

# O Licenciamento Ambiental Único e outros aspectos relevantes da Lei Complementar n. 140/2011<sup>1</sup>

## *Single Environmental Licensing and other relevant aspects of Complementary Law n. 140/2011*

*Bruno Campos Silva<sup>2</sup>*

### RESUMO

O licenciamento ambiental único, conforme a sistemática da Lei Complementar nº 140/2011 e sua eficiência administrativa se constituem no eixo desta reflexão.

**Palavras-chave:** *Direito Ambiental. Meio Ambiente. Licenciamento. Lei Complementar. Eficiência Administrativa.*

### ABSTRACT

This paper reflects on single environmental licensing and its administrative efficiency as determined by Complementary law no. 140/211.

**Keywords:** *Environmental Law. the Environment. Licensing. Complementary Law. Administrative Efficiency.*

---

1 O presente trabalho foi publicado na coletânea “Questões controvertidas: direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor”, organizada pelo ilustre Professor Romeu Thomé, publicada pela Editora JusPodivm, 2013.

2 Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Extensão Universitária – CEU-SP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Professor de Direito Processual Civil no CESG – Centro de Ensino Superior de São Gotardo-MG. Membro do Conselho Editorial da Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil. Membro do Conselho de Redação da Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro. Membro da Deutsch-Brasilianische Juristenvereinigung. Especialista em Mercado de Carbono pela Proenco-SP. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB. Membro do Conselho Editorial da Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Membro do Conselho Editorial da Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Diretor Jurídico da Revista Elite Rural. Membro do IEDC e do Conselho Editorial da Revista Internacional do Instituto de Estudos de Direito e Cidadania. Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais – IAMG. Presidente da Comissão de Meio Ambiente da 14ª Subseção da OAB-MG. Diretor Adjunto do Departamento de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados de Minas Gerais – IAMG. Advogado em Uberaba-MG, Belo Horizonte-MG e Brasília-DF. Proprietário e fundador do “Bruno Campos Silva Advocacia”. E-mail: brunocamposadv@outlook.com

## I INTRODUÇÃO

De início, gostaríamos de agradecer ao ilustre Professor Dr. Romeu Faria Thomé da Silva pelo honroso convite que nos foi formulado, para participação em substanciosa obra coletiva em conjunto com nobres colegas juristas; possibilitando, com isso, de forma democrática, a discussão acerca de temas controvertidos de suma importância ao desenvolvimento da ciência jurídica e, sobretudo, no presente caso, ao desenvolvimento sustentável.

O presente estudo tem por temática central o licenciamento ambiental único afirmado pela Lei Complementar 140/2011 em seu artigo 13.

Para tanto, realizamos um breve e pontual esboço em torno da antiga sistemática do licenciamento ambiental, ou melhor, anterior à regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal empreendida pela Lei Complementar 140/2011.

Em seguida, traçamos alguns pontos relacionados ao “princípio da eficiência” interligados ao licenciamento ambiental, em especial o cenário imposto pela Lei Complementar 140/2011.

Em tópico específico, tratamos do licenciamento ambiental único (*ex vi* do art. 13) destacado e afirmado pela referida lei complementar; destacando-se a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, bem como a competência administrativa comum desenhada em sua estrutura, pontuando avanços implementados pela novel legislação complementar; isso, sem deixar de lado algumas críticas necessárias ao entendimento e, ao mesmo tempo, ao debate salutar referente a temática tão importante à tutela do meio ambiente.

## 2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SISTEMÁTICA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 140/2011 – BREVES E PONTUAIS CONSIDERAÇÕES

Diante da imprescindível necessidade de se preservar/proteger o meio ambiente, a Lei 6.938/1981 elegeu alguns instrumentos de extrema importância a garantir a incolumidade do meio ambiente, dentre os mencionados instrumentos destaca-se o licenciamento ambiental como forma de “intervenção estatal ambiental”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Denominação utilizada pelos ilustres professores Sidney Guerra e Sérgio Guerra em primoroso livro intitulado *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.

A Resolução do CONAMA nº 237/1997 tratou de regulamentar a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) que, por sua vez, já havia sido recepcionada pela Constituição de 1988 (v.g., art. 170, art. 225). (BRASIL, 2014),

A Lei 6.938/1981 estabeleceu o seguinte:

“Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(*omissis*)

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;”.

E, em seu art. 10, disse ainda:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, 2014).

Já a Resolução do CONAMA nº 237/1997, de maneira regulamentadora, conceituou o licenciamento ambiental, da seguinte forma:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 2014).

Uma grande celeuma instaurou-se diante da redação dada pela Resolução do CONAMA nº 237/1997, em seu art. 7º, ao admitir o licenciamento ambiental único, ou seja, a ser concedido em um único nível de competência.

Eis a redação do referido artigo: “Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”. Grifamos

Existem aqueles que discordam de tal preceito, inquinando-o de inconstitucional, nesse raciocínio, podemos citar os insígnis juristas Paulo Affonso Leme Machado, Édís Milaré, Daniel Roberto Fink, Andreas Joachim Krell, Talden Farias, Sidney Guerra, Sérgio Guerra, dentre outros.

Em suma, defendem que, ao se possibilitar o licenciamento ambiental em um único nível de competência, estar-se-ia violando o art. 23 da Constituição Federal, o qual estabelece a competência administrativa comum em matéria ambiental; além disso, não seria dada ao CONAMA a possibilidade de legislar em matéria relacionada ao licenciamento ambiental, mas tão somente regulamentar a legislação pertinente.

Outros importantes e destacados juristas sustentam a constitucionalidade do mencionado dispositivo, nessa linha de raciocínio, Antonio Fernando Pinheiro Pedro, Toshio Mukai, dentre outros; defendendo-se, aqui, o licenciamento ambiental único.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro, ao defender a autonomia do Município e a sua competência para o licenciamento ambiental, esclarece o seguinte: “o licenciamento ambiental, portanto, não é procedimento exclusivo de nenhum dos entes da federação, ou seja, tanto a União, como os Estados-membros e os Municípios, são competentes para a prática de tal ato administrativo”.

No entanto, como já visto, a referida Resolução 237 determina que os empreendimentos e atividades serão licenciados em único nível de competência. Como diretriz disciplinadora da atividade de ordenamento territorial, a resolução encontra-se em harmonia com a orientação constitucional e com as regras gerais de atividade administrativa no âmbito das competências comuns dos entes federados, atendendo aos princípios da legalidade, razoabilidade, eficiência e proporcionalidade, que norteiam a Administração Pública.

Para a admissão da regra de licenciamento prevalente, pelo ente municipal que o fizer, constante na Resolução 237/97 CONAMA, “o critério de ‘impacto direto’ não poderá ser toscamente aplicado, sem que nele seja entronizado o conceito constitucional de interesse local”.<sup>4</sup> (Grifo nosso).

Já o jurista Toshio Mukai entende:

[...] foi absolutamente legítima a edição da Resolução nº 237/97, que, por ser Resolução, não fixa competências, mas, corretamente, esclarece as competências para o licenciamento ambiental, [...] E, corretíssimo é o art. 7º da Resolução 237/97, que, em se tratando do exercício do poder de polícia ambiental, deve mesmo ser o licenciamento ambiental, como ele determina, ser obtido em um único nível de competência.<sup>5</sup> (Grifo nosso).

4 O licenciamento ambiental e a autonomia municipal. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coordenação). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 349.

5 MUKAI, Toshio. **Direito ambiental municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 21.

Antes mesmo da edição da Lei Complementar 140/2011, Paulo de Bessa Antunes esclareceu de forma lapidar:

Em razão da estrutura federativa do Estado brasileiro, o licenciamento ambiental pode ocorrer nos três níveis de governo, não havendo uma definição precisa sobre a competência conforme a natureza da atividade a ser licenciada. A possibilidade da exigência de um triplice licenciamento implica que, em não raras oportunidades, a sobreposição e a contradição de normas gerem um clima de insegurança, quanto ao licenciamento, e uma forte instabilidade jurídica. Com mais graves problemas da legislação ambiental brasileira e de sua aplicação. O ponto fundamental que deve ser considerado é que o licenciamento é basicamente uma atividade a ser exercida pelo Poder Público estadual. As autoridades federais somente podem atuar em casos previamente definidos, ou supletivamente à autoridade estadual. Os Municípios poderão complementar, no que couber, as exigências dos órgãos estaduais para atender a necessidades locais.<sup>6</sup>

Perfeito, também, o posicionamento crítico adotado por Pinheiro Pedro:

O Ibama, por exemplo, está sofrendo pressão constante para licenciar obras e atividades antes autorizadas pelos órgãos estaduais. Municípios encontram dificuldade de assumir sua competência constitucional para fiscalizar e licenciar empreendimentos, vitimados por conflitos com autoridades estaduais e com o Ibama.

Em reação à celeuma acima apontada, surge uma campanha, conduzida por setores do Ministério Público Brasileiro, e admitida por parcela do Judiciário, para federalizar conflitos de licenciamento, como se uma reação escapista desta natureza não desgastasse mais ainda as bases estruturais de nosso sistema de controle ambiental.

Tudo isso acontece por falta de uma lei complementar que ponha fim a esses desentendimentos quanto a normas de cooperação entre entes federados, vácuo legal que fragiliza o atual Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e faz surgir posições radicalizadas quanto à aplicação da norma constitucional.

No bojo do próprio Sisnama, a par de suas fragilidades estruturais, contraditoriamente, identificamos atividade normativa frenética no Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente) e em vários órgãos reguladores setoriais e regionais, síndrome comportamental que configura

---

6 PINHEIRO NETO, Antonio F. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 202.

verdadeira “febre legisferante”, resultando na edição aleatória e cartorial de portarias, circulares e resoluções de validade jurídica questionável, eficácia duvidosa e efetividade risível.

Nesse campo, observamos perigosa inversão do princípio da reserva legal constitucional. Vale dizer: “para os organismos de gestão pública ambiental, tudo é permitido quando não há proibição expressa na lei [...]”.<sup>7</sup>

E, também, aqueles que entendem ser razoável o acordo prévio e a cooperação entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para se evitarem embaraços judiciais, a exemplo de Maria Luíza Machado Granziera.

Reconhecendo o desrespeito da Resolução do CONAMA nº 237/1997 ao texto constitucional, entretanto, em sugestão interessante assim esboçou Granziera:

Há que ponderar que, na prática, essa pluralidade de licenciadores também enseja insegurança jurídica e custos adicionais aos empreendedores, responsáveis pelo pagamento não só das taxas de exercício de poder de polícia, como dos próprios Estudos de Impacto ambiental e demais estudos ambientais. Todavia, esse fato não pode fundamentar o desrespeito à norma constitucional. A solução pode ser alcançada de outra forma.

Para evitar dúvida quanto à definição do órgão licenciador, caberia a concordância dos demais entes, de forma a garantir a unicidade da competência de licenciar, sem ferir a Constituição Federal, à medida que um acordo prévio entre os entes políticos envolvidos neutralizaria qualquer discussão sobre um possível conflito de competência. Solucionar essa questão é ponto crucial na gestão do meio ambiente no país.

[...]

Dessa forma, se o desafio é garantir a coordenação e a articulação institucionais, entende-se que, em matéria de licenciamento ambiental, os conflitos podem resolver-se por meio dos princípios da razoabilidade e da cooperação. Nem seria necessário recorrer ao Judiciário, pois nada impede, do ponto de vista legal, que os Entes Federados estabeleçam critérios de atuação conjuntos para licenciar empreendimentos.<sup>8</sup>

O raciocínio esposado pela brilhante professora, antes da vigência da Lei Complementar 140/2011, afigura-se interessante, entretanto, não há

7 A ineficaz Legislação Ambiental. Disponível em: <<http://www.dazibao.com.br/boletim/0013/opinião.htm>>. Acesso em : jul. 2007.

8 GRANZIERA, Maria Luíza Machado. Direito ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 417-418.

falar em atuação conjunta para a concessão do licenciamento ambiental após a entrada em vigor da mencionada lei complementar.

Precedente ao advento da Lei Complementar 140/2011, já defendíamos o licenciamento ambiental único, vez que a sobreposição de competências com a presença de licenciamentos múltiplos, com toda certeza, implicaria em total insegurança jurídica, sem contar os enormes prejuízos ocasionados aos empreendedores e ao próprio meio ambiente.

A sobreposição de licenciamentos ambientais agride a autonomia dos entes federativos (*ex vi* do art. 18, CF), e mais, na maioria dos casos, provoca a intolerável e prejudicial judicialização do licenciamento ambiental, causando entraves diversos ao bom e regular andamento do processo licenciatório, o que, em nosso singelo entendimento, macula o devido processo legal.

Na realidade, todos os entes federativos possuem competência para o licenciamento ambiental, entretanto, todos, ao mesmo tempo, não deverão promover o licenciamento ambiental.

A segurança jurídica não está vinculada à quantidade de intervenções estatais ambientais (licenciamentos ambientais múltiplos), e sim àquela que guarda coerência e plena forma de atuar em regime de cooperação.

## 2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O processo de licenciamento ambiental deverá obedecer aos princípios inerentes ao Direito Administrativo e, em especial aos do processo administrativo (v.g., legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, verdade real, motivação, oficialidade, contraditório, ampla defesa, proporcionalidade, razoabilidade).

Interessante o esclarecimento de Talden Farias:

O licenciamento é um processo administrativo, posto que se pauta pela publicidade do procedimento, pelo direito de acesso aos autos, pela necessidade do contraditório e da ampla defesa quando houver litigantes, pela obrigação de motivar e pelo dever de decidir e especialmente pelo fato de ser exercido por órgãos da Administração pública. Um dos efeitos da sua classificação como processo administrativo é o aumento do controle social, pois em se tratando de um interesse difuso a coletividade não somente terá acesso aos documentos como poderá atuar como parte interessada. Isso gera mais segurança aos

administrados e à própria Administração Pública tendo em vista que o papel e as formas de atuação de cada uma das partes já estariam previamente definidos, além de contribuir para a gestão democrática do meio ambiente e para a cidadania participativa.<sup>9</sup>

Em recente obra, o mestre Paulo Affonso Leme Machado confirma a importância do princípio da eficiência, entretanto, aduz para o fato de que tal princípio não justificaria o licenciamento ambiental único. De acordo com o precitado jurista:

Conceitua-se, também, como eficiente, a ação ou produção com um mínimo de desperdício, dispêndio ou esforço necessário. Pode-se pretender que a existência de mais de um licenciamento ambiental seja ineficiente, pois se estaria usando a máquina administrativa mais de uma vez para analisar o mesmo empreendimento. A argumentação tem uma aparência sedutora, mas não é sólida, pela razão de que, no Brasil, há uma grande desigualdade de capacitação relativa aos órgãos ambientais dos entes federativos, dependendo da região onde estejam localizados. A desigualdade regional é tão real, que ela é apontada no início da própria Constituição da República (art. 3º, III). Confiar a tarefa de licenciamento ambiental a Municípios desprovidos de pessoal e de laboratórios habilitados, em regiões, infelizmente ainda marginalizadas, é tornar ineficiente esse licenciamento, contribuindo para a degradação ambiental.<sup>10</sup>

Em que pese o posicionamento adotado pelo ilustre jurista, não concordamos, já que a eficiência nesses casos não está relacionada somente com o desperdício de tempo e recursos financeiros.

Nesse sentido, Aragão defende que:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.<sup>11</sup>

A eficiência tem a ver com a *efetividade* do processo licenciatório, com ela não se confundindo; eis que uma conduta eficiente nem sempre é efetiva.

9 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 203.

10 Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros, 2012, p. 81.

11 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Organizador). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, p. 375.

E a existência de mais de um licenciamento ambiental, além de não ser eficiente, também, não é eficaz e, muito menos, efetiva.

Segundo Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>12</sup>

Além disso, como dito, todos os entes federativos possuem a competência para o licenciamento ambiental, mas somente um deles deverá promover o licenciamento ambiental. E mais, o dever de fiscalização aliado à eficiência não implica, de maneira alguma, em direito a intervir no processo licenciatório em curso *sem motivo e hipótese enumerados em lei*.

Ora, existe a possibilidade de se empreenderem parcerias, convênios, consórcios, comissões, justamente para minimizar as diferenças e necessidades urgentes para a promoção do bem estar social e a preservação ambiental. E, tais ações de cunho cooperativo não redundam em possibilidade de intervenção e quebra da autonomia.

De acordo com Thiago Marrara:

A cooperação inter-administrativa, por sua vez, consiste no apoio recíproco de natureza inter-institucional, ou seja, aquele que envolve duas ou mais instituições públicas de uma ou mais esferas da Federação. Essa forma cooperativa entre entes federativos encontra seu fundamento maior no art. 23 da Constituição da República, dispositivo que consagrou uma série de competências executórias comuns a União, Estados e Municípios.<sup>13</sup>

Cooperação não significa intervenção, com o devido respeito. Cooperar, por exemplo, para que o Município tenha condições de promover o licenciamento ambiental; isso seria o mais consentâneo.

Não é porque o Município seja carente em estrutura que seja despedido de sua autonomia, s.m.j.; dessa forma, estaríamos provocando o intolerável e injustificável amesquinamento da autonomia do ente federativo.

12 DI PIETRO, Maria Silvy. Direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 75.

13 O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (Organizador). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, p. 175.

A desigualdade regional não se combate com a intervenção estatal desregrada; sendo que cada ente federativo possui as suas peculiaridades.

O princípio da eficiência não poderá ser superior ao da legalidade.

A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, veio preencher o vácuo legal deixado a cargo da Resolução do CONAMA nº 237/1997, o que possibilita dirimir quaisquer dúvidas acerca do licenciamento ambiental único e interpretações equivocadas em socorro à famigerada sobreposição de competências.

### 3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ÚNICO DESENHADO PELA LEI COMPLEMENTAR 140/2011

O licenciamento ambiental único já era previsto no art. 7º da Resolução do CONAMA nº 237/1997.

A Lei Complementar 140/2011 regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição, preenchendo-se, destarte, o vazio legislativo a gerar incontestemente insegurança jurídica, o qual perdurou anos.

O art. 13 da referida lei complementar diz o seguinte: “Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciadas, ambientalmente, **por um único ente federativo**, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. § 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo”. Grifamos

O mencionado dispositivo legal traz, à evidência, segurança jurídica aos empreendimentos e ao meio ambiente, eis que define o órgão licenciador, evitando-se tumultos com sobreposição de licenciamentos ambientais, bem como otimiza, sobremaneira, o processo licenciatório.

Eis a lição de Paulo de Bessa Antunes:

Como se vê, nos termos da legislação complementar, os três níveis federativos guardam competências de licenciamento ambiental, porém, tais competências não serão mais exercidas de forma superposta, ou contraditória, fazendo com que o licenciamento ambiental se transfor-

me em verdadeiro ‘guessing game’, tais as incertezas que o informam. A própria Lei Complementar, como já foi visto acima, estabeleceu uma ampla possibilidade de delegação de competências e uma repartição que, muito embora reproduza os critérios contidos na Resolução Conama n. 237/97, avançou na solução de complexas questões referentes ao licenciamento na zona costeira que, não se sabe por que, estava sendo transferido por meio de decisões judiciais cujas fundamentações jurídicas não se sustentavam e, não poucas vezes, estavam em contradição direta com o texto legal contido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, cujo exemplo mais claro é a célebre decisão do Rio Itajaí-Açu.<sup>14</sup> Romeu Thomé<sup>15</sup> entende que, com a novel legislação, colocou-se uma pá de cal na discussão acerca do licenciamento ambiental por um único ente federativo.

Entretanto, em posição contrária, Paulo Affonso Leme Machado sustenta a inconstitucionalidade do precitado dispositivo legal.

O prestigiado jurista afirma:

Na instituição do licenciamento ambiental somente por um ente federativo, foi apontado o interesse em evitar-se a ‘sobreposição de atuação entre os entes federativos’. No federalismo podem existir interesse públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a um estado de conflito entre os entes federativos. O exame conjunto, não apenas opinativo, mas vinculante por diversos entes federativos pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologia não degradadoras do meio ambiente. [...]

O licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao ‘capitalismo voraz’ e não levando em conta a possibilidade de um ‘capitalismo equilibrado’. As gerações futuras – protegidas pelo art. 225, caput, da Constituição – podem perder a sua chance de sobrevivência, pois os licenciamentos ambientais únicos poderão ser danosos aos seus legítimos interesses.<sup>16</sup>

O licenciamento ambiental único previsto na lei complementar, ao contrário do afirmado pelo mestre Paulo Affonso Leme Machado (com o devido respeito e admiração), veio para dirimir as dúvidas acerca de sua constitucionalidade e equilibrar as políticas administrativas ambientais,

14 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. Ed.. São Paulo: Atlas, 2012, p. 202-203.

15 MACHADO, Paulo A. *Manual de direito ambiental*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 255-256.

16 Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros, 2012, p. 80-81-82.

evitando-se a sobreposição de licenciamentos ambientais (multiplicidade de licenciamentos ambientais) e irremediáveis prejuízos aos empreendedores e ao próprio meio ambiente.

Com a Lei Complementar 140/2011 houve um resgate, ou melhor, verdadeira afirmação da competência dos Municípios em matéria ambiental.

De acordo com Sidney Guerra e Sérgio Guerra (Grifo Nosso):

Com efeito merecem louvores os objetivos fundamentais previstas na LC nº 140/2011 para a atuação dos órgãos ambientais: a atuação descentralizada, democrática e eficiente; a harmonização de políticas administrativas para se evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições; e a garantia de uniformidade da política ambiental nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais, todos já examinados nesta obra.

[...]

Um dos motivos mais relevantes da LC nº 140/2011, voltados ao devido processo legal, refere-se ao dispositivo que assegura que os empreendimentos e atividades serão licenciados, ambientalmente, por um único ente federativo. Essa definição já existia em norma expedida pelo CONAMA (Resolução nº 237/1997); contudo, não era observada, diante de flagrante inconstitucionalidade.

Isso significa que em havendo interesse dos demais entes federados, os mesmos só poderão se manifestar, contra ou a favor, dirigindo-se ao órgão responsável pela licença, e essa manifestação não será vinculante. Ou seja, a LC nº 140/2011 visa acabar com os múltiplos processos de licenciamento ambiental que tantos prejuízos trazem para a sociedade.<sup>17</sup>

E arrematam:

Diante dessas considerações, pode-se inferir que a LC nº 140/2011, se não resolve todos os problemas vivenciados por aqueles que militam na área do Direito Ambiental, ao menos baliza alguns importantes princípios da ação estatal para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras. Conclusivamente, a nova lei (i) define e reforça a competência dos órgãos ambientais trazendo, em certa medida, segurança jurídica para a sociedade, bem como para os servidores públicos constantemente acusados de improbidade administrativa, ainda que apliquem a lei; (ii) unifica o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, favorecendo o devido processo legal; e (iii) reduz espaços para abusos perpetrados por agentes estatais sob o rótulo da vetusta e incontável discricionariedade administrativa.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50-51.

<sup>18</sup> Idem, p. 51.

A Lei Complementar 140/2011, com certeza, não resolve todos os problemas relacionados ao complexo tema da competência administrativa comum, em matéria ambiental, mas, pelo menos, servirá para conter as ações desconcertadas dos diversos órgãos ambientais, bem como prestigiará o processo licenciatório, evitando-se as inúmeras e desgastantes intervenções do Judiciário.

## CONCLUSÃO

O Direito Ambiental brasileiro, nos últimos anos, vivenciou uma incontestável crise de incertezas, as quais passaram a gerar total insegurança jurídica para aqueles que necessitam empreender de maneira sustentável, haja vista a não aceitação da aplicação do art. 7º da Resolução CO-NAMA 237/97.

O preceito ali previsto, na realidade, trata do licenciamento ambiental único, importante instrumento de prevenção utilizado como forma de intervenção estatal ambiental.

Com a Lei Complementar 140/2011, resolveu-se a problemática instaurada com relação à inconstitucionalidade do mencionado artigo (*ex vi* do art. 13), s.m.j.

O licenciamento ambiental único (LAU), ou melhor, concedido em um único nível de competência, afigura-se, sem sombra de dúvidas, eficiente, eficaz e efetivo (EEE) instrumento de prevenção, tendo em vista que a multiplicidade de licenciamentos, por intermédio de sobreposição de competências dos entes federativos, como já dito, privilegia a insegurança jurídica e, conseqüentemente, provoca o desestímulo para a promoção do desenvolvimento sustentável, já que os empreendedores deixarão de investir e, o maior prejudicado, será o meio ambiente e o próprio homem inserido em seu contexto.

## REFERÊNCIAS

AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coord). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GUERRA, Sérgio; GUERRA, Sidney. **Intervenção estatal ambiental**: licenciamento e compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012.

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

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: proibição, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Belo Horizonte: **Magister**, v. 38, out./Nov. 2011.

PINHEIRO PEDRO, Antonio Fernando. O licenciamento ambiental e a autonomia municipal. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coordenação). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. **A ineficaz legislação ambiental**. Disponível em: <<http://www.dazibao.com.br/boletim/0013/opinião.htm>>. Acesso em: jul.2007.

SILVA, Bruno Campos; AGRELLI, Vanusa Murta (Coordenação). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.