

Talden Farias

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Aspectos Teóricos
e Práticos

11^a edição

Revista, atualizada e
ampliada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Competência e Licenciamento Ambiental

Com a diferenciação entre a competência legislativa e a competência administrativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira este tipo de competência deixou de ser uma consequência daquele. Isso certamente contribuiu para a divergência doutrinária e jurisprudencial que existe em relação à delimitação de competência para a realização do licenciamento ambiental, que é talvez a questão mais polêmica para a doutrina brasileira de direito ambiental.

No entendimento de Paulo de Bessa Antunes, a inexistência de um sistema claro de repartição de competência era um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira. Com efeito, por vezes, dois entes federativos entravam em litígio porque um se achava competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob a responsabilidade do outro, ou porque um achava que o outro é competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a sua responsabilidade.

É claro que os conflitos envolviam também a competência para estabelecer os padrões de qualidade em matéria ambiental e para legislar sobre meio ambiente, tema que interfere diretamente na forma como o licenciamento ambiental é feito. Às vezes os

Municípios ou os Estados são acusados de estabelecerem regras mais flexíveis do que as da União, ou a União de tentar interferir no interesse local dos Municípios.

Trata-se de uma temática relevante, que a cada dia tem sido mais questionada pelo Poder Público e pela sociedade civil, tanto na esfera administrativa quanto judicial. Em vista disso, o objetivo do presente capítulo é analisar a competência legislativa e administrativa referente ao licenciamento ambiental, procurando abordar as principais questões teóricas e práticas a respeito do assunto.

4.1. COMPETÊNCIA

Luís Pinto Ferreira¹ define competência como a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada. Para José Afonso da Silva,² competência é a modalidade de poder de que se revestem os órgãos ou entidades paraestatais para o desempenho de suas funções, ou a atribuição facultada a um órgão, entidade ou agente do Poder Público para tomar decisões.

Sendo assim, competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, inclusive na esfera internacional. A organização administrativa do Estado brasileiro está diretamente relacionada à distribuição dessas competências. O Brasil adotou o federalismo, que é a forma de Estado que atribui a cada ente federativo determinada autonomia política.

Na opinião de Lúcia Valle Figueiredo,³ o federalismo é o modelo constitucional que prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central que é o responsável pelo exercício da soberania no plano

1. FERREIRA. *Comentários à Constituição brasileira*, p. 491.

2. SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 419.

3. FIGUEIREDO. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, p. 43.

internacional. Dalmo de Abreu Dallari⁴ afirma que os Estados federais são aqueles que, diferentemente dos Estados unitários, abrigam vários centros de poder político autônomos regulamentados pela Constituição Federal.

O federalismo brasileiro tem como peculiaridade a inclusão dos Municípios como membros. O *caput* do art. 1º da Constituição Federal preceitua que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

O *caput* do art. 18 da Carta Magna determina que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A forma federativa é tão importante para o Estado brasileiro que, de acordo com o inc. I do §4º do art. 60 da Constituição Federal, não poderá ser objeto de proposta de emenda tendente a aboli-la. No âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos. Não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito necessariamente pela Constituição Federal.

José Afonso da Silva⁵ afirma que o cerne do Estado federal brasileiro é a repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Paulo Affonso Leme Machado⁶ pondera que somente a Constituição Federal pode estabelecer os direitos e deveres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que nenhum tipo de competência pode ser atribuído por lei infraconstitucional, a não ser que essa possibilidade tenha sido prevista pela própria Carta Magna.

4. DALLARI. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 257-259.

5. SILVA. *Direito ambiental constitucional*, p. 71-72.

6. MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*, p. 85.

A repartição de competências entre os entes federativos segue em regra o critério da predominância do interesse. As matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, ao passo que aos entes estaduais e municipais serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses estaduais ou locais.

No entendimento de Alexandre de Moraes,⁷ a predominância do interesse é o princípio que direciona a repartição de competência entre os entes federativos. Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse predominantemente local, cabendo destacar que o Distrito Federal acumula as competências de âmbito estadual e municipal.

4.2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

José Afonso da Silva⁸ ressalta que a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação às outras matérias. Isso implica dizer que em relação ao meio ambiente a competência também está dividida em competência administrativa e competência legislativa.

4.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

O estudo da competência legislativa é importante para este trabalho porque diz respeito ao poder de legislar sobre o meio

7. MORAES. *Direito constitucional*, p. 287.

8. SILVA. *Direito ambiental constitucional*, p. 75.

ambiente e, por consequência, sobre o licenciamento ambiental também. Embora a competência legislativa se subdivida em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada, ao presente estudo interessa especificamente o tipo de competência concorrente e suplementar.

A competência concorrente é aquela reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais, estando prevista no art. 24 da Constituição Federal. A competência suplementar é aquela que atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar os princípios e normas gerais ou de suprir a omissão destes, sendo prevista nos §§2º e 3º do art. 24 e no inc. II do art. 30 da Constituição Federal.

Com efeito, o que predomina em relação à competência legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União. No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais.

Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitando as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado. Sendo assim, a competência concorrente entre União e Estados e Distrito Federal merece ser observada com mais atenção, devendo ser discutida em um primeiro momento a questão da competência da União para editar normas gerais e em um segundo momento a questão da competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal.

Em tese, as normas gerais são aquelas diretrizes essenciais que deverão ser suplementadas ou especificadas pela legislação estadual ou distrital, e, caso desçam a detalhes, elas deverão ser consideradas inconstitucionais por invadirem a competência dos

Estados e do Distrito Federal.⁹ Contudo, a expressão “normas gerais” utilizada pelo §1º do art. 24 da Constituição Federal é um conceito jurídico indeterminado, e a doutrina e a jurisprudência têm encontrado certa dificuldade no preenchimento de seu conteúdo. Luís Pinto Ferreira¹⁰ pondera que, em vista da dificuldade na delimitação do conceito de normas gerais, têm ocorrido sérios conflitos entre a legislação federal e a legislação estadual e distrital.

Na verdade, as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar. Poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista o caráter difuso desse direito e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida.

No entendimento de Álvaro Luiz Valery Mirra,¹¹ norma geral é aquela vinculada ao interesse geral e cuja regulamentação seja necessária em face de determinada região ou em face de todo o território nacional. Esse mesmo autor argumenta que tendo em vista a relação de interdependência entre os inúmeros elementos que compõem o meio ambiente, em virtude da qual uma ruptura localizada de determinado sistema ambiental pode levar à desorganização de outros sistemas ambientais muito além dos limites territoriais do Município, Estado ou região onde se verificou a ocorrência inicial.

Por conta disso, é preciso ter um cuidado especial em relação às questões ambientais. O que se observa com frequência é que o interesse geral na proteção do meio ambiente recomenda a previsão de normas específicas e bastante detalhadas, destinadas a regulamentar certos assuntos em âmbito nacional, de maneira que nas matérias de interesse coletivo a expressão “normas gerais”

9. FERREIRA. *Comentários à Constituição brasileira*, v. 2, p. 96.

10. FERREIRA. *Comentários à Constituição brasileira*, v. 2, p. 96.

11. MIRRA. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*, p. 61-63.

adquire um sentido diferenciado. É nesse sentido a opinião de Leonardo Greco:

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.¹²

Paulo Affonso Leme Machado¹³ entende não ser necessário que a norma geral abarque todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única bacia hidrográfica ou uma única espécie animal ou vegetal. Esse autor também afirma que a União deve inserir nas normas gerais os tratados e convenções internacionais ratificados, como também guardar fidelidade à Constituição.

Vladimir Passos de Freitas¹⁴ defende que a norma geral não precisa se dirigir a todo o território nacional e sim a apenas uma parcela significativa dele, embora seja necessário que a norma geral regule de forma ampla a matéria. O referido autor cita a hipótese de uma norma de proteção da região amazônica, que não poderia ser considerada norma geral porque abarca somente determinada parte do país, mas que deverá sê-lo porque a selva amazônica tem uma importância especial para o povo brasileiro, seja do ponto de vista cultural, econômico ou de segurança.

Outro exemplo dado por esse autor é o de uma resolução editada pelo Ibama sobre a pesca nos Estados de Santa Catarina

12. GRECO. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista dos Tribunais*, p. 23-29.

13. MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*, p. 82.

14. MORAES. *Curso de direito ambiental*, p. 58.

e Rio Grande do Sul, que poderia ser considerada uma norma geral tendo em vista que a preservação da fauna ictiológica foi objeto de adesão do Brasil à convenção realizada em Genebra, e que os resultados da pesca em um Estado podem se fazer refletir nos demais, devendo por isso a União legislar a respeito. O §4º do art. 225 da Constituição Federal corrobora esse entendimento, ao dispor especificamente sobre a proteção de biomas como a Floresta Amazônica brasileira, a Serra do Mar, a Mata Atlântica, o Pantanal mato-grossense e a Zona Costeira.

Tendo em vista a razão de ser da legislação ambiental, que é assegurar a defesa do meio ambiente, permite-se em matéria ambiental que a União legisle pormenorizadamente sobre determinado assunto como se estivesse tratando de uma norma geral, desde que se esteja buscando resguardar o interesse geral.¹⁵ Essa é uma forma direta de se tentar evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação ao legislarem sobre o meio ambiente de uma forma mais branda, o que encontra fundamentação no princípio da prevenção e da precaução.

Dentro de uma interpretação teleológica da ciência jurídica, e em especial do direito ambiental, o objetivo maior de proteção à vida e à qualidade de vida estará melhor resguardado se a legislação ambiental for mais restritiva, tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Ao ressaltar o interesse coletivo independentemente do grau de especificidade de uma norma ambiental, o legislador federal diferencia norma geral de norma genérica com o objetivo de impedir que a legislação ambiental possa permitir ou legitimar uma degradação.

Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁶ afirma que a proteção ao meio ambiente recomenda a elaboração de normas específicas e detalhadas, destinadas a regulamentar o assunto em âmbito nacional.

15. MUSSETTI. *Da hermenêutica jurídico-ambiental*.

16. MIRRA. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*, p. 62.

Esse foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná quando se pronunciou sobre a matéria no Acórdão nº 15.278-3, proferido pela Terceira Câmara Cível, que julgou o Agravo de Instrumento de nº 65.302-7 com relação à aplicabilidade do art. 2º da Lei nº 4.771/65 (antigo Código Florestal), que delimitava com muito detalhamento e precisão o estabelecimento de áreas de preservação permanente nos perímetros rurais e urbanos:

Assim, estão dirimidas quaisquer dúvidas sobre a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas, posto que a União, nos limites da sua competência, estabeleceu como norma geral a ser indistintamente aplicada por todos os Estados da Federação e seus Municípios, independentemente de estarem localizados em áreas rurais ou urbanas, as metragens especificadas nas alíneas do artigo 2º da Lei 4.771/65. Não pode o Município de Curitiba editar lei que estabeleça normas menos rígidas que aquela estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local – artigo 30, I, da Constituição Federal.

Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental. Nesse sentido, esclarece Paulo José de Farias Leite:

Pelos já citados §§1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*).

Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que

não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente.

Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais [...].

Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável.¹⁷

Dessa forma, unicamente no caso de a Constituição Federal ter sido desrespeitada é que os Estados e o Distrito Federal não deverão obediência à norma geral editada pela União.¹⁸

Com relação à competência legislativa concorrente em matéria ambiental, é importante dizer que as normas gerais editadas pela União devem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, de modo a se adequar à legislação federal e à legislação estadual. Na prática, o Estado e o Distrito Federal não podem contrariar as normas gerais editadas pela União, da mesma forma que os Municípios devem se coadunar às normas gerais editadas pela União e pelos Estados no caso de omissão federal.

Toshio Mukai¹⁹ destaca que em matéria ambiental a legislação municipal e a estadual não podem ir de encontro à lei federal, visto que a legislação municipal terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados, e os Estados e o Distrito Federal terão de observar necessariamente as normas gerais editadas pela União. Nesse sentido, o dispositivo da Constituição de Santa Catarina que dispensava o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins

17. FARIAS. *Competência federativa e proteção ambiental*, p. 356.

18. MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*, p. 85.

19. MUKAI. *Direito ambiental sistematizado*, p. 21.

empresariais foi invalidada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.086-SC:

Diante dos amplos termos do inc. IV do §1º do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais.

Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o §3º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie.

Medida liminar deferida.

Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas gerais em matéria ambiental se a lei federal for omissa, podendo ocorrer o mesmo com os Municípios se inexistir norma geral federal ou estadual sobre o mesmo tema, assim como preveem os incs. I, VI e VII do art. 24 e I e II do art. 30 da Constituição Federal. Como a norma geral em matéria ambiental pode ser bastante detalhada e precisa, a exemplo dos arts. 2º e 16 do antigo Código Florestal e dos arts. 4º, 5º e 12 do Novo Código Florestal, nesses casos é possível que a edição de normas suplementares seja desnecessária. Com efeito, não tem sentido suplementar uma norma geral que prescinde de suplementação.

Em face disso, uma norma somente deve ser suplementada quando houver realmente necessidade de adaptar a regra geral às situações de fato, para que o bem jurídico em questão possa ser efetivamente protegido.²⁰ No entanto, essa é uma necessidade

20. “Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa”

muito comum em relação à legislação ambiental, visto que cada Estado e cada Município, para não dizer cada bioma e cada ecossistema, possuem uma realidade diferente e apresentam demandas específicas.

A aplicação de uma mesma norma ambiental pode ocorrer de forma diferenciada a depender da região ou do lugar em questão. Um certo Estado ou um certo Município poderá sentir a necessidade de suplementar uma norma geral ambiental, ao passo que outro não, de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo. Na verdade, mesmo dentro de um mesmo Estado, ou mesmo dentro de um Município, a norma geral pode ser aplicada de forma diferenciada, visto que esta poderá ser suplementada apenas em relação a determinada região ou localidade que, por já estar excessivamente degradada ou por abrigar sítios de relevante valor ambiental, requer uma proteção especial.

A LGLA, após mais de duas décadas de tramitação no Congresso Nacional, estabeleceu normas gerais para o licenciamento ambiental no Brasil, regulamentando o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal. Trata-se, sem dúvida alguma, de um marco importante da legislação ambiental brasileira.

Entretanto, a LGLA é apenas uma norma de direito material, uma vez que a repartição de competência é disciplinada pela Lei Complementar 140/2011, pois a Constituição Federal exige uma lei complementar para tanto. Evidentemente, uma lei ordinária superveniente jamais poderia alterar critérios de repartição de competências já estabelecidos em lei complementar. Dessa forma, são inconstitucionais os dispositivos da LGLA voltados à repartição de competência administrativa.

A Lei 15.300/2025, por sua vez, é a norma geral material sobre LAE, podendo os Estados e Municípios legislar em respeito no limite de sua competência.

4.4. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A competência administrativa em matéria ambiental se subdivide em competência administrativa exclusiva e competência administrativa comum. A competência exclusiva diz respeito à União e é aquela reservada unicamente a uma entidade, sendo prevista nos incs. XIX, XX e XXIII do art. 21 da Constituição Federal.

Nos moldes do referido dispositivo da Constituição Federal, a competência exclusiva se limita à instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e à definição de critérios de outorga de direitos para o seu uso, à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, à exploração dos serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, e ao exercício do monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados. Logo, em princípio não existe uma relação direta desse tipo de competência com o licenciamento ambiental.

A competência comum diz respeito à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios porque é atribuída indistinta e cumulativamente a todos os entes federados, sendo prevista nos incs. III, IV, VI, VII, IX e XI do art. 23 da Constituição Federal. De acordo com o citado dispositivo da Constituição Federal, é competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus

territórios. É essa modalidade de competência que diz respeito à fiscalização e ao licenciamento ambiental, por se tratarem de instrumentos de proteção do meio ambiente.

É importante destacar que um dos requisitos para a validade do ato administrativo é a competência do agente público que o praticou, pois a correta observância da competência administrativa em matéria ambiental é pressuposto da validade dos próprios atos administrativos. Por esse motivo a discussão é tão importante, já que o licenciamento ambiental será considerado nulo, bem como a concessão ou a negação da concessão da licença ambiental que decorrer dele, caso ele tenha tramitado junto ao ente administrativo que não seja competente.

O parágrafo único do citado art. 23 estabelecia que lei complementar regulamentaria essa competência comum, tendo em vista a promoção do federalismo cooperativo em matéria ambiental. Enquanto a norma referida não foi editada, vários critérios eram adotados pela doutrina e pela jurisprudência para disciplinar a questão, o que gerou inúmeros conflitos positivos e negativos de competência, criando insegurança jurídica para o setor produtivo e para o Poder Público.

A Lei Complementar nº 140, que entrou em vigor no dia 09.12.2011, finalmente regulamentou o parágrafo único mencionado, estabelecendo normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Essa lei contribuiu para solucionar parte significativa desses conflitos, embora tenha mantido e até criado outros problemas, o que será analisado em seguida.

A LGLA ratificou expressamente a sistemática de repartição de competências estabelecida pela Lei Complementar nº 140/2011, tanto que o § 1º do art. 1º dispõe que “As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011”. A própria definição de “autoridade licenciadora” constante do inciso II do art. 3º da LGLA remete ao conceito de órgão ou entidade responsável pelo licenciamento ambiental, na forma da Lei Complementar nº 140/2011. Em outras palavras, a LGLA trata de direito material, não alterando em nada a distribuição de competências administrativas – até porque isso só poderia ser feito por uma lei complementar, e a LGLA é uma lei ordinária. Isso significa que a nova lei jamais poderia ter a pretensão de alterar a repartição de competências administrativas ambientais.

4.4.1. Lei Complementar nº 140/2011

O parágrafo único do art. 23 da Constituição da República determinou que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou o parágrafo único citado, estabelecendo normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

O art. 6º dessa lei dispõe que “as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais”. A lei complementar regulamentou especificamente os incs. III, VI e VII do art. 23, que dispõem ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico

e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

De acordo com o art. 2º da Lei Complementar em comento, os objetivos dos entes federativos no exercício da competência administrativa comum são os seguintes:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A alteração mais significativa foi a troca do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais diretos pelo critério da localização de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, dado que de uma maneira geral prevaleceram os parâmetros da Resolução nº 237/97 do Conama. O objetivo foi promover maior segurança, porque, muitas vezes, a delimitação dos impactos ambientais diretos só pode ser feita no curso do licenciamento.

Vale a pena ressaltar que a aplicação dessa lei se dá apenas em relação aos processos iniciados a partir de sua vigência, conforme dispõe o *caput* do art. 18, não podendo retroagir.²¹

21. “Tanto é assim, que a novel Lei Complementar nº 140/2011 (aplicável apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência, segundo o art. 18) seguiu a mesma trilha [...]” (TRF5, Primeira Turma. AC nº 516.042. Rel. Des. Francisco Cavalcanti. DJE, 1º jun. 2012).