lei

---

<sup>4</sup>MALONE, Linda A. Environmental Law: “NEPA is an environmental statute that emphasizes information rather than regulation and governs certain classes of government action, and requires the publication of information on anticipated environmental effect of, and possible alternatives to, the proposed action.” Aspen Publishers, 2003, page 37.

<sup>5</sup>ROCHA, Ednaldo C., DO CANTO, Juliana Lorensi; PEREIRA, Pollyanna Cardoso. In: Evaluation of Environmental Impacts Among the Countries Members of Mercosul. Ambient. Soc. vol.8 no.2 Campinas July./Dec. 2005.

complementar<sup>6</sup>. Por esse entendimento, a competência para exercer o licenciamento ambiental seria, no primeiro momento, do órgão estadual, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. Ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, autarquia federal, restaria a competência supletiva e aquela relacionada às atividades de significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

### 3 – CONFLITOS DE COMPETÊNCIA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, com o objetivo de revisar procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a incorporar ao sistema de licenciamento os instrumentos de gestão ambiental e a integrar a atuação dos órgãos do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente.

O artigo 7º da mencionada Resolução nº 237/97 determina que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência”. Os critérios adotados para a escolha do nível de competência estão previstos nos artigos 4º, 5º e 6º dessa Resolução, conforme se verá.

O licenciamento ambiental federal, de competência do IBAMA, conforme o artigo 4º da Resolução CONAMA nº 237/97, opera-se quando o empreendimento configura impacto de âmbito nacional, que diretamente afete todo o país, ou ainda de impacto regional, afetando diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados. Importa ressaltar que o órgão federal deve considerar manifestações técnicas dos órgãos ambientais estaduais e municipais que se localizam na região em que será implementado o empreendimento, bem como quando couber, de outros órgãos públicos envolvidos no procedimento<sup>7</sup>.

O licenciamento no âmbito estadual tem os critérios descritos no artigo 5º da Resolução CONAMA nº 237/97, referindo-se a atividades desenvolvidas em territórios que ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios.

---

<sup>6</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. Texto: Licenciamento Ambiental de Obra Situada em Zona Costeira: Competência, Dispensa de EIA/RIMA e Outras Questões Controversas, pg.03.

<sup>7</sup> MILARÉ, Edis. “Direito do Ambiente” p. 825. 4ª edição. Editora RT, 2005.

Ademais, compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local e aqueles delegados pelo estado.

Para parte da doutrina<sup>8</sup>, a Resolução CONAMA nº 237/97 é considerada inconstitucional, uma vez que se trataria de norma hierarquicamente inferior à lei complementar.

Alguns autores<sup>9</sup> entendem que *“a mesma Resolução, ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados naquilo que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios (arts. 5º e 6º). Curioso foi que a atribuição de licenciamento ambiental aos “entes federados” ficou condicionada à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, que eles possuam profissionais habilitados (art. 20). O CONAMA, no particular, logrou se superar. Ou os Estados e Municípios possuem competência para licenciar em termos ambientais – competência outorgado pela Constituição Federal – ou não possuem. Não se conhece nenhum artigo da Constituição que autorize o CONAMA a estabelecer condições para o exercício, pelos integrantes da Federação, de suas competências constitucionais.”*

Contudo, visando regulamentar definitivamente a matéria, tramita na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 12/2003 que prevê normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para proteção ao meio ambiente, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal.

#### **4 – CENÁRIO ATUAL E REGULAMENTAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Como exemplo, importa mencionar que em janeiro de 2009, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal – STF, o Ministro Antonio Cezar Peluso desobrigou o IBAMA de realizar o licenciamento ambiental e a fiscalização de determinadas obras no Município de Salvador, Bahia.

Essa decisão do Supremo derruba a decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região que obrigou o IBAMA, a realizar o licenciamento e a fiscalização de obras do

---

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito Ambiental Brasileiro. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p.76.

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, pgs 107/108.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Para tanto, o IBAMA recorreu ao STF alegando falta de capacidade operacional e orçamentária, e discutiu a intrusão do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, vez que o Governo da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador já haviam aprovado as obras por meio de seus órgãos ambientais competentes.

Apesar dessa decisão do STF não ser definitiva, deve servir como referência e precedente por outras instâncias judiciais do país, onde tramitam ações discutindo competência ambiental para licenciamento.

Certo é que se faz necessária a regulação da competência licenciatória dos três níveis de Governo, pois, embora elaborado como instrumento de suporte ao desenvolvimento sustentável, econômico e social e de viabilização dos investimentos no país, o licenciamento ambiental tem sido visto como entrave ao crescimento econômico.

A falta de atualização do procedimento e a pulverização de normas editadas por órgãos Federais, Estaduais e Municipais, acabam por confundir os empreendedores e transforma o licenciamento em entrave.

Nesse sentido, cumpre mencionar que, em recente estudo realizado no Brasil, o Banco Mundial<sup>10</sup> recomendou a *“necessidade de considerar a formulação e adoção de Lei complementar, esclarecendo as responsabilidades da União e dos estados em relação ao licenciamento ambiental.”*

Ademais, no início do segundo mandato, o Exmo. Sr. Presidente da República anunciou a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, como meta do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com objetivo de disciplinar a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações de proteção ao meio ambiente.

## **5 - CONCLUSÃO**

Tendo em vista o complexo cenário onde figura a divisão de competências no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, se observa a necessidade de permanente modernização e uniformização das normas ambientais, minimizando

---

<sup>10</sup> Apresentado no relatório “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate”. Documento do Banco Mundial. 28 de março de 2008.

contradições, interpretações díspares e aplicações equivocadas, especialmente por meio da edição de lei complementar, nos termos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal brasileira, que determina que leis complementares devem fixar 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.

## 6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_MILARÉ, Édis. *Direito do Meio Ambiente*. 5ª Edição. São Paulo: Editora RT;

\_\_\_ “*Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*”. Documento do Banco Mundial. 28 de março de 2008; Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Brazil\\_licenciamento\\_SintesePortugueseMarch2008.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf). Acesso em 04 de junho de 2009;

\_\_\_FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Direito Ambiental Brasileiro*. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2003;

\_\_\_ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001;

\_\_\_MALONE, Linda A. *Environmental Law*. Aspen Publishers, 2003;

\_\_\_ROCHA, Ednaldo C., DO CANTO, Juliana Lorensi; PEREIRA, Pollyanna Cardoso. In: *Evaluation of Environmental Impacts Among the Countries Members of Mercosul*. Ambient. Soc. vol.8 no.2 Campinas July./Dec. 2005;

\_\_\_DANTAS, Marcelo Buzaglo. Texto: *Licenciamento Ambiental de Obra Situada em Zona Costeira: Competência, Dispensa de EIA/RIMA e Outras Questões Controversas*. Revista brasileira de Direito Ambiental, v.1, nº 3, p. 221-239, jul./set. de 2005. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=1&codigoDocumento=759138>. Acesso em 04 de junho de 2009.