



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

Processo nº : 02001.007742/2006-85  
Interessado(as) : COMOC/CGTMO  
Assunto : Competência em matéria de licenciamento ambiental

PARECER/ PFE /IBAMA /MWCB Nº. 017/2010

EMENTA:

1. Conforme o contido no artigo 10, *caput*, da Lei n.º 6.938/81, a competência para licenciar é, em regra, dos órgãos estaduais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. A atuação do IBAMA como órgão licenciador está condicionada a que inexista órgão ambiental estadual ou que este não atue com o devido zelo ou mantenha-se omissivo, inerte;
2. Prevê o artigo 4º da Resolução 237/1997 do CONAMA que a competência será do IBAMA quando se tratar de empreendimentos/atividades localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. Nesses casos, porém, a competência ficará condicionada a que reste configurado o significativo o impacto ambiental de âmbito nacional ou regional;
3. Para manifestação conclusiva acerca da existência de impactos de âmbito “regional”, necessário que o setor técnico competente esclareça se a atividade impactará negativamente os estados de São Paulo e Paraná.

Senhora Coordenadora Nacional de Estudos e Pareceres,

Trata-se de consulta sobre a competência para licenciar a atividade de extração de areia em leito de rio federal.

Adota-se como relatório o histórico processual da Nota Informativa nº 039/2008 – COMOC/CGTMO/DILIC/IBAMA (fls. 229/234).

O licenciamento é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

PROCESSO Nº 02001.007742/2006-85

+



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

A nossa “Política Nacional do Meio Ambiente” foi instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulando as ações e condutas em defesa do meio ambiente e o procedimento de licenciamento ambiental, constituindo ainda o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e o Cadastro de Defesa Ambiental. Além dela, a Constituição Federal dispôs seus princípios e diversas são as resoluções e decretos regulamentadores existentes a respeito.

“Licenciamento Ambiental é “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” (Resolução CONAMA nº 237/97, art. 1º, inc. I).

O escopo do licenciamento é a compatibilização da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, com foco nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento.

“Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sócio-econômicas; c) a biota; d) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e) a qualidade dos recursos ambientais” (Edna Cardozo Dias, in 'Manual de Crimes Ambientais', Belo Horizonte, Mandamentos Livraria e Editora, 1999, p. 41)

A opção do legislador constituinte pela competência comum para a defesa do meio ambiente, bem como do legislador ordinário pela criação do SISNAMA, sinalizam a importância que se deu à cooperação entre os entes federados, seus órgãos e entidades, na proteção e execução daqueles temas a que se conferiu dignidade constitucional.

Na Constituição Federal o licenciamento está inserido dentre as competências comuns dos entes federados.

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

(...)

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

(...)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

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)” (g.n.).

Tendo em vista que até a presente data não foram editadas as Leis complementares de que trata do parágrafo único do art. 23, às entidades administrativas e aos órgãos jurisdicionais resta se valer dos princípios constitucionais e das normas infraconstitucionais, em especial a Lei 6938/1981, bem como dos atos normativos que regulam a matéria (Resoluções nº 00 1/86 e 237/1997 do CONAMA), para solucionar questões relacionadas com a distribuição de competências materiais.

Nesse aspecto, o art. 10 da Lei 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) traz o critério da magnitude dos impactos para definir a competência licenciatória dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. No seu §4º especifica a atuação do IBAMA.

“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. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de **atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional**. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)” (g.n.).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

A amplitude dos conceitos “nacional” e “regional” tem deixado um pouco incerta a atividade licenciadora do IBAMA. Deve-se entender como de impacto regional a obra ou o empreendimento que, apesar de realizado em apenas um Estado, atinge diretamente duas ou mais unidades federativas; como de impacto nacional aqueles que se realizam em dois ou mais estados, os que são fronteiriços (entre estados ou entre o Brasil e outro país) e também os localizados em terras indígenas.

Outro critério que se pode extrair do dispositivo suso é o da competência supletiva do IBAMA, ou seja, atuará a autarquia como órgão licenciador quando inexistir órgão ambiental estadual, quando este não atue com o devido zelo (inépcia) ou mantenha-se omissivo, inerte. A fim de suprir eventual deficiência de certos estados e de grande parte dos municípios optou o legislador pela competência supletiva da União em relação aos demais entes da federação.

O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, definiu os empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Esse licenciamento deve ser efetuado em um único nível de competência, repartindo-se harmonicamente as atribuições entre o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, em nível federal, e os órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar o empreendimento.

Referida Resolução, cumprindo o comando constitucional, não confere apenas aos estados a competência residual em matéria de licenciamento, pois, em verdade, caso o impacto ambiental seja meramente local, o que significa não ultrapassar os limites do município, este deverá promover o licenciamento.

“Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento **do órgão ambiental competente**, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.” (g.n.).

“Art. 6º - **Compete ao órgão ambiental municipal**, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e **atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.**” (g.n.).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

Assim, verificar-se-á, inicialmente, em consonância com o critério da magnitude dos impactos e da supletividade, se o impacto é meramente local, caso em que a competência será do órgão ambiental municipal.

A Resolução 237/97 do CONAMA ainda refere-se a outros critérios, afora os já citados, e relaciona hipóteses em que o licenciamento deve ser necessariamente conduzido pelo IBAMA.

“Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de **empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional**, a saber:

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

II - localizadas ou desenvolvidas **em dois ou mais Estados;**

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

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.” (g.n.).

Leva-se em consideração a dominialidade do bem, a localização do empreendimento e a potencial amplitude do dano.

Malgrado a Resolução 237/1997 CONAMA estabelecer, no inciso I do art. 4º, a competência do IBAMA com base na localização/titularidade do bem envolvido, é necessário que se faça uma interpretação conforme a Constituição, de modo a concluir que em todo caso deve ser verificada a magnitude do impacto, se de âmbito regional ou nacional.

Não obstante a localização da atividade já requerer em alguns casos uma maior atenção e rigor na definição da competência, a abrangência do dano (efetivo ou potencial) deverá ser sempre sopesada.

Conflitos entre entes federativos devem ser evitados pela adesão a regras objetivas de divisão de competência. Tendo em vista que, nos termos da lei, apenas o



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

significativo impacto ambiental regional ou nacional permitirá ao IBAMA atuar como órgão licenciador, qualquer outro critério não pode ser aplicado isoladamente.

Ou seja, como em nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado, a grandeza dos impactos diretos da obra/atividade é o único critério atualmente viável, devendo ser aplicado até que o Poder Legislativo edite a Lei complementar de que trata o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Seria impossível para a autarquia federal desconsiderar a potencialidade do dano ambiental e licenciar todos os empreendimentos, mesmo que de impactos meramente locais, somente por estarem localizados, por exemplo, na zona costeira.

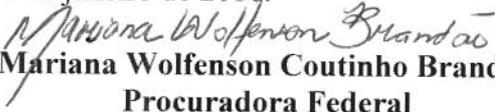
Assim, em se tratando de empreendimento capaz de ocasionar “significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional” (sempre sujeitos a EIA/RIMA, conforme prevê o art. 225, §1º, IV, da CF), caberá a autarquia federal com exclusividade a condução do procedimento.

Do exposto, não obstante manifestação da DILIC segundo a qual “os empreendimentos em questão se caracterizam como de pequeno porte, considerando a dimensão da área de interferência no rio e a necessidade de se estocar o produto em uma área também de pequena magnitude” (Nota Técnica DILIC nº051/2006)”, para que haja manifestação conclusiva é necessário que o setor técnico competente esclareça se a atividade causará impactos ambientais diretos sobre os estados de São Paulo e Paraná.

Por derradeiro, caso se constate que à autarquia federal não compete atuar como órgão licenciador, não há falar-se em delegação, cumprindo ao IBAMA tão-somente orientar os órgãos estaduais de meio ambiente na solução de eventuais conflitos. Reitera-se, nesse caso, sugestão já ventilada nos autos no sentido de que os órgãos estaduais de meio ambiente, com o auxílio do IBAMA, elaborem termo de cooperação para uniformizar o procedimento de licenciamento ambiental da atividade de extração de areia em leito de rios federais.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 11 de janeiro de 2010.

  
**Mariana Wolfenson Coutinho Brandão**  
**Procuradora Federal**  
**Matrícula 1.585.303**