

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JONATAS MAY SPINOLA

ANÁLISE DE COMPETÊNCIA E CONFLITO ENTRE AS ESFERAS MUNICIPAL E
ESTADUAL CONCERNENTE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

CURITIBA

2021

JONATAS MAY SPINOLA

ANÁLISE DE COMPETÊNCIA E CONFLITO ENTRE AS ESFERAS MUNICIPAL E
ESTADUAL CONCERNENTE AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador(a)/Professor(a): Prof. Cesar Serbena

CURITIBA

2021

Ao meu eterno professor Fernando Antônio Esteves de Araújo (em memória), que foi um grande incentivador e que sempre acreditou no meu potencial. Obrigado!

RESUMO

O conflito de competência entre órgãos licenciadores identificados em alguns municípios da região metropolitana de Salvador quanto à expedição de atos, como Licenças ambientais, Autorização de Supressão da Vegetação (ASV), Autorização de Resgate e salvamento da Fauna, de diversos empreendimentos, tem se mostrado um obstáculo para a efetividade e o bom andamento dos processos de licenciamento. O conflito, nesses casos, sobressai-se pela insegurança existente, no momento, em se determinar a condução do processo pelo órgão licenciador municipal. Com a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, por meio da Lei Complementar (LC) nº 140/11, esperava-se que fosse possível reduzir os conflitos de competência para o licenciamento ambiental, superando questões até hoje muito discutidas e que tornam o processo moroso, conferindo maior segurança jurídica para os empreendedores. No entanto, percebe-se que, efetivamente, a LC nº 140/11 apesar de ter sido o grande avanço para equacionar os conflitos, há muito tempo instalados, não tem sido aplicada em muitos casos. A discussão sobre o conflito de competência neste trabalho foi realizado a partir de uma perspectiva exclusivamente técnica e formal, com enfoque nas normas legais, nos princípios constitucionais. Entende-se que apesar de não equacionar, em definitivo, os conflitos de competência, a LC nº 140/2011 confere certo nível de segurança jurídica, até então inexistente. Entretanto, as condições formais e materiais para o exercício do licenciamento municipal não bastam, uma vez que é preciso ter um órgão ambiental municipal estruturado e seus agentes capacitados a fim de evitar uma ineficácia generalizada.

Palavras-chave: Conflito de Competência. Lei Complementar nº 140/11. Regularização Ambiental.

ABSTRACT

The conflict of competence between licensing bodies identified in some municipalities in the metropolitan region of Salvador regarding the issuance of acts, such as Environmental Licenses, Authorization for Suppression of Vegetation (ASV), Authorization for Rescue and Rescue of Fauna, of several undertakings, has been shown an obstacle to the effectiveness and smooth running of licensing processes. The conflict, in these cases, stands out due to the existing insecurity, at the moment, to determine administratively the competent sphere for the conduct of the process by the municipal licensing body. With the regulation of art. 23 of the Federal Constitution, through Complementary Law (LC) n° 140/11, it was hoped that it would be possible to reduce conflicts of competence for environmental licensing, overcoming issues that have been discussed until today and that make the process time-consuming, providing greater security legal framework for entrepreneurs. However, it is clear that, in fact, LC n° 140/11, despite having been the great advance in resolving conflicts, which have been in place for a long time, has not been applied in many cases. The discussion on the conflict of competence in this work was carried out from an exclusively technical and formal perspective, with a focus on legal norms, constitutional principles. It is understood that despite not defining, definitively, conflicts of jurisdiction, LC n° 140/2011 confers a certain level of legal certainty, which until then did not exist. However, the formal and material conditions for the exercise of municipal licensing are not enough, since it is necessary to have a structured municipal environmental agency and its trained agents in order to avoid widespread inefficiency.

Keywords: jurisdictional conflict. Complementary Law N°. 140/11. Environmental Regularization.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente possui autonomia jurídica garantida pelo art. 225, caput, da Constituição Federal (CF) que assim nos dita: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Embora a CF atual date de 1988, já existiam leis ambientais anteriores como, por exemplo, o Código das Águas (Dec. nº 24.643 de 1934), o Código Florestal (Lei nº 4.771 de 1965), o Código de Pesca (DL nº 221 de 1967) e outros. Ressalte-se que, a primeira lei que normatizou o meio ambiente como um todo e não por partes foi a edição da Lei nº 6.938 de 1981 - que trata da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA -, instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA -, a fim de implementá-la, ou seja, o meio ambiente é tratado como macro, entendido como um todo e consideradas suas interações e formas.

O Meio Ambiente por ser um bem fundamental, recebeu proteção através do art. 3, incisos III, VI e VII, da CF, o qual atribuiu competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Anteriormente à CF de 1988 a PNMA, introduziu o conceito de licenciamento ambiental entre os instrumentos da política brasileira no setor e determinou, em seu art. 10, 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, dependem de prévio licenciamento ambiental”.

Atualmente, observa-se a existência de um conflito de competência entre órgãos licenciadores de alguns municípios da região metropolitana de Salvador quanto à expedição de atos (Licenças ambientais, Autorização de Supressão da Vegetação (ASV), Autorização de Resgate e salvamento da Fauna, de diversos empreendimentos, o que tem se mostrado um obstáculo para a efetividade e o bom andamento dos processos de licenciamento.

O conflito de competência, nesses casos, sobressai-se pela insegurança existente, no momento, em se determinar a condução do processo de licenciamento pelo órgão licenciador municipal que, motivado por diversas ações movidas, principalmente pelo Ministério Público e Organizações Não Governamentais (ONGs),

passa a utilizar “lacunas jurídicas” para indicar que o empreendedor realize o processo de licenciamento ambiental ou parte dele, como exemplos: a solicitação da Autorização de Resgate e Afugentamento da Fauna e a Autorização de Supressão de Vegetação – ASV –, na esfera estadual. Isto deriva, muitas vezes, da falta de estrutura do órgão ambiental e da capacitação dos técnicos, além dos estudos apresentados.

Com a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, por meio da Lei Complementar (LC) nº 140/11, esperava-se que fosse possível reduzir os conflitos de competência para o licenciamento ambiental, superando questões até hoje muito discutidas e que tornam o processo moroso, conferindo maior segurança jurídica para os empreendedores. No entanto, percebe-se que, efetivamente, a LC nº 140/11 apesar de ter sido o grande avanço para equacionar os conflitos, há muito tempo instalados, não tem sido aplicada em sua plenitude.

2 HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental na legislação ordinária, foi previsto a princípio na Lei nº 6.938/1981, regulamentada pela Resolução nº 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA -, que apresenta as definições necessárias, de modo que este licenciamento dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental - EIA – e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA -, sendo conferida a licença ambiental.

A legislação brasileira sobre avaliação de impacto ambiental e licenciamento não caracteriza fato isolado no cenário ambiental, advindo de um processo amplo, cujos alicerces remontam da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo na Suécia em 1972. Impulsionada, entre outros fatores, pela degradação da qualidade ambiental nos países desenvolvidos, devido ao efeito da industrialização, bem como pela ausência de marcos regulatórios internacionais e pela crítica aos padrões de desenvolvimento estabelecidos, a Conferência das Nações Unidas significou um novo momento nas questões de cunho ambiental, até então inseridas no contexto mais pragmático do desenvolvimento econômico indiscriminado (MMA, 2020).

Com a edição da Lei nº 6.938, em 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio ambiente, o licenciamento ambiental surge em âmbito

federal e foi classificado como um dos instrumentos para a consecução dos objetivos desta política ambiental, conforme o seu art. 9, inciso IV. Para Trennepohl (2011, p. 15), a Lei nº 6.938/81 foi categórica ao impor a obrigatoriedade do prévio licenciamento ambiental para obras ou atividades que utilizassem recursos naturais ou fossem capazes de alterar suas características.

Nessa esteira, o CONAMA, através da Resolução nº 001 de 1986, dispôs no art. 2 que dependerá de elaboração de EIA e respectivo RIMA - submetidos à aprovação do órgão estadual competente - o licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente previstas nos incisos deste artigo.

Na CF de 1988 não há qualquer referência expressa ao termo licenciamento ambiental, no entanto, estabelece em seu art. 225, § 1º, inciso IV uma norma que interfere diretamente no licenciamento ambiental, qual seja: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Nessa determinação conferida ao poder público percebe-se uma atenção maior nos casos de licenciamento de atividades de maior potencial lesivo ao meio ambiente, caso nos quais, o hipotético impacto só pode ser adequadamente determinado através de um Estudo de Impacto Ambiental.

Posteriormente o legislador promulgou da Lei nº 7.804 de 1989, a qual altera o art. 8 da Lei nº 6.938/81 e estabelece, em seu inciso I, a competência do CONAMA para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. A Resolução CONAMA nº 237/97 detalhou os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, assim como estabeleceu o escopo dos estudos ambientais, estabeleceu prazos tanto para a análise quanto para a vigência das licenças e retirou a obrigatoriedade da independência da equipe técnica responsável pelos estudos ambientais em relação ao empreendedor (VIANA, 2005, p. 9; SIRVINSKAS, 2010, p. 230).

Com a edição da LC nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que trata da cooperação entre União, Estados e Municípios nas ações administrativas decorrentes do licenciamento ambiental, foi estabelecida a competência legal de cada ente licenciador tornando esse processo mais ágil e trazendo maior segurança jurídica para os interessados. Havia, anteriormente, uma grande lacuna quanto à divisão de

competências em matéria administrativa para licenciar; fato que gerava conflito por ser a mesma concorrente entre os entes da Federação acarretando desgaste e retardo no licenciamento e, por vezes, ensejando a intervenção do Poder Judiciário no processo.

3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº 140

Para Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 107), a competência são os poderes que a lei confere ao Órgão Público para que o mesmo possa desempenhar suas atribuições específicas. Toshio Mukai (1999, p. 210) doutrina que competência é a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos.

Por ser um bem fundamental, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, incisos III, VI e VII, atribuiu competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a sua proteção a fim de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

A Constituição Federal, nesse caso, firmou dois tipos de competência em matéria ambiental: *competência legislativa*, que cabe, em regra, ao Poder Legislativo, e diz respeito à faculdade para legislar temas de interesse ambiental e a *competência administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, no sentido de implementar Políticas Públicas de gestão ambiental, assim como de efetivar o poder de polícia ambiental (preventivo, repressivo ou simplesmente ordenador).

José Afonso da Silva (2003, p. 75) ressalta que a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação à repartição de competências das outras matérias. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição do Poder Legislativo de legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente (FIORILLO, 2003, p. 61-63).

Neste artigo, contudo, será abordado apenas o estudo da competência material que engloba tanto a atividade autorizativa em sentido amplo (licenciamento e

autorização ambientais), quanto à atividade de fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. Conforme supramencionado, para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental, o constituinte firmou a competência comum, conforme estabelece o art. 23, incisos III, VI e VII a saber:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

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

[...]

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

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

[...]

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Neste contexto, considera-se, portanto, que o legislador constituinte ao atribuir competência comum material aos entes federados, tinha o intuito de que agissem cooperativamente e de maneira integrada na proteção dos recursos naturais, tornando-a o mais eficaz possível.

Contudo, o alcance e limitações de atuação das competências não foram nitidamente delimitadas pela CF, acarretando algumas barreiras, até mesmo alguns conflitos no desempenho das atividades administrativas, em razão da ausência de lei complementar regulamentadora nos moldes do parágrafo único do art. 23, da CF.

Devido à ausência de lei complementar regulamentadora, foram publicadas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), entre elas a Resolução nº 237/97, que estabeleceu critérios de repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo Padilha (2010, p. 209), o grande prejuízo da indefinição da atribuição exata de competências é a falta de eficiência no que diz respeito à gestão ambiental, tendo em vista que tanto a omissão quanto a superposição de dois ou mais entes federados, na disputa pela mesma função, provocam a ingovernabilidade com relação à efetiva aplicação da normatividade ambiental.

Para alguns doutrinadores dentre as controvérsias quanto ao tema, destacavam-se as questões da constitucionalidade e legalidade das Resoluções CONAMA nº 01/86 e 237/97, e dos critérios utilizados para a solução dos eventuais conflitos de competência.

Esses conflitos relativos à competência para o licenciamento ambiental giravam em torno da divergência entre o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que atribuía competência em decorrência da abrangência do potencial de impacto da atividade, e a Resolução Conama 237, de 2007, que trazia critérios de territorialidade, titularidade do bem jurídico protegido e natureza da atividade.

Uma década depois, foi criada a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011, com o objetivo de regular a competência comum material e fixar normas de cooperação entre os entes federados, evitando a sobreposição das atuações após anos de lacuna normativa.

No tocante à repartição de competências, os arts. 7, 8, 9 e 10, da LC, trazem as respectivas atribuições da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além disso, tratam dos conceitos das atuações supletiva e subsidiária, sendo a primeira substituição ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, enquanto a segunda, uma forma “auxiliar” no desempenho das atribuições resultantes das competências comuns quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições disposta na Lei Complementar”.

Na Lei Complementar nº 140/2011, a competência do Município é estabelecida da seguinte maneira:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

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

- 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);

Em que pese, se anteriormente havia conflitos relativos aos critérios utilizados na definição da esfera responsável pelo licenciamento pelas normas infraconstitucionais, a edição da LC nº 140/11 pôs fim, tão quanto às discussões quanto à legalidade e constitucionalidade das Resoluções do CONAMA que tratavam do tema. Isto porque ficaram tacitamente revogados os dispositivos relativos à matéria, em virtude da hierarquia das leis, prevalecendo o que dispõe a LC.

4 COMPETÊNCIA MUNICIPAL E CONFLITOS RELACIONADOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Para Mukai (2010, pág. 21), por décadas, o arcabouço jurídico infraconstitucional se estruturou através da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), recepcionada pela CF, que posteriormente foi regulamentada pela Resolução CONAMA nº 237/97, a qual gerou uma série de controvérsias perante doutrinadores. Debatiam-se sobre as repartições de competência dos entes federativos presentes na referida norma secundária, enquanto o art. 23, parágrafo único da CF, reservava a matéria à lei complementar. Neste sentido, torna-se pertinente a menção ao art. 10, caput da Política Nacional, que distribuía entre órgãos federais e estaduais o poder de licenciar, sendo, injustificadamente, omissa sobre a atuação municipal, o que foi “corrigido” pelo art. 6 da Resolução CONAMA nº 237/97.

Na prática, a controvérsia entre os doutrinadores era consequência de um cenário de insegurança jurídica, diante da inexistência da lei complementar exigida pelo art. 23, Parágrafo único da CF.

A Resolução CONAMA nº 237/97 também se tornara muito difusa, pela utilização de vários critérios: geográfico; abrangência do impacto; dominialidade e especificidade ou segurança nacional, em detrimento de uma regra objetiva e geral. Como supramencionado, a CF 88 adota para todos os casos de repartição de competências comuns do art. 23, caput e seus incisos, o princípio da prevalência de interesses.

Diante dessa necessidade normativa do estabelecimento de competências dos entes federados, o legislador buscou com a concepção da Lei Complementar nº 140/2011, destacar o licenciamento, a fiscalização e a autorização para supressão da vegetação.

No que tange ao licenciamento ambiental, a mencionada lei estabelece categoricamente, em seu art. 13, a instituição do licenciamento ambiental por um único ente federado: “Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar”. No entanto, tal preceituação não é novidade em nosso ordenamento jurídico, vez que a Resolução do CONAMA nº 237/97 determina que: “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência” (BRASIL, 2011; 1997, online). Contudo, ao estabelecer que o município será competente para licenciar atividade e empreendimentos passíveis de impacto de âmbito local, cuja tipologia será definida por Conselhos Estaduais, há uma certa hierarquia do Estado sobre o Município.

Para HUMBERT (2017), os municípios são detentores de autonomia e independência, não estando sujeitos, em regra, à subordinação e condicionamentos de outros entes, tampouco de Conselho Estaduais de Meio Ambiente, que sequer constituem-se de personalidade jurídica própria. De uma simples análise do art. 23 da Constituição Federal, verifica-se que o município, bem como os demais entes federados, possuem competência administrativa para promover o licenciamento ambiental e, conseqüentemente, expedir as devidas licenças ambientais.

Apesar de ponto controverso, é fato que a LC através do disposto no art. 9, XIV, “a” destina aos Municípios o licenciamento ambiental de impactos ambientais de dimensão local atrelado à tipologia definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente.

Conforme presunção de constitucionalidade, o art. 9, XIV, “a” da LC nº 140/11 já vem sendo regulamentado nos estados. Na Bahia, este trabalho ficou a cargo da Resolução nº 4.237 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM), de 31 de outubro de 2013, que tem como premissa “*Dispor sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas*”.

Farias (2016), é taxativo quando afirma que o município possui competência administrativa originária em matéria ambiental para atuar naqueles casos de interesse local predominante, tendo em vista os princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade e o artigo 23 da Constituição Federal, porém “é preciso atentar para

o fato de que existem requisitos formais e materiais que as Municipalidades precisam cumprir para poder colocar em prática suas atribuições. De acordo com a Lei complementar nº 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do dispositivo constitucional citado fixando normas de cooperação para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental, a condição para poder licenciar é ter Órgão Ambiental capacitado:

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

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

O art. 17, *caput* da LC nº 140/2011 encerra a possibilidade de licenciamentos múltiplos ao exigir do órgão competente a lavratura do auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo de apuração dos desacordos com a legislação ambiental vigente, o que não importa entender destituição do poder de polícia dos demais, nem mesmo desobrigação dos outros entes em casos de iminência de degradação ambiental (art. 17, § 3º e 4º - LC nº 140/2011).

Independentemente de suas evidentes imperfeições, a LC norteou as ações administrativas entre os entes federados além de ter aumentado a segurança jurídica para os empreendedores, bem como contribuiu para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão ambiental municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a competência para licenciar ambientalmente um empreendimento representou, por muito tempo, uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial, gerando conflitos entre os órgãos ambientais, principalmente nas esferas estadual e municipal. Esses conflitos originam-se da ausência de uma lei complementar regulamentadora da competência material comum, prevista pelo art. 23, II, VI e VII, da CF/88, que foi “sanado”, pela resolução nº 237/97 do CONAMA.

Contudo, por não se tratar de lei complementar, quando a Constituição assim o exigia, a mesma muitas vezes era contestada.

Nesse ínterim, a suscitada competência administrativa em matéria ambiental foi regulamentada através da Lei Complementar nº 140/2011. Contudo, os critérios adotados pela Res. CONAMA nº 237/97, antes contestados e muitas vezes inaplicados por entendê-los que eram inconstitucionais, foram mantidos quase na sua totalidade pela nova Lei.

Considerando que, com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, houve um grande avanço para a gestão ambiental no país, pois além de ser a norma que a Constituição exige para o regramento da competência administrativa comum entre os entes federados, estabelecendo a atuação supletiva e subsidiária, o licenciamento ambiental em um único nível, definiu e regrou o apoio entre os entes e estabeleceu as competências administrativas de cada um deles, incluindo o licenciamento ambiental.

Considera-se destacar que a discussão sobre o conflito de competência neste trabalho foi realizado a partir de uma perspectiva exclusivamente técnica e formal, com enfoque nas normas legais, nos princípios constitucionais. Entretanto, as condições formais e materiais para o exercício do licenciamento municipal não bastam, uma vez que é preciso ter um órgão ambiental estruturado e seus agentes capacitados a fim de evitar uma ineficácia generalizada.

Ainda que a LC nº 140/2011 não solucione em definitivo os conflitos de competência, a mesma confere segurança jurídica, até então inexistente. Ao estabelecer as hipóteses de atuação dos órgãos ambientais, ela diminui as possibilidades de contestação do processo de licenciamento realizado sob alegação de incompetência do órgão que licenciou, uma vez que a norma está de acordo com a exigência constitucional para dispor sobre as regras de cooperação entre os entes federados.

Considera-se também destacar, dentre as principais causas da ineficácia dos órgãos licenciadores, a existência de uma estrutura hostil e insegura para os agentes públicos que, pressionados pelos diversos participantes desse processo, acabam receosos de acusações de improbidade administrativa perdendo a capacidade de ponderar e de atuar com equilíbrio. Estrutura hostil essa que corresponde, desde tráfico de influências até ações movidas pelo Ministério Público e ONG's.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Cursos de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Cartilha de Licenciamento Ambiental. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004, p. 32.

BRASIL. MMA – Ministério do Meio Ambiente. Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais. Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938.htm>>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 28 out. 2020.

BURGEL, Caroline Ferri. DANIELI, Gabriel da Silva. SOUZA, Leonardo da Rocha de. Discricionariedade administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 7, n. 2, (p. 265-304), 2017. Disponível em: file:///C:/Users/Micro/Downloads/5441-21480-2-PB.pdf.

CARVALHO, Ana Claudia da Silva. FERREIRA, Ellen Cristine Santos. GOMES, Eduardo Biacchi. A Competência Ambiental dos Entes Federativos pós Lei Complementar 140/2011 em face do Art. 23 da Constituição Federal no caso da Usina de Belo Monte. 2012. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/BeloMonte.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

COUTINHO, F. de O. O Licenciamento Ambiental - Mudanças da Lei Complementar nº 140/11. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35408&seo=1>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

FARIAS, T. Aspectos gerais do licenciamento ambiental. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/261/297. Acesso em 26 out. 2020.

FARIAS, T. Licenciamento ambiental em um único nível de competência. Belo Horizonte: Conjur, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-unico-nivel-competencia>. Acesso em 27 out. 2020.

FERRO, Álvaro André. BOMFIM, Taís Mascarenhas. Conflitos de Competências em Questões Ambientais: divergências entre órgãos licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum material. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/conflito-de-competencia-em-questoes-ambientais-divergencias-entre-orgaos-licenciadores-e-fiscalizadores-em-razao-da-competencia-comum-material/>. Acesso em: 28 out. 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUERRA, S. Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Fortaleza, Vol. 32.1, jan./jul. 2012/1. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/sidney.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

HUMBERT, Georges. -2011"Competências ambientais municipais e a LC 140/2011: um atentado à Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, /9/30"n. 4473, /9/30"30 /9"set.2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43153>>. Acesso em 15 de março 2021.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Direito Urbano e Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PADILHA, N. S. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAIM, M. C. Lei Complementar nº 140/11: Primeiras Impressões. 2012. Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impresoes>>. Acesso em: 28 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. rev. e atual. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TRENNEPHOL, Curt Terence. Licenciamento Ambiental. 4ª edição, Ed. Niterói, Impetus, 2011, 396 p.

VIANA, M. B. **Legislação sobre licenciamento ambiental:** histórico, controvérsias e perspectivas. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, fev. 2005. 39p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1234>> Acesso em 09 fev. 2021.