

A PROBLEMÁTICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DESENVOLVIDAS NA BAHIA

LUCIANO AMORIM CORREIA FILHO¹

1. Introdução 2. Legislação do Estado da Bahia referente à dispensa de licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris e sua cronologia 2.1. Procedimento de licenciamento ambiental adotado pelo Estado da Bahia 2.2. Breves apontamentos sobre a Lei 10.431/2006 2.3. Breves apontamentos sobre o Decreto 14.024/2012 2.4. Breves apontamentos sobre o Decreto 15.682/2014 2.5. Decreto 16.963/2016 3. Imbróglio jurídico 3.1. Recomendação Conjunta N. 01/2016 e Ação Civil Pública N. 10297-36.2016.4.01.3300 3.2. Argumentos apresentados pelo IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - em resposta a Ação Civil Pública (de N.º. 10297-36.2016.4.01.3300) 3.3. O Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988 3.4. Legislações Federais 3.5. Breves apontamentos sobre a Lei 6.938/1981 – PNMA 3.6. Breves apontamentos sobre a Resolução do CONAMA de N.º. 237/1997 3.7. Breves apontamentos sobre a LC N. 140/2011 – Dispõe sobre Licenciamento Ambiental 3.8. Conflito Normativo 3.9. Decretos Regulamentares 4. Conclusão

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar a aplicação dos Decretos Estaduais da Bahia de N.º. 15.682/2014 e 14.024/2012, que normatiza o Licenciamento Ambiental nas Atividades Agrossilvipastoris no âmbito estadual, regulamentando a Lei 10.431/2006, bem como analisar se há ou não conflito de legalidade entre os referidos Decretos Estaduais e a Legislação pertinente ao tema de âmbito federal, como fora arguido pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual através de Ação Civil Pública. Para tanto, será necessário analisar a legislação pertinente ao Licenciamento Ambiental das atividades agrossilvipastoris de âmbito federal e do estado da Bahia, examinando a ocorrência ou não de conflitos de legalidade e/ou constitucionalidade. Assim, constatar se os artigos 8º e 135 e seu ANEXO IV, Divisão A, previsto no Decreto Estadual N.º. 15.682/2014, e decorrentes alterações no texto final do Decreto Estadual N.º. 14.024/2012, são conflitantes com as disposições de âmbito federal.

1 - INTRODUÇÃO

O Estado da Bahia passou a dispensar a realização do procedimento administrativo de Licenciamento Ambiental para as atividades agrossilvipastoris desenvolvidas no Estado. Esta conduta foi adotada a partir da vigência do Decreto

¹ Luciano Amorim Correia Filho é advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional da Bahia, sob o número 48.036, formado em Direito pela UFBA e pós-graduado em Direito Público pelo CBEPJUR.

15.682/2014, que modificou a redação do artigo 135 do Decreto 14.024/2012, que por sua vez regulamenta a Lei 10.431/2006 – que trata da Política Estadual de Meio Ambiente.

Esta decisão beneficiou a classe exploradora das atividades agrossilvipastoris, que deixou de ter o ônus de licenciar a atividade desenvolvida, o que reflete em economia financeira – frente aos custos de realização do licenciamento, e também economia de tempo – considerando o tempo despendido para realização deste procedimento administrativo ante o aparelho Estatal.

Doutro lado, a sociedade deixou de ter a garantia de fiscalização do poder estatal frente ao indivíduo explorador de recursos ambientais, por meio do licenciamento da atividade, o que deixou espaço para a prática de infrações ambientais.

Dentro deste panorama o Ministério Público Estadual e Federal ajuizaram uma Ação Civil Pública denunciando supostas ilegalidades nas normas estaduais da Bahia pertinentes ao tema, requerendo ao Poder Judiciário que seja declarada ilegalidade dos supracitados Decretos.

Nesta esteira, passaremos a examinar a situação jurídica acima apresentada buscando responder se há ou não ilegalidade nos referidos Decretos publicados pelo Estado da Bahia, conforme defendido pelos Ministérios Públicos.

Para a consecução da presente pesquisa será adotada a investigação Bibliográfica, também utilizando como fontes legislações, a Ação Civil Pública de Número 10297-36.2016.4.01.3300, jurisprudências, revistas, periódicos e internet.

No primeiro momento serão examinadas as normas emanadas do Estado da Bahia sob o tema Licenciamento Ambiental, suas fontes, ordem cronológica e teor destas normas.

No segundo momento serão apresentados os argumentos do Ministério Público Federal e Estadual dispostos na Ação Civil Pública, bem como os argumentos do IBAMA, INEMA e do Estado da Bahia.

No terceiro momento serão expostas as legislações de âmbito federal que regulam o tema do Licenciamento Ambiental.

Por fim, no último capítulo, será apresentada conclusão após minucioso exame sobre a existência ou não de ilegalidade nos Decretos publicados pelo Estado da Bahia. É o que passamos a examinar.

2. LEGISLAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA REFERENTE À DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS E SUA CRONOLOGIA

O Estado da Bahia no ano de 2006 publicou a **Lei 10.431**², que dispõe sobre a política de meio ambiente e de proteção à biodiversidade do Estado, dando também outras providências. Esta lei visa assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas, a ser implementada de forma descentralizada, integrada e participativa³.

No ano de 2012, o Estado publicou o **Decreto N. 14.024**⁴, que aprovou o regulamento da Lei 10.431/2006 e da **Lei 11.612**⁵ (que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos do Estado da Bahia).

Dois anos após a publicação do Decreto N. 14.024, o Estado da Bahia publicou o **Decreto de N. 15.682/2014**⁶, norma esta que, dentre outras providências, determinou a dispensa da necessidade de realização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental para os exploradores de atividades agrossilvipastoris.

2.1. Procedimento de licenciamento ambiental adotado pelo Estado da Bahia

Desde a entrada em vigor do Decreto 15.682 no ano de 2014 o Estado da Bahia passou a considerar desnecessária a realização do procedimento administrativo de Licenciamento Ambiental para a realização das atividades agrossilvipastoris.

Desta forma, o INEMA (Instituto Estadual do Meio Ambiente da Bahia) passou a estar desautorizado a realizar Licenciamento Ambiental destas atividades.

O referido Decreto ao alterar a redação do artigo 135 e Anexo IV do Decreto 14.024/2012, passou a dispensar a exigência do Licenciamento Ambiental para tais atividades. Exigência esta contida na redação original do Decreto 14.024.

A redação do referido artigo passou a ser a seguinte:

“Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvipastoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo

² Lei do Estado da Bahia de Número 10.431/2006, disponível em: < http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf >.

³ Artigo 1º da Lei 10.431/2006.

⁴ Decreto Estadual da Bahia de Número 14.024/2014, disponível em: < <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/DECRETO-N%C2%BA-15.682-DE-19-DE-NOVEMBRO-DE-2014.pdf> >

⁵ Lei do Estado da Bahia de Número 11.612/2009, disponível em: < [http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei_11612\[1\].pdf](http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei_11612[1].pdf) >

⁶ Decreto Estadual da Bahia de Número 15.682/2014, disponível em: < <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/DECRETO-N%C2%BA-15.682-DE-19-DE-NOVEMBRO-DE-2014.pdf> >

IV, para fins de enquadramento e verificação da exigência do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

Parágrafo único - Os pedidos de supressão de vegetação nativa dos empreendimentos agrossilvipastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo deverão observar as disposições do Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014, e o enquadramento definido no Anexo IV deste Decreto.”

O supracitado Anexo IV do Decreto 14.024/2012 foi alterado pelo Anexo II do Decreto 15.682/2014, passando a isentar a classe que desenvolve atividades agrossilvipastoris no âmbito estadual da realização de licenciamento ambiental, conforme se extrai da leitura das seguintes normas: artigo 135 do Decreto 14.024/2012, c/c ao Anexo IV do Decreto 14.024/2012.

2.2. Breves apontamentos sobre a Lei 10.431/2006

A Lei 10.431/2006 entrou em vigor no ano de 2007, dispondo, dentre outros temas, sobre a política de meio ambiente e de proteção à biodiversidade do estado da Bahia. Esta lei trata dos princípios, objetivos e diretrizes da política estadual do meio ambiente.

A lei em comento dispõe ainda sobre os instrumentos da política estadual de meio ambiente e de proteção à biodiversidade. Dentre estes instrumentos destaca-se o licenciamento ambiental, previsto no seu artigo 6º, inciso X.

O licenciamento ambiental está regulado na lei em estudo nos artigos 42 a 53-C, sendo que o artigo 43 define licenciamento ambiental nos seguintes termos:

Art. 43 - A Licença Ambiental é o ato administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente avalia e estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, para localizar, instalar, operar e alterar empreendimentos ou atividades efetivas ou potencialmente degradadoras.

Percebe-se da leitura do artigo supracitado que o licenciamento ambiental é ato estatal que objetiva fiscalizar/condicionar a atividade desempenhada pelo empreendedor.

A multicitada lei destaca ainda as situações em que será necessária a realização de licenciamento ambiental:

Art. 42 - A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, na forma do disposto nesta Lei e demais normas dela decorrentes.

Em apertada síntese, como se observa no exposto acima, a lei 10.431/2006 traçou princípios de preservação ambiental bem como instituiu como um dos seus principais instrumentos na busca da preservação do meio ambiente o licenciamento ambiental.

2.3. Breves apontamentos sobre o Decreto 14.024/2012

O Decreto 14.024/2012 aprova o Regulamento da Lei 10.431/2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei 11.612/2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A referida norma trata dos princípios, objetivos e diretrizes da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia; dos instrumentos de gestão ambiental; do Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos; do zoneamento territorial ambiental e gerenciamento costeiro; das normas, diretrizes e padrões de emissão e de qualidade ambiental; da avaliação de impactos ambientais; do Licenciamento Ambiental; da proteção da biodiversidade; do Sistema Estadual de Meio Ambiente; dos Instrumentos Econômicos, dentre outros.

Aqui, cabe destacar, que no momento da entrada em vigor do presente Decreto, o licenciamento ambiental das atividades agrossilvilpistoris era obrigatório, sendo estabelecido no artigo 135.

2.4. Breves apontamentos sobre o Decreto 15.682/2014

O Decreto 15.682/2014 altera o Regulamento da Lei nº 10.431/2006 e da Lei nº 11.612/2009, aprovado pelo Decreto nº 14.024/2012.

Dentre as diversas alterações realizadas pelo citado Decreto, a que diretamente interessa ao presente trabalho foi a modificação efetuada no artigo 135, e seu parágrafo único, do Decreto 14.024/2012, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvilpistoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo

IV, para fins de enquadramento e verificação da exigência do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

Parágrafo único - Os pedidos de supressão de vegetação nativa dos empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo deverão observar as disposições do Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014, e o enquadramento definido no Anexo IV deste Decreto.

O referido anexo IV, não exigia a realização de licenciamento ambiental para os empreendimentos exploradores de atividades agrossilvilpistoris. Apenas demandava a realização de requerimento e a realização do CEFIR (Cadastro Estadual Federal de Imóveis Rurais).

2.5. Breves apontamentos sobre o Decreto 16.963/2016

O Decreto 16.963/2016 altera o Regulamento da Lei nº 10.431/2006 e da Lei nº 11.612/2009, aprovado pelo Decreto nº 14.024/2012, e dá outras providências.

Neste Decreto, há estabelecimento de nova redação ao artigo 135 do Decreto 14.024/2012, passando à seguinte redação:

Art. 135 - As atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV deste Regulamento, para fins de enquadramento do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

Parágrafo único - Os pedidos de supressão de vegetação nativa das atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas, que impliquem em uso alternativo do solo, deverão observar as disposições do Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014, e o enquadramento definido no Anexo IV do Decreto nº 14.024, de 06 de junho de 2012.

Por sua vez, o anexo IV referido também foi alterado, de modo a fazer constar a “criação de animais” como sendo atividade sujeita a autorização por procedimento especial de licenciamento, conforme se observa:

Portanto, após a entrada em vigor do Decreto 16.963/2016 a atividade de criação de animais passou a estar condicionada ao licenciamento ambiental, na modalidade autorização por procedimento especial.

3. IMBRÓGLIO JURÍDICO

Após a entrada em vigor do Decreto do estado da Bahia de número 15.682 de 2014, os exploradores de atividades agrossilvipastoris localizadas no estado da Bahia passaram a estar dispensados da realização de licenciamento ambiental.

Em decorrência desta medida, o Ministério Público Federal e Estadual assumiu conduta objetivando desfazer esta norma estabelecida. Adotou as diligências apresentadas a seguir.

3.1. Recomendação Conjunta N. 01/2016 e Ação Civil Pública N. 10297-36.2016.4.01.3300

O Ministério Público Federal e Estadual, em 22 de janeiro de 2016, expediu Recomendação Conjunta⁷ direcionada ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) em que traz as seguintes recomendações⁸:

I – que não remeta os processos de embargos promovidos pelo IBAMA nos empreendimentos agrícolas no Oeste do Estado da Bahia para a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia – SEMA, em razão da vedação presente nos arts. 11 e 13, da Lei n. 9.748/99 e demais fundamentos acima considerados;

II – que realize fiscalização nas áreas embargadas para verificar o cumprimento dos mesmos e, em caso de descumprimento ou violação do embargo, deverá o Ministério Público Federal ser comunicado, nos termos do art. 108, §1º do Decreto n. 6.514/2008;

III – que continue realizando ações de fiscalização ambiental nos empreendimentos que realizam atividades agrossilvipastoris e exigindo a licença ambiental dos mesmos, em atenção ao disposto no art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011 e no art. 70, §3º, da Lei n. 9.605/98;

A Ação Civil Pública fora ajuizada devido à não observância das recomendações realizadas, de modo que se fez necessário recorrer ao Poder Judiciário para que este pudesse decidir o procedimento adequado a ser seguido.

⁷ Recomendação Conjunta N. 01/2016, preparatório de inquérito civil n°. 1.14.003.000345/2015-87.

⁸ *Ibid*, p. 5.

3.2. Argumentos apresentados pelo IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - em resposta a Ação Civil Pública (de N.º. 10297-36.2016.4.01.3300)

O IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) em resposta a Ação Civil Pública (de N.º. 10297-36.2016.4.01.3300), apresentou os seguintes argumentos⁹:

Sustentou que o Parecer n.º 826/2015 preserva a competência constitucional do Estado Membro e, especialmente, a eficácia da legislação ambiental inerente a cada ente, dentro das três esferas federativas.

Defendeu que o Autor visa inibir os efeitos da legislação estadual que goza de presunção de constitucionalidade. Afirmou que se a Lei Estadual dispuser que determinada atividade não possui potencial agressor ao meio ambiente, e sua execução for permitida, o licenciamento ambiental se dará ante o prévio assentimento do Poder Público quanto à utilização de recursos naturais naquela modalidade específica.

Que compete aos Estados o licenciamento ambiental como determina o art. 8º, da LC n.º 140/11. Defendeu que a Portaria INEMA n.º 8.572/2014 é mais rigorosa para autorizar a supressão de vegetação e utilização recursos hídricos. Aduziu que o procedimento de licenciamento ambiental exigido pelo Estado da Bahia não dispensa autorização prévia para atividades de baixo potencial ofensivo ao meio ambiente.

Que a sobrecarga de atribuições fiscalizatórias sobre o IBAMA causará debilidade no exercício do Poder de Polícia. Ademais, o conflito e a sobreposição de atividades pelos órgãos federal e estadual poderá ensejar insegurança jurídica para a população.

Afirmou, ainda, que a referida Ação Civil Pública está sendo utilizada indevidamente como supedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

3.3. O Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988

A Constituição Republicana em vigor, promulgada em 05 de outubro de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã¹⁰ - denominação atribuída pelo, à época,

⁹ Argumentos presentes na Sentença, encontrada no site: < <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=102973620164013300&secao=BA&pg=1&enviar=Pesquisar> >. Visitado em 05/11/2018.

¹⁰ Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2012, p. 70.

Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Ulysses Guimarães, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, trouxe um capítulo específico sobre o meio ambiente¹¹.

Segundo Talden Farias, ao entrar em vigor a referida norma, “o cidadão não mais é considerado agente passivo, mas ativo, portador da titularidade do dever de preservar e defender o meio ambiente¹²”.

Acrescenta Romeu Thomé¹³ que:

“A Constitucionalização do meio ambiente no Brasil proporcionou um verdadeiro salto qualitativo em relação às normas de proteção ambiental. Os grandes princípios ambientais são içados ao patamar constitucional, assumindo um posto eminente, ao lado das grandes liberdades públicas e dos direitos fundamentais. A Carta Magna de 1988 inova, portanto, em relação às Constituições anteriores, que apenas abordavam os recursos naturais sob o enfoque utilitarista, e nunca protecionista.”

Embora as diretrizes da tutela do meio ambiente estejam traçadas no capítulo VI da Constituição Federal - acima transcrito -, esta não se limita a uma única disposição normativa, conforme se observa:

Embora as diretrizes da tutela do meio ambiente estejam traçadas no Capítulo VI do Título VIII da Constituição de 1988, esta não se limita ao art. 225; faz outras referências expressas e implícitas. Dentre as mais relevantes, encontram-se as disposições do Título VII, que reservou os Capítulos 1, II e III, respectivamente, aos Princípios Gerais da Atividade Econômica (arts. 170 a 181), à Política Urbana (arts. 182 e 183) e à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária (arts. 184 a 191)¹⁴.

No mesmo sentido, Frederico Amado¹⁵ ensina:

Hoje, no Brasil, toda a base do Direito Ambiental se encontra cristalizada na Lei Maior: **competências legislativas** (artigos 22, IV, XII e XXVI, 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II); **competências administrativas** (artigo 23, III, IV, VI, VII e XI); **Ordem Econômica Ambiental** (artigo 170, VI); **meio ambiente artificial** (artigo 182); **meio ambiente cultural** (artigos 215 e 216); **meio ambiente natural** (artigo 225), *entre outras*

¹¹ **Ibid**, p. 73.

¹² FARIAS, Taden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; Melo, Geórgia K. R. M. M. Direito Ambiental, 3ª edição, revista, ampliada, atualizada. Editora Jus Podivm, 2015, P. 56.

¹³ THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 4ª Ed., Salvador: JusPodivm, 2014, P. 110.

¹⁴ **Ibid**, p. 50.

¹⁵ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado / Frederico Augusto Di Trindade Amado. – 5.ª ed. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2014, p. 50, 51.

disposições esparsas não menos importantes, formando o denominado **Direito Constitucional Ambiental**.

(Destaques acrescentados)

O artigo 170 da Constituição Republicana ao tratar da ordem econômica trouxe em um dos seus incisos a defesa do meio ambiente como sendo um dos seus princípios.

Sobre este artigo destaca Frederico Amado¹⁶:

O exercício de atividade econômica potencialmente causadora de dano ambiental depende de prévia autorização do poder público a partir do licenciamento ambiental destas atividades, tendo em vista o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, além do direito que têm o Estado de intervir nas atividades econômicas, bem como, porque a defesa do meio ambiente é um dos princípios de ordem econômica, positivados no art. 170, V, da Constituição Federal.

(Destaques acrescentados)

A Constituição Federal de 1988 dispõe ainda sobre as competências em matéria ambiental, no aspecto legislativo e no administrativo/fiscalizatório. A distribuição de competência feita pela Constituição segue o princípio básico da predominância do interesse, muito bem ilustrada pelo Min. Alexandre de Moraes¹⁷:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da *predominância do interesse*, que assim se manifesta:

[...]

Assim, pelo princípio da *predominância do interesse*, à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1o), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

(Destaques acrescentados)

Na competência legislativa privativa há a possibilidade de delegação, pois a teor do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal de 1988, lei complementar poderá

¹⁶ **Ibid**, p. 303.

¹⁷ Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. – 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2016, p. 501.

autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo¹⁸.

Observa-se, portanto, que a competência administrativa/fiscalizatória foi atribuída de maneira **comum** entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre a competência comum ensinam¹⁹:

Na competência comum (cumulativa ou paralela) há um campo comum de atuação dos entes federativos, de exercício cumulativo, conjuntamente, em pé de igualdade, para a prática de atos administrativos e a elaboração de leis e atos normativos, de modo que ação de um deles não implica exclusão da competência dos demais.

[...]

Em face disso, **uma norma somente deve ser suplementada quando houver realmente necessidade de adaptar a regra geral às situações de fato, para que o bem jurídico em questão possa ser efetivamente protegido.** No entanto, essa é uma necessidade muito comum em relação à legislação ambiental, visto que cada Estado e cada Município, para não dizer cada bioma e cada ecossistema, possuem uma realidade diferente e apresentam demandas específicas.

(Destaques acrescentados)

O artigo 24 da Lei Maior disciplina a competência legislativa concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre o citado artigo ensinam os doutrinadores²⁰:

A **competência concorrente** é aquela atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais, estando prevista no art. 24 da Constituição Federal. (Destaques acrescentados)

No mesmo sentido²¹:

A repartição da competência legislativa ambiental está disciplinada pela Carta Magna, prescindindo a princípio de uma regulamentação normativa infraconstitucional. Subdivide-se em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada.

A **competência remanescente** diz respeito aos estados-membros e é aquela que permite a atividade legislativa em relação às matérias não vedadas implícita ou expressamente, estando prevista no §1º do art. 25 da Constituição da República.

¹⁸ Thomé, Romeu. **Op. Cit.**, P.130.

¹⁹ FARIAS, Taden; **Op. Cit.**, P. 93

²⁰ **Ibid**, p. 89.

²¹ **Ibid**, p. 90.

A competência exclusiva diz respeito à União, aos Estados e aos Municípios e é aquela atribuída unicamente a uma entidade, **sem** a possibilidade de **delegação**, estando prevista no § 2º do art. 25 e no inciso 1 do art. 30 da Constituição Federal.

A competência privativa diz respeito à União e é aquela que, embora seja própria de uma entidade, pode ser delegada ou suplementada desde que respeitados os requisitos legais, sendo prevista no art. 22 da Constituição Federal.

É preciso destacar que a competência legislativa privativa da União (CF, art. 22) e a competência legislativa exclusiva (CF, art. 25), embora tratem em diversos dispositivos da questão ambiental, possuem um caráter muito mais de gestão administrativa e econômica do que de proteção ambiental propriamente falando.

[...]

Na prática, **predomina a competência concorrente** entre a União, os Estados e o Distrito Federal em relação à competência legislativa em matéria ambiental, cabendo à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União.

(Destaques acrescentados)

Os citados autores²² explicam ainda que:

O regime jurídico federativo brasileiro é bastante complexo, inclusive em relação às competências em matéria ambiental. Estas se encontram repartidas entre os entes federativos. A finalidade é descentralizar a proteção ambiental e implementar um sistema que funcione de modo integrado.

Todavia, a abrangência e os limites das atribuições dos diversos órgãos ambientais ainda não estão claramente delimitados, o que tem gerado dificuldades e até mesmo conflitos na atuação protetiva do meio ambiente. Neste contexto, observa-se uma verdadeira superposição de competências, a provocar constante elaboração de planejamentos discrepantes.

Já se pode ver que um dos temas mais conflituosos em matéria ambiental é a repartição de competências. A Constituição Federativa, ao tratar da organização político-administrativa, dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a **administrativa** e a **legislativa**. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito ao poder-dever de atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito ao poder-dever de legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

Com efeito, o Brasil adota um sistema complexo de distribuição das competências, por meio da técnica de enumeração dos poderes da União (CF, arts. 21 e 22) e de poderes remanescentes aos Estados (CF, art. 25, § 1º), além de indicar poderes aos Municípios (CF, art. 30, mas prevê também possibilidades de

²² *Ibid*, p. 78.

delegação (CF, art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados nos quais a competência para estabelecer diretrizes, normas e ou políticas gerais é atribuída à União, ao passo que aos Estados ou mesmo aos Municípios a competência complementar. (Destaques acrescentados)

Ilustra bem o acima exemplificado as palavras de Romeu Thomé em que afirma que “Na hipótese de a União estabelecer normas específicas para aplicação nos Estados e DF, sua atuação será inconstitucional, por invasão da competência desses entes federativos. A União deve respeitar as especificidades de cada ente da federação”²³.

Sobre competência para o Licenciamento Ambiental ensina Romeu Thomé²⁴:

A competência material (administrativa) em matéria ambiental é comum a todos os entes da federação, de acordo com o artigo 23, inciso VI da Constituição Federal de 1988. Destarte, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios atuar administrativamente nas questões referentes à proteção ambiental, desde que a atuação de um ente não macule a competência de outro.

No que tange ao licenciamento ambiental, as três esferas de governo (União, Estados, DF e Municípios) estão habilitadas a licenciar empreendimentos impactantes. Para tanto devem criar, através de lei, seus Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros profissionais legalmente habilitados. Isso porque as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A competência específica para o licenciamento ambiental deve recair, no caso concreto, apenas ao ente federado competente, tendo em vista não haver possibilidade de licenciamento ambiental simultâneo. Segundo o artigo 7º da Resolução CONAMA 237/97, “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecidos nos artigos anteriores.” Ratifica tal entendimento o *caput* do artigo 13º da Lei Complementar 140/2011 ao estabelecer que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo (...)”.

Caso haja interesse de mais de um ente federado no licenciamento de determinada atividade ou empreendimento, pode(m) o(s) interessado(s) até mesmo se manifestar(em) no procedimento de licenciamento ambiental. Todavia, tal manifestação deverá

²³ Thomé, Romeu. **Op. Cit.**, P. 133.

²⁴ Thomé, Romeu. **Op. Cit.**, P.242, 243.

observar os prazos previstos para o licenciamento e não terá caráter vinculante, mas apenas opinativo.

A definição do ente federativo competente para o licenciamento deve ser fixada em cada caso concreto, e para tanto se faz necessária a utilização de critérios definidores de competência. Talvez seja esse o tema mais controvertido relacionado ao licenciamento ambiental, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, tendo em vista os inúmeros critérios de definição de competência apresentados pelas normas ambientais e seus interpretes.

Cabe destacar que a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, apresenta algumas alterações em relação aos critérios de definição de competência até então adotados.

A Constituição Federal de 1988 trouxe também o instituto da “Função Social do Imóvel Rural”. Importante inovação no ordenamento jurídico que ampliou a esfera de defesa ambiental, ao criar o dever para o explorador de atividades rurais de desenvolver as suas atividades em consonância com o anseio da sociedade de respeito e preservação ao meio ambiente, em consonância com as normas de direito ambiental.

Sobre a Função Social da Propriedade ensinam²⁵:

O princípio da **função social da propriedade** exige obrigações de fazer e de não fazer, sendo importante destacar que não se nega ao proprietário o direito exclusivo sobre a coisa, apenas se exigindo que o uso da propriedade resulte em benefícios à coletividade.

O direito ao livre exercício da atividade econômica está condicionado ao cumprimento da função social, de maneira que as atividades econômicas não podem ser lesivas ao meio ambiente. A perspectiva ambiental deve incidir sobre a propriedade dos meios de produção e sobre a atividade empresarial de uma forma geral, contribuindo para que as gerações presentes e futuras gozem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Um ponto que precisa ser destacado é que ao definir a função social como princípio da ordem econômica no inciso III do art. 170, a Constituição Federal quis se referir à propriedade no sentido mais amplo possível, de maneira a abarcar não só os bens objeto de direito real mas todo e qualquer bem patrimonial. A função social da propriedade é representada pelo conjunto de normas constitucionais que têm como objetivo fazer com que a propriedade desempenhe o seu papel natural. Não existe um único regime para a função social da propriedade, posto que existem diversos direitos de propriedade.

(Destaques acrescentados)

²⁵ FARIAS, Taden; **Op. Cit.**, P. 43 e 44.

O conteúdo exposto neste tópico sintetiza o tratamento constitucional dispensado ao Meio Ambiente que diz respeito diretamente ao presente estudo.

3.4. Legislações Federais

No ordenamento jurídico nacional há legislações federais que normatizam o licenciamento ambiental no território brasileiro, bem como confere outras garantias visando à preservação ambiental, sendo as principais relacionadas ao presente estudo as que examinaremos a seguir.

3.5. Breves apontamentos sobre a Lei 6.938/1981 – PNMA

A Lei 6.938/1981 dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e dá outras providências. Sobre o SISNAMA ensina Romeu Thomé²⁶:

“A finalidade da criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente é estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis de federação, visando a assegurar mecanismos capazes de, eficientemente, implementar a política nacional do meio ambiente. A LPMA inclui, portanto, como integrantes do SISNAMA, também os órgãos estaduais (seccionais) e municipais (locais), e não apenas órgãos da União.”

Esta lei tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana²⁷.

A necessidade de harmonização entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e equidade social, hoje denominado “desenvolvimento sustentável”, é um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente²⁸.

A Lei 6.938/1981 em seu artigo 8º atribui competência ao CONAMA de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

Mais adiante, em seu artigo 9º, institui o licenciamento ambiental como sendo instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

²⁶ Thomé, Romeu, **Op. Cit.**, P. 181.

²⁷ BRASIL, Lei 6.938/1981..

²⁸ Thomé, Romeu. **Op. Cit.**, P. 175.

De modo taxativo dispõe:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

(Destques acrescentados)

Diante o exposto nota-se o tratamento conferido ao meio ambiente pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente em que traz como um dos instrumentos para a consecução dos objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, o instituto do Licenciamento Ambiental.

3.6. Breves apontamentos sobre a Resolução do CONAMA de N. 237/1997

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida²⁹, no ano de 1997 publicou a Resolução de número 237³⁰.

A referida Resolução normatiza as competências atribuídas a cada ente estatal – União, Estados e Municípios – para a realização do Licenciamento Ambiental. Dispõe em seu artigo 7º que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”.

²⁹ **Ibid**, Artigo 6º, inciso II.

³⁰ CONAMA, Resolução 237 do ano de 1997.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), em seu artigo 8º atribuiu os seguintes deveres/poderes ao CONAMA:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; ([VETADO](#));

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; ([Redação dada pela Vide Lei nº 7.804, de 1989](#))

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama.

(Destaques acrescentados)

Nesta esteira, a multicitada Resolução do CONAMA instituiu a necessidade de realização do procedimento de Licenciamento Ambiental para as atividades agrossilvipastoris – previsto no Anexo 1, sem ter estabelecido em nenhum dispositivo legal a possibilidade de que estado-membro dispense o licenciamento ambiental nesta hipótese.

3.7. Breves apontamentos sobre a LC N. 140/2011 – Dispõe sobre Licenciamento Ambiental

A Lei Complementar de N.º. 140 do ano de 2011 fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas

decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção 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 flora³¹.

Logo em seu artigo 3º a LC estabelece os objetivos fundamentais dos entes federativos no exercício da competência comum a que se refere a Lei Complementar.

Além de incentivar a gestão descentralizada das questões ambientais, ela apresenta como objetivos harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos e garantir a uniformidade da política ambiental em todo território nacional³².

Mais adiante, no artigo 17, estabelece como sendo órgão com competência prioritária para a fiscalização dos empreendimentos aquele que for responsável pelo licenciamento ou autorização. Não obstante, em seu parágrafo 3º, o referido artigo dispõe que tal fato não impede que os demais entes federativos que possuam competência comum exerçam a fiscalização destes empreendimentos.

Romeu Thomé³³ expõe sobre o licenciamento ambiental:

A utilização dos recursos naturais, que constituem bem de uso comum do povo e são essenciais à sadia qualidade de vida, depende de prévio consentimento do Poder Público. O meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido tendo em vista o uso coletivo e, portanto, inexistente direito subjetivo à sua livre utilização.

O consentimento estatal para a utilização de recursos naturais é dada através do procedimento de licenciamento ambiental, importante instrumento de gestão ambiental, na medida em que, por meio dele, o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades que possam de alguma forma impactar o meio ambiente, buscando com isso a implementação dos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução. O licenciamento integra, portanto, a tutela administrativa preventiva do meio ambiente.

Nota-se da análise da Lei Complementar em exame que a intenção do Legislador foi a de priorizar a proteção, defesa e conservação do meio ambiente, fixando competências para fiscalização em determinadas situações, para fim de melhor organizar

³¹ Lei Complementar N°. 140 do ano de 2011.

³² Thomé, Romeu. **Op. Cit.**, P.205.

³³ **Ibid** P. 235.

a “máquina estatal”, sem com isso excluir os demais entes estatais da sua competência comum, em especial, de fiscalização ambiental.

3.8. Conflito Normativo

A Constituição da República de 1988 determina em alguns dos seus artigos as competências legislativas atribuídas a cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Segundo Pedro Lenza³⁴ no Brasil predomina o modelo de repartição de competência denominado horizontal, em que não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exercendo a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica. O referido autor ensina ainda:

Não se pode falar em hierarquia de atos normativos. Existem **campos de atribuição**, definidos pelo constituinte originário. Não se pode afirmar, por exemplo, que a lei municipal é hierarquicamente inferior a uma certa lei federal. No fundo, o que se tem são campos de atuação e, portanto, se, eventualmente, um determinado Município legisla sobre assunto de competência da União, o vício não é legislativo (entre as leis), mas, em essência, constitucional, ou seja, em relação à competência federativa para legislar sobre aquele assunto³⁵.
(Destaques acrescentados)

A Constituição Federal define as competências legislativas dos entes federativos nos seguintes artigos 22, 24, 25 e 30.

Vê-se que a Lei Maior não enumerou taxativamente as matérias de competência dos estados-membros, reservando a eles a denominada competência remanescente³⁶.

Conforme se extrai da redação do artigo 24 da CF acima colacionado, é de competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre Direito Ambiental (incisos I, VI, VII e VIII do citado artigo). Do parágrafo 1º ao 4º do artigo 24, o legislador determina os parâmetros a serem utilizados no desempenho da competência concorrente, fixando a competência da União para estabelecer as normas gerais, e os estados com competência suplementar – podendo exercer a competência plena na única hipótese de ter a União se omitido em estabelecer as normas gerais. Ainda, institui que

³⁴ Lenza, Pedro. **Op. Cit.**, p. 331.

³⁵ **Ibid**, página 333.

³⁶ Vicente, Paulo; Alexandrino, Marcelo – Direito Constitucional Descomplicado – 15. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método 2016, p. 383. 553,554

em caso de superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

Neste sentido ensinam³⁷:

Não há, portanto, que se falar em hierarquia entre normas oriundas de entes estatais distintos, autônomos, como na nossa Federação. Em caso de conflito entre lei federal, estadual e municipal, prevalecerá sempre aquela editada pelo ente federado competente para a disciplina da matéria. Exemplificando: se houver conflito entre uma lei federal e uma lei municipal no estabelecimento do horário de funcionamento de farmácia da municipalidade, prevalecerá a lei municipal, pois se cuida de assunto de interesse local, de competência da municipalidade (CF, art. 30, I); diversamente, se o conflito entre tais leis instaurar-se acerca da fixação do horário de funcionamento das agências bancárias, prevalecerá a norma federal, pois tal assunto está no

âmbito da competência material da União, por envolver tema de predominante interesse nacional (sistema financeiro nacional).

[...]

Há, ainda, uma situação específica em que o próprio texto constitucional estabelece uma relação de preponderância da lei federal sobre a lei estadual.

Cuida-se da denominada competência legislativa concorrente, quando a União, os estados e o Distrito Federal concorrem entre si na regulação de certas matérias, arroladas nos incisos do art. 24 da Constituição Federal. De fato, ao disciplinar a atuação dos diferentes entes políticos no âmbito da legislação concorrente, dispõe a Constituição Federal que as leis de normas gerais da União sobre as matérias listadas nos incisos do art. 24 devem ser observadas pelos estados (e pelo Distrito Federal), que, quanto a elas, exercem competência suplementar. Somente se inexisterem as leis federais de normas gerais é que os estados e o Distrito Federal exercem competência legislativa plena relativamente a essas matérias, mas "a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário"(CF, art. 24, §§ 1.0 a 4.0).

(Destaques acrescentados)

Portanto, em matéria de competência concorrente Estado ou Município podem legislar no interesse local, desde que respeitados parâmetros fixados por lei federal. Ademais, correto afirmar que **não há hierarquia entre Leis Federais, Estaduais ou Municipais, havendo somente divisão de competências.**

³⁷ *Ibid*, p. 553, 554.

Visto isso, correto afirmar que os Decretos emanados pelo Estado da Bahia somente poderiam excluir uma atividade da necessidade de realização do procedimento de licenciamento ambiental caso a lei de normas gerais emanadas pela União autorizasse, em contrário está agindo fora de suas atribuições, portanto agindo sem competência para tanto.

3.9. Decretos Regulamentares

O Decreto Regulamentar, também denominado Decreto Executivo, é espécie de norma jurídica expedida pelo chefe do Poder Executivo visando regulamentar determinada lei para o seu fiel cumprimento. Sua disposição legal encontra-se na Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso IV.

Os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ensinam sobre o tema³⁸:

Em nosso ordenamento jurídico, além dos atos primários - que, como visto, caracterizam-se por derivarem diretamente da Constituição, sem haurir sua validade de nenhuma outra fonte -, há inúmeros outros atos normativos, que, por serem editados com a finalidade de regulamentar algum outro ato infraconstitucional, são, de forma genérica, chamados atos infralegais.

Tais atos têm natureza administrativa e são editados para regulamentar atos primários, com o escopo de lhes dar fiel execução, ou mesmo para regulamentar outros atos infralegais. Assim, os decretos, atos administrativos privativos do Chefe do Poder Executivo, prestam-se, como regra, a regulamentar as leis, a fim de dar a elas fiel execução.
[...]

Nessa situação, se o decreto desbordar da lei, será ilegítimo, podendo ser, susgado por ato do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal.

(Destaques acrescentados)

O Estado da Bahia ao expedir o Decreto de Número 15.682/2014 passou a dispensar a realização do procedimento administrativo de Licenciamento Ambiental para as atividades agrossilvipastoris desenvolvidas no Estado. Entretanto, a competência para legislar sobre normas gerais acerca do tema licenciamento ambiental está atribuído pela Constituição Federal à União, cabendo ao Estado suplementar, se necessário, tal legislação, deste que não contrarie o estabelecido na lei de normas gerais.

A Lei 6.938/1981, em seus artigos 9, inciso IV e 10, estabelecem a necessidade do procedimento de licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais,

³⁸ *Ibid.*, p. 551.

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

Por sua vez, a Resolução 237/97 do CONAMA estabelece que as atividades agrossilvipastoris devem ser obrigatoriamente licenciadas. Esta resolução não faculta ao Estado Membro dispensá-la.

Ocorre que o Decreto Estadual de N°. 15.682/2014 criou uma nova hipótese de isenção de licenciamento – atividade agrossilvipastoris -, sendo que a Lei do Estado da Bahia de N°. 10.431/2006, estabelece como sendo única hipótese de isenção de licenciamento a prevista no artigo seu 53-A.

Portanto, o Estado da Bahia ao utilizar o instituto jurídico do Decreto para instituir nova hipótese de isenção para o procedimento de licenciamento ambiental, inova no ordenamento jurídico, o que não é permitido fazer através da figura do Decreto.

Os Decretos, como exposto acima, são classificados como normas de caráter secundário, que não podem inovar no ordenamento jurídico, mas tão somente regular a lei, para o seu fiel cumprimento.

4. CONCLUSÃO

Após minucioso exame a respeito da problemática do licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris no estado da Bahia, em que foram analisados os argumentos utilizados pelo Ministério Público na Recomendação e Ação Civil Pública contra o Estado da Bahia e Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEMA), bem como argumentos do IBAMA e das partes contrárias, estudo das legislações pertinentes ao tema licenciamento ambiental em âmbito nacional e regional, bem como consulta a livros de referências no campo do direito, conclui-se que o Estado da Bahia ao expedir o Decreto de Número 15.682/2014, em que isentou os exploradores das atividades agrossilvipastoris da realização do procedimento de licenciamento ambiental, agiu extrapolando o poder regulamentar do instituto jurídico Decreto, portanto, sem a competência necessária.

A Constituição da República traz em seu corpo uma série de previsões que dizem respeito à matéria ambiental. Nela, são estabelecidos princípios basilares do Direito Ambiental, como o princípio da precaução, da prevenção e do não-retrocesso ambiental. Este derradeiro proíbe que a norma ambiental que conceda maior defesa ambiental dê lugar a uma mais permissiva à depredação ambiental. Portanto, por este princípio, não é permitido que um ente federativo exclua as atividades agrossilvipastoris da realização de licenciamento ambiental, uma vez que esta atividade está prevista nos rols das Leis

6.938/81 e LC 140/2011 em que determina as atividades que devem se licenciadas. Deste modo, não é possível alterar a legislação ambiental para isentar os exploradores de atividades agrossilvipastoris.

A Lei Maior estabelece também as competências legislativas de cada ente federado, de modo que instituiu que cabe à União expedir Lei de normas gerais acerca das matérias pertinentes ao Direito Ambiental (artigo 24, incisos VI, VII, VIII e IX). Sendo assim, aos estados ficou reservada a competência para suplementar esta lei no que for necessário. Portanto, as normas estaduais não possuem poder para contrariar o que está estabelecido na lei de normas gerais, devendo segui-las.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, em seu artigo 10º estabeleceu o licenciamento ambiental como sendo um de seus principais instrumentos, obrigatório para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação. Importante repisar que esta lei não concedeu isenção quanto ao procedimento de licenciamento ambiental por parte dos exploradores de atividades agrossilvipastoris.

Na mesma esteira, a Lei Complementar de Número 140/2011, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece em seu artigo 17 como sendo órgão com competência prioritária para a fiscalização dos empreendimentos aquele que for responsável pelo licenciamento ou autorização. Mais adiante, em seu parágrafo 3º, este artigo institui que tal fato não impede que os demais entes federativos que possuam competência comum exerçam a fiscalização destes empreendimentos. Ademais, esta Lei Complementar em momento algum concede poderes ao Estados para isentar determinadas atividades da realização do procedimento de licenciamento ambiental.

A Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, atribuiu competência ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) para estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA tendo em vista a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em

conformidade com as respectivas competências, expediu a Resolução de número 237/1997. Esta Resolução estabeleceu a necessidade de realização do procedimento de Licenciamento Ambiental para as atividades agrossilvipastoris (previsto no Anexo 1) sem ter estabelecido em nenhum dispositivo legal a possibilidade de que estado-membro dispense o licenciamento ambiental nesta hipótese.

Sendo assim, conforme argumento do Ministério Público, os Estados-membros estão submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental detalhados nas resoluções editadas pelo CONAMA, devendo adotá-los como parâmetro para a sua atividade administrativa de ente licenciador, pois é competência do CONAMA estabelecer as normas e os critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e, por consequência lógica, para regular eventuais exceções à sua obrigatoriedade.

REFERENCIAL TEÓRICO

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado** / Frederico Augusto Di Trindade Amado. – 5.^a ed. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2014.

BAHIA, **Lei de Número 10.431/2006**, disponível em: < http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf >. Artigo 1º da Lei 10.431/2006.

_____, **Decreto de Número 14.024/2014**, disponível em: < <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/DECRETO-N%C2%BA-15.682-DE-19-DE-NOVEMBRO-DE-2014.pdf> >

_____, **Lei de Número 11.612/2009**, disponível em: <
[http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei_11612\[1\].pdf](http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei_11612[1].pdf) >

_____, **Decreto Estadual de Número 15.682/2014**, disponível em: <
<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/DECRETO-N%C2%BA-15.682-DE-19-DE-NOVEMBRO-DE-2014.pdf> >

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

_____, **Lei 6.938/1981.**

_____, **Lei Complementar N.º. 140/2011.**

CONAMA, Resolução 237/1997.

FARIAS, Taden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega; Melo, Geórgia K. R. M. M. **Dir. Ambiental, 3ª edição, revista, ampliada, atualizada.** Ed. Jus Podivm, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado** / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO, **Recomendação Conjunta N. 01/2016**, preparatório de inquérito civil n.º. 1.14.003.000345/2015-87.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 32. ed. rev. e atual. até a EC n.º 91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2016, p. 501.

SENTENÇA, disponível no site: <
<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=102973620164013300&secao=BA&pg=1&enviar=Pesquisar> >. Visitado em 05/11/2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 4ª Ed., Salvador: JusPodivm, 2014.

VICENTE, Paulo; Alexandrino, Marcelo – **Direito Constitucional Descomplicado** – 15. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método 2016, p. 383.