



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**ÁTILA ZILLI SEEMANN**

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL  
REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

Palhoça  
2017

**ÁTILA ZILLI SEEMANN**

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL  
REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

Monografia apresentada ao **Curso de Especialização em Direito Ambiental** como requisito para a conclusão da Unidade de Aprendizagem de Metodologia da Pesquisa Científica e requisito parcial para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação da professora Patrícia Fontanella.

Orientação: Prof. Patricia Fontanella, MSc.

Palhoça

2017

**ÁTILA ZILLI SEEMANN**

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL  
REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental e aprovado em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Ambiental, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 09 de junho de 2017.

---

Professor orientador: Patricia Fontanella, MSc.

Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. **Nome Completo do Membro da Banca, MSc.**

Universidade do Sul de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Ante a conclusão deste vultoso curso de pós-graduação, que perfaz mais uma etapa em minha vida acadêmica, devo agradecimentos em particular a algumas pessoas.

Ao Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA, Dr. Alexandre Waltrick Rates, pela oportunidade que me foi dada, pelo respeito e atenção a mim despendidos.

À Diretora de Licenciamento e ao Diretor Administrativo da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA, Ivana Becker e André Adriano Dick, pelo avultado conhecimento que me foi repassado, animando-me a iniciar e concluir esta especialização.

À Professora da disciplina de trabalho de conclusão de curso, Patrícia Fontanella, pelo ótimo acompanhamento conferido ao longo da disciplina.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por escopo analisar uma contradição criada pela Lei Complementar Nacional nº 140, de 08 de dezembro de 2011. De acordo com o artigo 13, da LC 140/2011, apenas se admitirá o licenciamento ambiental promovido por um único ente federativo, apenas podendo as demais esferas de governo se manifestar de maneira informativa, e não vinculante. Assim, aparentemente, com fulcro apenas no artigo 13, da LC 140/2011, não será possível o licenciamento ambiental ser promovido por um consórcio de municípios que não tenham estrutura administrativa para exercer essa atividade isoladamente. Cuida-se de uma antinomia da LC 140/2011, pois o seu artigo 4.º, I, prevê os consórcios públicos como instrumento de cooperação institucional aptos a exercerem todas as atribuições da LC 140/2011. Deste modo, com o advento da LC 140/2011 criou-se um problema, ante a possibilidade, ou não, do licenciamento ambiental promovido em mais de uma esfera de competência. Doutrina e jurisprudência são discrepantes acerca do tema proposto, não havendo, ainda, uma linha de raciocínio congênere. Ante a natureza do problema, tem-se que sua resolução somente será definida pelo Poder Legislativo. A pesquisa será aplicada, visando entender o porquê de o legislador ter criado uma antinomia entre dispositivos de uma mesma lei, e buscando possíveis soluções para o conflito. Em relação à metodologia aplicada, a pesquisa será concomitantemente teórica e empírica, usando ao mesmo tempo ensinamentos de doutrinadores e precedentes de tribunais. Ainda, a pesquisa será qualitativa, exploratória e bibliográfica.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Licenciamento Ambiental. Antinomia. Consórcios Públicos.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011, O LICENCIAMENTO E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....</b>	<b>11</b>
2.1 Intróito ao instrumento do licenciamento ambiental.....	11
2.2 A repartição de competências em matéria ambiental.....	14
2.3 A Cooperação entre os entes federados.....	17
<b>3. A ANTINOMIA ENTRE NORMAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011.....</b>	<b>19</b>
3.1 A consecução dos objetivos da Lei Complementar nº 140/2011 através dos consórcios públicos.....	19
3.2 A antinomia entre normas jurídicas.....	21
3.3 A multiplicidade de entes (consórcios) no licenciamento ambiental após o advento da Lei Complementar nº 140/2011.....	22
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>28</b>

## **1 INTRODUÇÃO.**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso visa perquirir se é possível o exercício da competência para o licenciamento ambiental por um consórcio público intermunicipal, após o advento da Lei Complementar nº 140/2011.

Entende-se por licenciamento ambiental o processo administrativo composto de diversos atos concatenados com o fim de conceder uma autorização sobre determinadas atividades que utilizam recursos ambientais.

A citada Lei Complementar criou uma antinomia, pois o seu artigo 4.º, I, prevê os consórcios públicos como instrumento de cooperação institucional, o que vai de encontro ao artigo 13 da LC 140/2011 preceitua que: “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.”. Deste modo, com o advento da LC 140/2011 criou-se um problema, ante a possibilidade, ou não, do licenciamento ambiental promovido em mais de uma esfera de competência.

Nenhuma das inovações da citada lei foi tão questionada quanto o estabelecimento da obrigatoriedade do licenciamento ambiental em um único nível de competência. Isso fez com que deixasse de ser possível pleitear a licença ambiental junto a dois ou três órgãos ambientais de forma simultânea, fato que ocorria com certa frequência anteriormente.

Tormentosa é a questão, pois de um lado, parte da doutrina entende que o licenciamento efetuado por um único ente federativo vai ao encontro de princípios estabelecidos na constituição, como a eficiência e a razoabilidade, além de respeitar o pacto federativo. De outra banda, existem aqueles que entendem que o artigo 13 da LC 140/2011 é um retrocesso, pois poderia se admitir o licenciamento promovido por mais de um ente, ou por um consórcio deles, como consectário do federalismo de cooperação.

Assim, este trabalho visa responder a seguinte pergunta: é possível o exercício da competência para o licenciamento ambiental por um consórcio público intermunicipal, após o advento da Lei Complementar nº 140/2011?

Para atingir o objetivo proposto, este trabalho foi dividido em dois capítulos teóricos, mais a introdução e a conclusão.

O primeiro capítulo abará a lei complementar nº 140/2011, o licenciamento e a distribuição de competências, fazendo um conciso relato acerca do instrumento do licenciamento, a repartição de competência em matéria ambiental e a cooperação entre os entes federados. Já no segundo será analisada a figura dos consórcios públicos, a antinomia entre normas jurídicas, e a multiplicidade de entes na consecução do licenciamento. Por fim, chega-se à conclusão, sopesando os prós e os contras da multiplicidade ou unicidade na realização do licenciamento ambiental.

A pesquisa será concomitantemente teórica e empírica, usando ao mesmo tempo ensinamentos de doutrinadores e precedentes de tribunais. Ainda, a pesquisa será qualitativa, exploratória e bibliográfica.

## **2. A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011, O LICENCIAMENTO E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.**

### **2.1 Intróito ao instrumento do licenciamento ambiental.**

O meio ambiente é conceituado de acordo com a Lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.<sup>1</sup>

A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente à condição de direito de todos e bem de uso comum do povo, e sua proteção é uma evolução dos direitos humanos.<sup>2</sup>

Assim, todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais estão submetidas ao controle ambiental, que é uma atividade geral de polícia exercida pelo Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 01/05/2017.

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18º ed. São Paulo. Editora Atlas. 2016. p. 73.

<sup>3</sup> Ibid., p. 205.

A Constituição Federal garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana consoante dispõe o seu artigo 225.

O referido artigo deve ser lido em conjunto com o artigo 23, da Carta Republicana, que estabelece o dever de todos os entes federativos de promover a proteção do meio ambiente, em especial, da fauna e flora, bem como controlar a poluição, isso envolve atividades administrativas com fulcro no poder de polícia.

Nesses termos, o poder de polícia ambiental, fundado no artigo 225 da Constituição Federal, assegura a todos os entes federativos a adoção de providências no sentido de possibilitar o controle de atividades e empreendimentos de que possam decorrer poluição ou agressão à natureza, de forma a garantir a máxima efetividade à proteção ao meio ambiente.

A Lei Nacional nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, traz em seu bojo o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA conceituou o licenciamento ambiental como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores 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.<sup>4</sup>

Impende frisar que em Direito Ambiental normalmente se utiliza a expressão licenciamento ambiental em sua acepção ampla, abarcando, além das licenças propriamente ditas, as autorizações ambientais, que têm caráter precário e não vinculado.<sup>5</sup>

A doutrina é uníssona ao definir o instrumento do licenciamento ambiental como um processo administrativo composto de diversos atos concatenados com o fim de conceder uma autorização sobre determinadas atividades que utilizam recursos ambientais.

De acordo com Amado:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 01/05/2017.

<sup>5</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental**. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2014. p. 165.

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos para a consecução da Política Nacional do Meio Ambiente, listado no inciso IV, do artigo 9º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sendo corolário da determinação constitucional direcionada ao Poder Público para controlar a poluição (art. 225, §º, inciso V, CF/88).<sup>6</sup>

O conceito acima conferido pelo Procurador Federal Frederico Augusto Di Trindade Amado ressalta a relevância do licenciamento para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Ainda, trata-se de instrumento previsto no texto Constitucional.

Para Antunes, o licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadores de recursos ambientais.<sup>7</sup>

Fiorello conceitua o licenciamento como o complexo de etapas que compõe o processo administrativo que objetiva a concessão da licença ambiental.<sup>8</sup>

Como dito, é um processo composto de vários procedimentos, cuja finalidade é a concessão de um ato administrativo, qual seja, a licença ambiental.

A Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA em seu artigo 8º diz que o Poder Público expedirá as seguintes licenças ambientais: Licença Prévia; Licença de Instalação e Licença de Operação.

Assim, dentro desse complexo processo administrativo, em regra, as licenças ambientais são de três espécies, a saber: Licença Prévia (LP), concedida preliminarmente, apenas aprovando o projeto, atestando a sua viabilidade ambiental e os respectivos condicionantes e requisitos básicos para as próximas fases de sua implementação; Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento, impondo condicionantes que deverão ser observados; e a Licença de Operação (LO), que permite o início das atividades de acordo com o projeto aprovado, apontando as medidas ambientais de controle e os condicionantes.

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 169.

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18º ed. São Paulo. Editora Atlas. 2016. p. 205.

<sup>8</sup> FIORELLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14º ed. São Paulo. Editora Saraiva. p. 233.

O Brasil ainda adota o sistema trifásico, sendo que em um único processo serão concedidas três licenças, de acordo com o exposto acima. Entretanto, caso a atividade não traga considerável impacto ambiental, poder-se-á dispensar o procedimento trifásico (LP, LI e LO) e adotar licenciamento unifásico.

A licença ambiental pode ser conceituada como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadores dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.<sup>9</sup>

Trata-se de um ato administrativo negocial, pois contém uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a vontade do particular; visa a concretizar negócios públicos ou atribuir certos direitos ou vantagens ao particular.

## **2.2 A repartição de competências em matéria ambiental.**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se o chamado “federalismo cooperativo”, sendo que em seu artigo 23 são definidas as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em matéria ambiental, compete a todos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e; preservar as florestas, a fauna e a flora. Com esse modelo, busca-se um equilíbrio entre os entes federativos, buscando a máxima eficiência administrativa.<sup>10</sup>

Talvez a questão que traga mais conflito entre os entes que compõem o SISNAMA seja a repartição de competências para o licenciamento ambiental.

É muito comum que mais de um ente se julgue competente para licenciar (muitas vezes com base no interesse público secundário), o que interfere negativamente no

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 01/05/2017.

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18º ed. São Paulo. Editora Atlas. 2016. p. 170.

desenvolvimento econômico, pois o empreendedor fica desorientado sem saber com quem deverá licenciar a sua atividade.

Nota-se que antes mesmo da promulgação da Carta Republicana de 1988, o licenciamento ambiental já fazia parte do arcabouço legislativo brasileiro.

Somente após quase 23 anos veio a lume a Lei que colocou em prática toda a retórica criada pela CF/88. Trata-se da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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 das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e alterou a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

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

Essa Lei repartiu as competências administrativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definindo em seu artigo 7º, inciso XIV, 8º, inciso XV, 9º, inciso XIV e 10º, as competências licenciatórias de cada ente federativo.

Desta feita disciplinou que cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), em 2 (dois) ou mais Estados, de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação

de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos Estados compete promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado os de competência da União e dos Municípios.

E restou aos Municípios observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos 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 localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

A intenção do legislador foi a de garantir a proteção ao meio ambiente por todos os entes da federação, em forma de cooperação mútua.

Nos ensinamentos de Paulo Afonso Leme Machado<sup>11</sup> “a constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes devam agir conjuntamente”. Portanto, na competência comum a atuação dos entes é conjunta sem que o exercício de uma venha excluir a do outro.

A atuação material na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de “competência” entre os entes federativos que implicavam não só em total ausência de segurança jurídica aos empreendedores, mas também, e principalmente, em risco ambiental claro e patente. Neste contexto, a lei complementar estabeleceu além do conceito legal de licenciamento ambiental (art. 2º, inciso I), os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária (art. 2º, II e III) e ainda os instrumentos de cooperação (artigo 4º).

O artigo 2º, inciso I, dispõe que o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos

---

<sup>11</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Malheiros, 2014.

ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O artigo 15, da Lei Complementar nº 140/2011, por sua vez, introduziu no ordenamento a chamada competência supletiva, estabelecendo que os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental nas seguintes hipóteses: (I) inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; (II) - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; (III) - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativo.

Já o artigo 16 determina que a ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação, e que a ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

A Lei Complementar estabelece, ainda, instrumentos de cooperação institucional que os entes federativos podem valer-se, não tratando de rol taxativo. Sugere como instrumentos os consórcios públicos; os convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

### **2.3 A Cooperação entre os entes federados.**

A Lei Complementar 140/2011 ao disciplinar 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, faz a divisão das ações administrativas de cada ente federativo.

Verifica-se que as ações administrativas apresentadas pela Lei Complementar são similares. Cita-se que tanto a União, os Estados e os Municípios podem executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei.

No entanto, como já dito, o grande cerne da introdução da LC 140/2011 no ordenamento jurídico foi disciplinar a competência para o Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

Apesar de ser um marco, a Lei trouxe dispositivos severos em relação à Resolução CONAMA 237/1997, que disciplinava, até então, a questão do licenciamento.<sup>12</sup>

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

Nenhuma das inovações da citada lei foi tão questionada quanto o estabelecimento da obrigatoriedade do licenciamento ambiental em um único nível de competência. Isso fez com que deixasse de ser possível pleitear a licença ambiental junto a

---

<sup>12</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental**. 5.ª ed. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2014. p. 174.

dois ou três órgãos ambientais de forma simultânea, fato que ocorria com certa frequência anteriormente.<sup>13</sup>

Aludido problema será objeto do próximo capítulo deste trabalho.

### **3. A ANTINOMIA REAL ENTRE NORMAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011.**

#### **3.1 A consecução dos objetivos da Lei Complementar nº 140/2011 através dos consórcios públicos.**

No dia 08 de dezembro de 2011 entrou em vigor a Lei Complementar Nacional nº 140 que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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 das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e alterou a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A Lei em análise define no artigo 3º os objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum sendo proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; 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; 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; garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A norma federal estabelece instrumentos de cooperação institucional que os entes federativos podem valer-se, não tratando de rol taxativo. Sugere como instrumentos os

---

<sup>13</sup> FARIAS, Talden. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-unico-nivel-de-competencia>. Acesso em: 01/05/2017.

consórcios públicos; os convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.<sup>14</sup>

A respeito dos consórcios públicos, a Constituição da República de 1988 estabeleceu em seu artigo 241 que:

Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Da redação do artigo 241 da Constituição Federal pode-se extrair o conceito de consórcios públicos bem como alguns detalhes destes. Da simples leitura pode-se dizer que os consórcios públicos serão criados por lei com a finalidade única de executar a gestão associada de serviços públicos. Para esse fim a que se destinam os consórcios públicos, os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no todo em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos.

Ainda fazendo referência ao artigo 241 da Constituição Federal verifica-se que a finalidade de criação de um consórcio público é a gestão associada de serviços públicos. Isso significa dizer que dois ou mais entes federados poderão criar um consórcio público para prestar um serviço público de interesse comum.

Meirelles diz que serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.<sup>15</sup>

Bandeira de Mello define serviço público com as seguintes palavras:

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 01/05/2017.

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.p.349.

Serviço Público é, portanto, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.<sup>16</sup>

Consórcios públicos são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos. Trata-se de gestão associada ou cooperação associativa de entes federativos, para a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos – que cada um deles, isoladamente, não teria-, para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.<sup>17</sup>

Para regulamentar esta norma constitucional, a Lei Nacional nº 11.107/2005 disciplinou o instituto do consórcio público.<sup>18</sup>

Os consórcios públicos podem ser constituídos como pessoas jurídicas de direito público (neste caso, assumem a forma de associação pública) ou pessoas jurídicas de direito privado (sem fins econômicos) – artigo 1º, § 1º, artigo 4º, IV e art. 6º da Lei 11.107/2005.

Como já exposto, a LC nº 140 permitiu, de acordo com o artigo 4º, que nos termos da legislação em vigor (Lei Nacional nº 11.107/2005), fossem criados consórcios públicos para a consecução dos fins previstos na norma incluindo aí o licenciamento ambiental.

De outra banda, o artigo 13 da LC 140/2011 preceitua que: “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.”

Desta forma, nota-se que a LC nº 140/2011 criou uma antinomia jurídica, uma contradição, um conflito entre normas ao estatuir que os entes federados pudessem se valer de

---

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 695.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em 01/05/2017.

consórcios públicos para efetuar o licenciamento ambiental e ao mesmo tempo determinar que somente um único ente federativo possa licenciar determinado empreendimento ou atividade.

### 3.2. A antinomia entre normas jurídicas.

Ao definir antinomia jurídica Diniz cita Ferraz Júnior, para o qual:

Antinomia jurídica é a oposição que ocorre ente duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsciência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado.<sup>19</sup>

A autora Leite, ao conceituar antinomia ensina que

A antinomia representa fenômeno comum que espelha o conflito entre duas normas, dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular. É fenômeno situado dentro da estrutura do sistema jurídico que só a terapêutica jurídica pode suprimir a contradição. Apaziguando o direito com a própria realidade de onde emana.<sup>20</sup>

Denota-se dos conceitos acima que a antinomia é uma contradição jurídica criada pelo legislador.

Ultrapassado o conceito de antinomia, importa de ver, como regra, que a configuração da antinomia exige que: (a) ambas as normas conflitantes sejam jurídicas; (b) ambas as normas conflitantes sejam vigentes e pertençam a um mesmo ordenamento jurídico; (c) ambas as normas conflitantes devem ser normas emanadas de um mesmo âmbito normativo; (d) ambas as normas devem ter sentidos antagônicos, ou seja, um autorizando e outro permitindo, e como derradeiro requisito (e) que o sujeito ao qual às normas conflitantes são dirigidas esteja em uma posição insustentável (isto é, de dúvida insustentável).<sup>21</sup>

No âmbito de sua classificação, a antinomia pode ser definida quanto ao critério de solução como: antinomia aparente, que se configura quando a solução do conflito está

---

<sup>19</sup> DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>20</sup> LEITE, Gisele. **Posse, o mais polêmico dos conceitos do Direito Civil**. Artigo disponível na Internet: [www.direito.com.br](http://www.direito.com.br). Acesso em: 01/05/2017.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,criterios-classicos-de-resolucao-de-antinomias-juridicas,51673.html>. Acesso em 01/05/2017.

presente no ordenamento jurídico, sendo que, por sua vez, a antinomia real ocorre quando não houver na norma jurídica qualquer critério normativo para solucioná-la. Nesta última, imprescindível se faz a edição de uma nova norma.<sup>22</sup>

O primeiro critério solucionador de antinomias e o mais relevante é o hierárquico, pois não há o que se falar em norma jurídica inferior contrária à superior. Todavia, trata-se de uma antinomia criada por uma mesma norma jurídica, não havendo hierarquia entre os dispositivos conflitantes.

A Lei Complementar nº 140/2011 é uma, sendo que os artigos conflitantes foram publicados na mesma data, impedindo a aplicação do critério cronológico, que seria cabível caso uma antinomia houvesse sido criada por leis diferentes. Assim, a lei posterior revogaria a anterior.

Também, impossível a aplicação do critério da especialidade, pois a LC é uma. Caso a Lei Complementar 140/2011 fosse uma norma de caráter geral, e houvesse uma norma de caráter especial, esta prevaleceria.

*In casu*, verifica-se que estamos diante de uma antinomia real, pois nenhum critério é capaz de solucioná-la. A antinomia real se dá quando o conflito encontra-se em uma única lei, ou seja, em um mesmo texto ocorrem conflitos que não podem ser solucionados por nenhum critério pré-estabelecido.<sup>23</sup>

### **3.3 A multiplicidade de entes (consórcios) no licenciamento ambiental após o advento da Lei Complementar nº 140/2011.**

Em se tratando de licenciamento ambiental, antes do advento da Lei Complementar 140/2011 se admitia o licenciamento perpetrado conjuntamente por órgãos de diferentes esferas de governos, ou de mesmo nível.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,criterios-classicos-de-resolucao-de-antinomias-juridicas,51673.html>. Acesso em 01/05/2017.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22752/as-antinomias-aparentes-no-direito>. Acesso em: 01/05/2017.

Defendia-se a constitucionalidade do licenciamento múltiplo em função de uma interpretação literal da competência comum estabelecida no artigo 23 da Carta Magna, bem como da ausência da lei complementar regulamentadora prevista no parágrafo único do dispositivo.

Após, com o advento da LC, talvez o legislador quis resguardar a autonomia do ente responsável para conduzir o licenciamento ambiental, independentemente de ser a União, o estado, o Distrito Federal ou o município, cabendo somente a ele a última palavra. É claro que essa limitação diz respeito ao âmbito administrativo apenas, visto que o órgão ambiental meramente fiscalizador tem a obrigação de provocar o Ministério Público e/ou o Poder Judiciário diante de irregularidades.<sup>24</sup>

Não é que se trate exatamente de uma novidade, uma vez que essa unicidade já estava prevista no artigo 7º da Resolução 237/97 do CONAMA. O problema é que essa norma não tinha o respaldo jurídico nem político necessário, dado que o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal exigia uma lei complementar. De mais a mais, não é papel de resolução criar obrigações, mormente em se tratando de repartição de competência.

Antes da publicação da LC 140/2011, a cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União já continha a previsão de que o licenciamento ambiental múltiplo do artigo 2º da Resolução 006/87 do CONAMA não havia sido recepcionado pela nova ordem constitucional, de maneira que os órgãos ambientais passaram a atuar de forma integrada e o licenciamento ambiental a ser feito em um único procedimento.<sup>25</sup>

Aliás, não é por outra razão que o parágrafo 2º do artigo 13 dispõe que a autorização para supressão vegetal deve ser concedida pelo próprio órgão licenciador e não mais pelo órgão estadual de meio ambiente, como antes exigia o artigo 19 da Lei 11.284/06. Em última análise, essa vinculação visa impedir a supressão vegetal de um empreendimento cujo licenciamento não for viável, sendo o órgão licenciador o mais hábil para fazer tal juízo. Isso significa que a concepção de unicidade do licenciamento permeia a LC 140/2011, que tem por escopo a busca por mais eficiência e racionalidade.

---

<sup>24</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Lumen Juris: 2015, p. 91.

<sup>25</sup> BRASIL. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004, p. 32.

A despeito da previsão legal, parte da doutrina ainda rejeita a ideia sob o argumento de que esta lei seria inconstitucional por restringir a competência comum dos entes federativos.<sup>26</sup>

Outro argumento contra a unicidade seria que o licenciamento múltiplo tornaria o controle ambiental mais rígido, pois a atuação de um maior número de órgãos ambientais diminuiria a possibilidade de falhas. É nesse contexto que Paulo Affonso Leme Machado vislumbra uma melhor proteção do meio ambiente, o que guardaria consonância com os ditames constitucionais.<sup>27</sup>

De outra banda, existem argumentos favoráveis a unicidade do licenciamento, afirmando que o licenciamento ambiental único, efetuado por um só órgão licenciador não é apenas um capricho legal, mas se funda na eficiência e na melhor proteção do meio ambiente. Não faria sentido que se duplicassem ou triplicassem os esforços para licenciar o mesmo empreendimento, com comprometimento dos escassos recursos humanos e materiais estatais, se o licenciamento por um só ente é suficiente para proteger o meio ambiente. Ademais, esse desperdício de recursos humanos e materiais significa que o meio ambiente, em outras frentes ficará desprotegido pela ausência de Estado para fiscalizar e/ou operar os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>28</sup>

No caso específico do licenciamento ambiental, existe previsão expressa da sua unicidade, ou seja, apenas “um único ente federativo” pode conduzi-lo como um único procedimento (LC 140/11, art. 13, caput). Essa regra prestigia o princípio da segurança jurídica, o da eficiência e o da economicidade, e já constava da Resolução Conama 237/97 (art. 7º).<sup>29</sup>

É ilusória a ideia de que mais órgãos licenciamento a mesma atividade seja benéfico ao meio ambiente. A proteção múltipla prevista em um sistema federativo “tem a desvantagem de ser o cerne de conflitos e de superposição de jurisdições, competências e

---

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (LC 140/2011)**. São Paulo: Malheiros: 2012, p. 66.

<sup>27</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (LC 140/2011)**. São Paulo: Malheiros: 2012, p. 81-82.

<sup>28</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Lumen Juris: 2015, p. 89-90.

<sup>29</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. 3a ed. Curitiba: Arte & Letra, 2009, p. 146.

atribuições que oneram, retardam e por vezes dificultam e mesmo inviabilizam a efetividade da proteção ao meio ambiente e à qualidade de vida”<sup>30</sup>

Se há um grande número de atividades que deveriam estar submetidas ao licenciamento, mas que não o estão por conta da falta de estrutura estatal é recomendável que o mecanismo seja utilizado somente em um único nível de competência. A lógica é que os entes administrativos atuem em suas respectivas jurisdições, cada um trabalhando com determinados tipos de atividades, porque a atuação integrada tende a ser mais objetiva na consecução do objetivo maior do licenciamento, que é a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Não é à toa que o licenciamento único é acolhido em todas as federações democráticas, consoante relembra Andreas J. Krell.<sup>31</sup>

Calha lembrar que o parágrafo 1º do dispositivo transcrito dispôs sobre a participação não vinculante dos demais entes federativos, seja por meio dos órgãos ambientais ou de outros órgãos públicos interessados, que são os chamados órgãos intervenientes (Funai, ICMBio, Iphan etc.).

Há autores que entendem que essa participação é vinculante, de forma que estaria a atuação do órgão licenciador condicionada aos demais órgãos. Entretanto, além de atentar contra a autonomia federativa, admitir a interferência vinculante seria invalidar a unicidade do licenciamento, premissa que permeia toda a lei em questão.<sup>32</sup>

#### 4 CONCLUSÃO

À vista de todo o exposto neste trabalho de conclusão de curso, tem-se que a Lei Complementar Nacional nº 140, de 08 de dezembro de 2011, em que pese inovadora, criou uma celeuma tormentosa ao estatuir dispositivos conflitantes.

---

<sup>30</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Critérios de definição de competências em matéria ambiental na estrutura federativa brasileira.** In: RASLAN, Alexandre (Org.). *Direito Ambiental*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2010, p. 222.

<sup>31</sup> KRELL, Andreas J. **Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema.** *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo v. 49, 2008, p. 60.

<sup>32</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8. dd. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, 2013, p. 794.

De um lado temos a vedação imposta pelo artigo 13 à realização do “licenciamento múltiplo” efetuado pela congregação de entes federativos, o que por óbvio implica na impossibilidade de consórcios entre entes de realizarem o licenciamento.

De outra banda, o artigo 4º, inciso I da referida LC permite a criação de consórcios públicos como instrumento de cooperação institucional aptos a efetivarem as atribuições previstas na Lei.

Não há dúvida de que a LC 140/2011 criou uma antinomia real, pois não há na norma jurídica qualquer critério para solucioná-la.

Na sistemática atual, caso um município não seja apto a efetivar o licenciamento ambiental, cabe ao estado federado o exercer de forma supletiva, consoante dispõe o artigo 15 da LC 140/2011.

Entretanto, caso esse mesmo município – que não está apto a licenciar – busque, com base no artigo 4º, inciso I da LC 140/2011, bem como na Lei Nacional nº 11.107/2005, auxílio de outro município – apto a licenciar – através da celebração de um consórcio público, licenciar alguma atividade definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de acordo com o disposto no artigo 9º, inciso XIV, alínea a) da LC 140/2011, pergunta-se, esse processo licenciatório poderia ser questionado ante a possível incompetência do consórcio – requisito do ato administrativo – e vedação ao disposto no artigo 13?

Grande parte da doutrina e da jurisprudência ainda defende a possibilidade do licenciamento múltiplo em função de uma interpretação literal da competência comum estabelecida no artigo 23 da Carta Magna, e alega que a lei complementar seria inconstitucional por restringir a referida competência comum dos municípios.

Todavia, a LC 140/2011 é válida, vigente e eficaz e, diante disto, é crível que se uma atividade venha a ser licenciada por um consórcio entre municípios será questionada judicialmente.

A linha que defende a unicidade no licenciamento, por ora, parece ser a mais convincente.

Ante a falta de critério no arcabouço jurídico brasileiro para solucionar essa antinomia, faz-se mister a manifestação do Legislativo no sentido de revisar a Lei

Complementar Nacional nº 140, de 08 de dezembro de 2011, no intuito de resolver esse imbróglio jurídico.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18º ed. São Paulo. Editora Atlas. 2016.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental**. 5.ª ed. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2014.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Lumen Juris: 2015.

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

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

FARIAS, Talden. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-unico-nivel-de-competencia>.

FIGLIOLLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14º ed. São Paulo. Editora Saraiva.

KRELL, Andreas J. **Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo v. 49, 2008.

LEITE, Gisele. **Posse, o mais polêmico dos conceitos do Direito Civil**. Artigo disponível na Internet: [www.direito.com.br](http://www.direito.com.br).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (LC 140/2011)**. São Paulo: Malheiros: 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13º ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. dd. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Crêterios de definiçãõ de competências em matéria ambiental na estrutura federativa brasileira**. Campo Grande, 2010.

