



Frederico Amado

# Direito Ambiental

**12<sup>a</sup>**  
**Edição**

Revista,  
atualizada  
e ampliada

**2024**

 **EDITORIA**  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Poder de Polícia, Licenciamento e Estudos Ambientais

## 1. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Inicialmente, vale relembrar que todas as entidades políticas, diretamente ou através de seus entes integrantes da Administração Pública Indireta, possuem o dever constitucional de exercer o poder de polícia ambiental, por se tratar de competência material comum a proteção ao meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas, ex vi do artigo 23, VI, da CRFB.

É largamente difundido o conceito legal do poder de polícia dado pelo artigo 78, do CTN, como sendo a 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.

Trata-se de definição de aplicação geral, não restrita ao Direito Tributário. Deveras, o poder de polícia decorre da necessidade pública de limitar o abuso no exercício dos direitos individuais, a fim de conformá-los ao interesse público, uma vez que inexistente direito absoluto, devendo o exercício desse poder se pautar nos limites do adequado, necessário e proporcional em sentido estrito (Princípio da Proporcionalidade).

Tradicionalmente, no Direito Administrativo, afirma-se que o exercício do poder de polícia é uma faculdade da Administração Pública, tendo natureza discricionária para boa parte dos administrativistas, em regra. Contudo, com o advento do neoconstitucionalismo, em que a amplitude das normas constitucionais adquire eficácia máxima e o controle judicial da legitimidade dos atos administrativos cresce exponencialmente, entende-se que se encontra superado esse entendimento, máxime em termos do Direito Ambiental, que possui contornos próprios.

Com efeito, a princípio, crê-se que o exercício do poder de polícia não é mera faculdade do Poder Público, e sim dever de ofício, pois é preciso evitar o abuso dos direitos individuais em prol da coletividade, tendo em conta a transição do Estado Liberal ao Social, em que a inércia da Administração Pública foi substituída por uma atuação positiva, em especial na efetivação dos direitos

fundamentais econômicos e sociais (2ª dimensão) e coletivos (3ª dimensão), de índole prestacional e transindividual, respectivamente.

Em segundo lugar, apenas falar-se-á em discricionariedade no exercício do poder de polícia na hipótese de faltar legislação específica a respeito, quando a autoridade administrativa tiver que pautar a sua atuação apenas no artigo 78, do CTN, autorização legislativa geral, ante a inexistência de normas próprias.

► **Importante!**

Assim sendo, considerando que é vasta a legislação que rege o poder de polícia ambiental, é indene de dúvidas a sua **natureza vinculada, em regra**, normalmente inexistindo conveniência e oportunidade na sua exteriorização, mesmo porque é dever do Poder Público promover a preservação ambiental e o controle da poluição, à luz do **Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental**. Esta é a posição dominante da doutrina ambiental.

**É muito importante salientar que a competência para o licenciamento ambiental não se confunde com a atribuição para exercer a fiscalização ambiental, podendo ser exercidos por diferentes esferas.**

► **Importante!**

Logo, as esferas de governo que não promoveram o licenciamento ambiental terão competência para exercer a fiscalização ambiental sobre a atividade.

Contudo, existem novidades legislativas sobre essa questão. De acordo com o artigo 17, *caput*, da Lei Complementar 140/2011, “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”.

Assim sendo, a LC 140/2011 deu prioridade ao órgão ambiental licenciador para o exercício do poder de polícia ambiental através da lavratura de auto de infração, caso consumado um ilícito administrativo-ambiental.

Entende-se que continua sendo possível que os órgãos ambientais das esferas que não licenciaram o empreendimento exerçam o seu poder de polícia ambiental, pois se trata de competência material comum.

► **Importante!**

Nesse sentido, pontifica o artigo 17, § 3.º, da LC 140/2011, que “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*”.

Esse dispositivo legal não é nada claro e pode sofrer uma série de interpretações divergentes, sendo plurissignificativo. Certamente o objetivo do legislador foi fazer prevalecer o entendimento do órgão ambiental licenciador, caso haja o exercício concorrente do poder de polícia ambiental exercido por outras esferas, a fim de reduzir os litígios.

Destarte, suponha-se que o Estado da Bahia, através da sua autarquia ambiental (INEMA), promova o licenciamento ambiental de um empreendimento. Posteriormente, por julgar violada a legislação federal, o IBAMA lavra um auto de infração e interdita a obra, aplicando uma multa simples.

Neste caso, na hipótese de o INEMA também lavrar um auto de infração, prevalecerá o ato administrativo praticado pela autarquia estadual, a teor da expressa previsão do artigo 17, § 3.º, da LC 140/2011, cabendo apenas ao IBAMA ingressar com uma demanda judicial para pronunciar a ilegitimidade dos atos administrativos perpetrados pelo INEMA.

Entretantes, o artigo 17, da LC 140/2011, não trata expressamente de outra situação. Adotando ainda o caso hipotético acima posto, caso o INEMA entenda que inexistente irregularidade, discordando do posicionamento do IBAMA, subsistirá o auto de infração lavrado pelo ente federal?

A despeito da omissão legal, entende-se que sim, haja vista ser competência material comum entre todos os entes federados exercer o poder de polícia ambiental, cabendo apenas ao INEMA ou ao empreendedor questionar os atos administrativos do IBAMA em ação na Justiça Federal, pois o poder de polícia ambiental federal não pode ser suprimido, devendo a LC 140/2011 ser interpretada de acordo com o artigo 23, VI, da Constituição de 1988.

#### **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

**(2019/CESPE/Procurador de Boa Vista/RR)** Rafaela capturou, para sua criação doméstica de pássaros, duas jandaias amarelas, espécie que consta na lista federal de fauna ameaçada de extinção. João, fiscal do órgão ambiental competente, assistiu à captura dos animais, mas, por amizade a Rafaela, omitiu-se. Tempo depois, Rafaela, residente em Boa Vista - RR, decidiu pedir autorização para a guarda dos pássaros à Secretaria de Serviços Públicos e Meio Ambiente do Município de Boa Vista. No momento da solicitação, ela relatou ter tido a permissão de João para levar para casa as duas aves.

Acerca dessa situação hipotética, julgue o item a seguir à luz da lei que regulamenta crimes ambientais, do Decreto n.º 6.514/2008 e do entendimento dos tribunais superiores.

O município de Boa Vista não tem competência para fiscalizar a captura das duas jandaias amarelas, pois as espécies constam na lista federal de fauna ameaçada de extinção, devendo, então, ser protegidas pelo IBAMA, que poderia oferecer a denúncia criminal em desfavor de Rafaela.

Gabarito: errado.

**► Qual o entendimento do STJ sobre o assunto?**

“O domínio da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal. Ademais, o poder-dever de fiscalização dos outros entes deve ser exercido quando a atividade esteja, sem o devido acompanhamento do órgão competente, causando danos ao meio ambiente. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado. (AgRg no REsp 1373302, de 11/06/2013).

**► Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE para Advogado da União em 2015, foi considerado errado o seguinte enunciado: Na zona costeira nordestina, uma empresa estrangeira construiu um empreendimento turístico hoteleiro de grande porte próximo ao mar, sem o licenciamento ambiental prévio exigido por lei, ocupando ilegalmente área de preservação permanente na margem de um rio e afetando diretamente uma comunidade litorânea composta em sua maioria por pescadores.

Seis meses após a inauguração do empreendimento, o empresário estrangeiro vendeu o negócio a uma empresa brasileira, que vem operando o hotel há cerca de um ano, sem, contudo, ter efetuado ainda a regularização do licenciamento ambiental.

Além disso, após reclamações provenientes da comunidade afetada, foram constatados os seguintes problemas: ausência de recolhimento e de disposição adequados dos resíduos líquidos e sólidos, com prejuízos ao bem-estar da referida comunidade; e impedimento de livre acesso à praia, o que prejudicou as atividades econômicas dos pescadores da comunidade.

Com referência a essa situação hipotética, julgue os itens a seguir em consonância com as normas ambientais e a jurisprudência pertinente.

Uma vez que o empreendimento irregular está localizado na zona costeira, patrimônio ambiental nacional e bem da União, a fiscalização e a aplicação de penalidade administrativa ambiental ao empreendimento competem exclusivamente ao órgão ambiental federal.

Registre-se que o efetivo exercício do poder de polícia ambiental poderá ser considerado como hipótese de incidência da taxa, tributo vinculado a uma atuação estatal, que poderá ser instituído por todos os entes políticos, porquanto se trata de competência material.

Como exemplo, o Estado da Bahia instituiu taxa pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços na área de biodiversidade nos anexos I e II, da Lei n.º 3.956, de 11 de dezembro de 1981, Código Tributário do Estado da Bahia – COTEB, conforme narrado no artigo 145, da Lei Estadual 10.431/2006.

Na seara federal, a Lei 10.165/2000 instituiu a **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA**, inserindo os artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H e 17-I, todos na Lei 6.938/1981, cuja hipótese de incidência é o exercício do poder de polícia pelo IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, autarquia federal que também detém a capacidade tributária ativa por delegação da União.

É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes da Lei 10.165/2000, sendo obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

(CESPE / CEBRASPE - 2023 - PGE-RR - Procurador do Estado Substituto/2023) Consoante a Lei n.º 6.938/1981, caberá ao órgão competente, de acordo com o relatório técnico, apontar se a atividade exercida é passível da cobrança de taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA). **Gabarito: errada.**

## 2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### 2.1. Natureza jurídica e definição

O licenciamento ambiental é mais um dos importantes instrumentos para a consecução da Política Nacional do Meio Ambiente, listado no inciso IV, do artigo 9.º, da Lei 6.938/1981, sendo corolário da determinação constitucional direcionada ao Poder Público para controlar a poluição (artigo 225, § 1.º, V) e uma manifestação do poder de polícia ambiental.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE para Procurador do Estado de PE em 2009, foi considerado errado o seguinte enunciado: O licenciamento não substancia o exercício do poder de polícia.

► **Importante!**

Por sua vez, prevê o *caput* do artigo 10, da Lei 6.938/1981, com redação dada pela Lei Complementar 140/2011, que **“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”**, sendo, portanto, **prévia condição para o exercício das atividades econômicas poluidoras**, realizando a exceção esculpida no parágrafo único, do artigo 170, da Lei Maior, pois se trata de atividade econômica com restrição normativa.

Com a modificação da sua redação dada pela LC 140/2011, o artigo 10, da Lei 6.938/1981, não mais trata da competência para a promoção do licenciamento ambiental, pois essa matéria passou a ter como principal norma de regulamentação no Brasil a referida Lei Complementar.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE para Juiz Federal da 5ª Região 2009, foi considerado errado o seguinte enunciado: A construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, dependerão de prévio licenciamento dos órgãos federais que compõem o SISNAMA.

Importante também destacar o conteúdo do artigo 12, da Lei 6.938/1981, que coloca o licenciamento ambiental como condição para a concessão de benefícios por parte das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais.

Vale registrar que, excepcionalmente, o novo Código Florestal **dispensou a autorização** do órgão ambiental competente para a execução, em **caráter de urgência**, de atividades de **segurança nacional** e **obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas situadas em áreas de preservação permanente**.

► **Importante!**

Com arrimo no artigo 1.º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/1997, cuida-se o licenciamento ambiental de “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”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE para Juiz Federal da 1ª Região 2009, foi considerado certo o seguinte enunciado: O licenciamento ambiental é o conjunto de etapas constituintes do procedimento administrativo que objetiva a concessão da licença ambiental, sendo esta, portanto, uma das etapas do licenciamento.

Logo, se cuida o licenciamento ambiental de procedimento ou processo administrativo, e não apenas um mero ato administrativo.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE para Juiz Federal da 1ª Região 2009, foi considerado errado o seguinte enunciado: O licenciamento ambiental é espécie de ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a administração faculta àquele que preenche os requisitos legais o exercício de determinada atividade.

Vale destacar que o licenciamento ambiental também passou a ser definido pelo artigo 2.º, I, da Lei Complementar 140/2011, assim considerado “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”.

Trata-se de definição mais simplória do que a fornecida pela Resolução CONAMA 237/1997, mas que em nada é conflitante, pois apenas o Conselho Nacional do Meio Ambiente foi mais descritivo.

Em Direito Ambiental normalmente se utiliza a expressão licenciamento ambiental em sua acepção ampla, abarcando, além das licenças propriamente ditas, as autorizações ambientais, que têm caráter precário e não vinculado.

Na omissão da legislação ambiental sobre o tema, nada impede a aplicação supletiva ao licenciamento ambiental federal, no que for compatível, da Lei 9.784/1999, que rege o procedimento administrativo no âmbito federal.

Embora estados e municípios possuam competência para legislar sobre licenciamento ambiental no seu âmbito, posto que também são entes licenciadores, é curial que a normatização geral da União seja respeitada (LC 140/2011; Lei 6.938/81 e Resolução CONAMA 237/97), sob pena de inconstitucionalidade da legislação local.

► **Qual o entendimento do STF sobre o assunto?**

É inconstitucional norma estadual que estabelece hipóteses de dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto por invadir a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, nos termos previstos no art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. ADI 6650/SC, relatora Min. Cármen Lúcia, julgamento virtual finalizado em 26.4.2021 (segunda-feira), às 23:59.

Por sua vez, não existe licenciamento ambiental tácito, não podendo o legislador esvaziá-lo, sob pena de afronta ao texto constitucional.

► **Qual o entendimento do STF sobre o assunto?**

É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para o funcionamento de empresas que exerçam atividades de risco médio nos termos da classificação estabelecida em ato do Poder Público. ADI 6808/DF, relatora Min. Cármen Lúcia, julgamento em 28.4.2022.

## 2.2. Publicidade e exigibilidade

Digna de aplausos foi a edição da Lei 10.650/2003, que regulamenta a acessibilidade pública dos dados das entidades e órgãos componentes do SISNAMA, facilitando a fiscalização dos órgãos de controle e de toda a sociedade.

Deveras, em regra, todos os documentos são acessíveis ao público, independentemente da comprovação de interesse específico, ressalvados os sigilos com



proteção especial, a exemplo do industrial, **devendo a entidade ambiental publicar em Diário Oficial e manter disponíveis após 30 dias da publicação os pedidos de licenciamento, renovação e concessão, bem como os pedidos de licença para supressão vegetal**, entre outras hipóteses listadas, apenas podendo-se cobrar os custos para o seu fornecimento (a exemplo das despesas para fotocópia).

Da mesma forma, de acordo com o artigo 10, § 1.º, da Lei 6.938/1981, os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Em que pese o silêncio da citada norma jurídica, é possível sustentar que a ausência de publicação do extrato da concessão, alteração ou renovação de licença ou autorização ambiental é causa de sobrestamento de sua eficácia, tal qual ocorre no âmbito do Direito Administrativo.

Frise-se que, nos moldes do artigo 2.º, da Resolução CONAMA 237/1997, estarão sujeitas ao licenciamento ambiental as atividades relacionadas no *anexo I*, da citada Resolução, que traz um **rol não taxativo**, pois o ente ambiental poderá complementá-lo, fundamentando a necessidade, conforme as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

#### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso do CESPE Procurador do Estado de PE 2009, foi considerado errado o seguinte enunciado: O licenciamento é obrigatório somente para as atividades arroladas no anexo da Resolução n.º 237/1997.

### 2.3. Competência

Talvez a questão que traga mais conflito entre os entes que compõem o SISNAMA seja a **repartição de competências para o licenciamento ambiental**, que é comum entre os entes federados, chegando a ponto de despertar a competência do STF para julgar o tema em ação originária, na condição de Tribunal da Federação, com fulcro no artigo 102, I, “f”, da CRFB.

É muito comum que mais de um ente se julgue competente para licenciar (infelizmente, muitas vezes com base no interesse público secundário), o que interfere negativamente no desenvolvimento econômico, pois o empreendedor fica desorientado sem saber com quem deverá licenciar a sua atividade.

Essa repartição de competências entre os entes políticos deve ser regulamentada por lei complementar, consoante previsto no parágrafo único, do artigo 23, da Constituição, que não havia sido promulgada pelo Congresso Nacional, deixando por mais de 20 anos um vazio legislativo sobre a operacionalização da cooperação que deve ocorrer na esfera ambiental.

Finalmente, foi promulgada a **Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011**, que regula as competências ambientais comuns entre a União, os Estados,

o Distrito Federal e os Municípios, especialmente no que concerne ao licenciamento ambiental.

Assim, a LC 140/2011 tornou-se a principal norma infraconstitucional que disciplina a competência para o licenciamento ambiental, devendo todas as outras normas jurídicas ser interpretadas de acordo com a mencionada Lei Complementar, especialmente a Resolução CONAMA 237/1997.

É bom frisar que mesmo que se conclua pela competência de um órgão ambiental para a promoção do licenciamento ambiental, não resta excluído o poder de fiscalização dos demais de outras esferas, **observado o disposto no já analisado artigo 17, da LC 140/2011.**

De início, cumpre observar que **dois são os principais critérios definidores da competência material** para promover o licenciamento ambiental que predominam em nosso ordenamento jurídico, a saber: o **critério da dimensão do impacto ou dano ambiental**, que decorre do Princípio Constitucional da Preponderância do Interesse, e o **critério da dominialidade do bem público afetável.**

É possível apontar também um critério residual, denominado de **critério da atuação supletiva**, pois quando o órgão ambiental do ente federado de menor extensão territorial não puder licenciar, o de maior abrangência territorial o fará, de acordo com os critérios do artigo 15, da LC 140/2011.

Logo, 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. Por sua vez, inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação. Por fim, 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.

#### ► **Importante!**

É curial salientar que o artigo 2.º, da Lei Complementar 140/2011, diferenciou a **atuação supletiva** (substituição) da **atuação subsidiária** (colaboração). Considera-se **atuação supletiva** a ação do ente da federação que se *substitui* ao ente federativo originariamente detentor das atribuições previstas na LC 140/2011.

Já a **atuação subsidiária** é a ação do ente da federação que visa a *auxiliar* no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições previstas na citada Lei Complementar, operando-se através de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Por tudo isso, a *ação supletiva* significa a substituição de um órgão ambiental licenciador por outro de uma esfera de governo mais ampla, independentemente da aquiescência do substituído, caso se realize uma das hipóteses do artigo

15, da LC 140/2011, ao passo que a *ação subsidiária* é uma cooperação a ser prestada por ente federativo diverso, devendo ser provocada (art. 16).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso do CESPE Juiz Federal da 1ª Região em 2009, foi considerado errado o seguinte enunciado: É permitida a atuação subsidiária de ente da Federação quando solicitado auxílio pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições decorrentes das competências comuns, sendo a atuação supletiva, contudo, vedada.

Para a definição da competência para o licenciamento ambiental em unidades de conservação, **salvo nas áreas de proteção ambiental**, o artigo 12, da Lei Complementar 140/2011 ainda adotou expressamente o **critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação**, conforme será visto.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

(Prova: CESPE / CEBRASPE - 2023 - MPE-SC - Promotor de Justiça Substituto) Acerca do estudo de impacto ambiental (EIA) e do licenciamento ambiental, julgue o item seguinte. Em unidades de conservação estaduais, exceto em áreas de proteção ambiental (APA), o licenciamento ambiental compete aos estados. **Gabarito: correta.**

Deveras, a legislação ambiental é vacilante sobre a prevalência do critério a ser utilizado, ora pendendo para um lado, ora para outro, a depender da situação concreta, mesmo com o advento da Lei Complementar 140/2011.

Pelo **critério da extensão do impacto ambiental**, a definição do órgão ambiental licenciador decorrerá da dimensão territorial dos danos ambientais a serem causados, podendo ser simplificado na tabela abaixo:

<b>COMPETÊNCIA MUNICIPAL</b>	<b>Impacto local</b> – Assim considerado o que não ultrapassa as fronteiras do território de um Município.
<b>COMPETÊNCIA ESTADUAL</b>	<b>Impacto estadual</b> – Assim considerado o que ultrapassa o território de um Município, mas fica adstrito às fronteiras de um Estado da federação.
<b>COMPETÊNCIA FEDERAL (IBAMA)</b>	<b>Impacto regional ou nacional</b> – Assim considerado o que ultrapassa o território de um Estado, abarcando uma região ou mesmo todo o território brasileiro.

No caso do Distrito Federal, que não é dividido em municípios, este ente político *sui generis* irá licenciar nas hipóteses de impacto que não ultrapasse as suas fronteiras, mesmo que apenas local.

Em termos legais, o **impacto ambiental** é definido pelo artigo 1.º, da Resolução CONAMA 1/1986, como “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”.

Esse conceito é bastante criticável, pois acaba se confundindo com o conceito legal de poluição, estampado no artigo 3.º, III, da Lei 6.938/1981.

Para o artigo 1.º, IV, da Resolução CONAMA 237/1997, “impacto ambiental regional é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais estados”.

Destarte, apenas serão considerados os impactos ambientais diretos para fins de mensuração da extensão do impacto ambiental, se local, estadual/distrital, regional ou nacional.

Deve-se entender por impacto ambiental direto aquele que decorre de uma simples relação de causa e efeito, também chamado impacto primário ou de primeira ordem.

Sucede que, a depender da modalidade de poluição a ser causada, é difícil essa aferição, a exemplo das atividades que causam poluição atmosférica, de rápida dispersão e difícilíssima mensuração.

Por outro lado, pelo **critério da dominialidade do bem público afetável**, a competência para a promoção do licenciamento ambiental será definida de acordo com a titularidade do bem a ser afetado pelo empreendimento licenciando, da seguinte maneira:

<b>COMPETÊNCIA MUNICIPAL</b>	Bens públicos municipais.
<b>COMPETÊNCIA ESTADUAL</b>	Bens públicos estaduais.
<b>COMPETÊNCIA FEDERAL (IBAMA)</b>	Bens públicos federais.

O tema era tratado pelo artigo 10, da Lei 6.938/1981. Contudo, a LC 140/2011 alterou a redação do *caput* deste artigo, assim como revogou os §§ 2.º, 3.º e 4.º, razão pela qual não trata mais da competência para a promoção do licenciamento ambiental.

Vale destacar que as disposições da LC 140/2011 apenas aplicar-se-ão aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência, não tendo eficácia retroativa.

**De acordo com a Lei Complementar 140/2011, as competências licenciatórias da União, exercidas através do IBAMA, estão listadas no artigo 7.º, inciso XIV:**

Art. 7.º 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 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 de Meio Ambiente – CONAMA, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

De efeito, o legislador observou o **critério da dominialidade do bem público** da União ao prever a competência licenciatória federal no caso de empreendimentos localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em terras indígenas.

Por sua vez, será da competência federal o licenciamento de empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, tendo sido consagrado o **critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação**, exceto em Áreas de Proteção Ambiental – APAs.

Não se sabe ao certo o motivo da exclusão das Áreas de Proteção Ambiental da incidência deste critério, ao contrário do que ocorreu com as demais modalidades de unidades de conservação previstas na Lei 9.985/2000. Certamente a opção do legislador considerou a grande quantidade de APAs existente no território brasileiro, sendo a unidade de conservação mais comum.

A APA é a unidade de conservação que poderá ser formada por áreas públicas ou particulares, em geral extensas, com certo grau de ocupação humana, com atributos bióticos, abióticos ou mesmo culturais, visando proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos, a teor do artigo 15, da Lei 9.985/2000.

Neste caso, de acordo com o artigo 12, da LC 140/2011, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às áreas de proteção ambiental, devendo ser seguidos os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”,

“f” e “h” do inciso XIV do art. 7.º, no inciso XIV do art. 8.º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9.º.

Portanto, apenas caberá ao IBAMA licenciar os empreendimentos em APAs federais caso sejam localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; 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 97, de 9 de junho de 1999, e 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.

Já o **critério da extensão do impacto ambiental** foi observado na delimitação das competências federais para licenciar empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; 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.

Não foi prevista na LC 140/2011 a tradicional expressão “significativo impacto ambiental regional ou nacional” para definir as competências para o licenciamento ambiental federal, e sim “localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados”, o que aparentemente é um acerto do legislador, pois mais precisa a interpretação.

#### ► Qual o entendimento do STJ sobre o assunto?

“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, § 4.º, 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” (STJ, RMS 41.551, de 22.04.2014).

É possível, inclusive, que uma atividade de impacto ambiental local seja licenciada pelo IBAMA, caso se localize no território de dois ou mais estados da federação, a exemplo da zona de fronteira.

Logo, o CONAMA deverá promover uma revisão na Resolução 378/2006, que define os empreendimentos causadores de impactos ambientais regionais ou nacionais a serem licenciados pelo IBAMA, tendo em vista a edição da LC 140/2011.

Já a competência federal para licenciar os empreendimentos 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 justifica-se pela possibilidade de significativa degradação ambiental que afete todo o território nacional.

Sabe-se que as catástrofes nucleares têm consequências devastadoras ao meio ambiente e à saúde pública, alastrando-se por vasto território, razão pela qual a competência licenciatória será do IBAMA.

Demais disso, é competência exclusiva da União explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, nos termos do artigo 21, XXIII, da Constituição Federal.

**Também será da competência federal licenciar as atividades que atendam a tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional,** assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, de acordo com os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, **a exemplo de empreendimentos situados nas áreas de faixa terrestre e marítima da zona costeira.**

Por se tratar de hipótese aberta de competência federal e, portanto, depender de regulamentação, foi editado o Decreto 8.437, de 22 de abril de 2015, que estabeleceu as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Nesse sentido, serão licenciados pelo IBAMA os seguintes empreendimentos:

I – rodovias federais:

a) implantação;

b) pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros;

- c) regularização ambiental de rodovias pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoramento; e
- d) atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas;

II – ferrovias federais:

- a) implantação;
- b) ampliação de capacidade; e
- c) regularização ambiental de ferrovias federais;

III – hidrovias federais:

- a) implantação; e
- b) ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;

IV – portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

V – terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

VI – exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:

- a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (*piston core*), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (*offshore*);

- b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (*offshore*); e

- c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (*offshore*) ou terrestre (*onshore*), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento; e

VII – sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam:

- a) usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts;
- b) usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts; e
- c) usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades *offshore* e zona de transição terra-mar.

Assim como tradicionalmente verificado na legislação ambiental brasileira, na LC 140/2011 coexistem os critérios da extensão do impacto ambiental e da propriedade do bem público a ser afetado, o que poderá manter o elevado número de litígios acerca da competência licenciatória.

Entretanto, certamente teria sido interessante que o legislador adotasse apenas o critério da extensão do impacto ambiental para definir as competências



licenciatórias, vez que um critério único reduziria as dúvidas e os conflitos existentes sobre a competência para a promoção do licenciamento ambiental.

As competências federais para o licenciamento ambiental também são arroladas no artigo 4.º, da Resolução CONAMA 237/1997:

Art. 4.º 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 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – 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;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Entende-se que o artigo 4.º, da Resolução CONAMA 237/1997, é compatível com o artigo 7.º, XIV, da LC 140/2011, exceto no que concerne a dois pontos.

Isso porque a LC 140/2011 abandonou a expressão “empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional” para definir a competência do IBAMA, prevista no *caput* do artigo 4.º, da Resolução 237/1997.

Ademais, no que concerne às áreas de proteção ambiental da União, a competência para licenciar não será necessariamente do IBAMA, pois deverá ser atendido o complexo regramento do artigo 12, da Lei Complementar 140/2011.

**Por seu turno, as competências dos Municípios para licenciar estão arroladas no artigo 9.º da LC 140/2011:**

Art. 9.º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

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

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

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

Deveras, foi mantida a competência originária dos Municípios para licenciar as atividades com impacto ambiental local, como prevê o artigo 6.º, da Resolução CONAMA 237/1997, que foi recepcionado pela LC 140/2011.

► **Importante!**

A inovação é que a competência municipal licenciatória será definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, em tipologia que considere os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Enquanto não estabelecida a referida tipologia pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, essa disposição não será aplicada, devendo o licenciamento ambiental nos municípios ser regido pela legislação anterior, na forma do artigo 18, da LC 140/2011.

Por um lado, essa previsão é salutar, pois reduzirá os conflitos entre órgãos municipais e estaduais licenciadores, posto que as atividades com impacto local a serem licenciadas pelos municípios serão previstas pelo respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Entretanto, vincular a competência municipal a uma decisão do Conselho Estadual de Meio Ambiente aparentemente atenta contra a autonomia dos entes locais, vez que coloca os municípios na dependência de decisão de um órgão estadual, conquanto os conselhos de meio ambiente possuam uma composição democrática.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

(CESPE / CEBRASPE - 2023 - PGE-RR - Procurador do Estado Substituto/2023) Conforme a Resolução n.º 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), caberá ao município definir situações que demandam licença ambiental específica, dadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento.  
**Gabarito: errada.**

Por seu turno, o **critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação** também não foi esquecido na definição das competências municipais licenciatórias. De efeito, será atribuição do órgão ambiental municipal licenciar as atividades localizadas em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

Mais uma vez o licenciamento em APAs foi excluído do regramento geral das demais unidades de conservação, pois a competência não será definida pelo critério do ente federativo instituidor, e sim de acordo com a sistemática do artigo 12, da LC 140/2011.

Em termos de competências municipais, a técnica usada pela citada Lei Complementar foi bem mais simples, se comparada com as competências federais.

Utilizou-se com regra definidora da competência municipal as atividades com impacto local, a serem definidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente,