



Escola Nacional de Administração Pública

**ANÁLISE DA EFICÁCIA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBI-
ENTAL PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8 DO INSTITUTO BRASI-
LEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
(IBAMA)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Especialização em Gestão de Políticas
Ambientais, como requisito parcial para a obtenção
do título de Especialista em Gestão de Políticas
Ambientais.

Aluno: Brenner Ferreira Soares

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Gabriela G. B. Lima
Moraes

Brasília - DF

Agosto/2020



Escola Nacional de Administração Pública

**ANÁLISE DA EFICÁCIA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBI-
ENTAL PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8 DO INSTITUTO BRASI-
LEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
(IBAMA)**

Aluno: Brenner Ferreira Soares

ENAP - Escola Nacional de Administração
Pública

Resumo

Um Levantamento realizado pelo Serviço de Regularização Ambiental e Delegação de Competência – SERAD/DILIC/IBAMA, constatou que, mesmo havendo a possibilidade de delegação de competência dos processos de licenciamento ambientais federais, não havia muitos processos delegados. Observou-se que a principal alegação dos envolvidos neste processo era a ausência de norma que instruisse tal procedimento. (IBAMA, 2018). Com o objetivo de suprir esta lacuna, foi criada a Instrução Normativa Nº 8, de 20 de fevereiro de 2019. O presente trabalho objetivou avaliar a eficácia jurídica desta Instrução, a qual trata da delegação de competência para o licenciamento ambiental federal a estados e municípios. O estudo foi realizado a partir do levantamento e análise de 68 processos de delegação de licenciamento ambiental a Estados, Distrito Federal e Municípios dentro da SERAD/DILIC/IBAMA, no período que abrangeu um ano anterior à Publicação da Instrução Normativa Nº 8 e um ano posterior à sua publicação. Os resultados mostraram que a adoção da Instrução Normativa Nº 8 como ferramenta no processo de delegação de competência resultou em um ganho no número de processos delegados e na diminuição do tempo relativo aos trâmites para a delegação dos processos, comprovando sua eficácia jurídica, tanto formal, quanto substancial, em relação à delegação de competência para o licenciamento ambiental aos Estados, Distrito Federal e Municípios, à celeridade dos processos, à atuação complementar dos entes federados junto aos processos de licenciamento e, à distribuição de competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à Proteção do Meio Ambiente e Combate à Poluição.

Palavras Chaves: - Delegação de Competência; - Licenciamento Ambiental; - Eficácia Jurídica

Summary

A survey conducted by the Environmental Regularization Service and Delegation of Competence - SERAD/DILIC/IBAMA - found that, even if there was the possibility of delegating competence of federal environmental licensing processes, there were not many delegated processes. It was observed that the main claim of those involved in this process was the absence of a standard that instructed such procedure. (IBAMA, 2018). To fill this gap, Normative Instruction N° 8 of February 20, 2019 was created. This work aimed to evaluate the legal effectiveness of this Instruction, which deals with the delegation of competence for federal environmental licensing to states and municipalities. The study was carried out from the survey and analysis of 68 processes of delegation of environmental licensing to States, Federal District and Municipalities within SERAD/DILIC/IBAMA, in the period that covered one year prior to the Publication of Normative Instruction N° 8 and one year after its publication. The results showed that the adoption of Normative Instruction N° 8 as a tool in the process of delegating competence resulted in a gain in the number of delegated processes and in the reduction of the time related to the procedures for the delegation of the processes, proving its legal effectiveness, both formal and substantial, in relation to the delegation of competence for environmental licensing to the States, Federal District and Municipalities, the speed of the processes, the complementary action of the federated entities with the licensing processes and, the distribution of common competence between the Union, States, Federal District and Municipalities regarding the Protection of the Environment and Combating Pollution.

Keywords: - Delegation of Competence; - Environmental Licensing; - Legal Effectiveness

Resumen

En una encuesta realizada por el Servicio de Regularización Ambiental y la Delegación de Competencia - SERAD/DILIC/IBAMA - se constató que, aunque existía la posibilidad de delegar competencias en los procesos federales de concesión de licencias ambientales, no había muchos procesos delegados. Se observó que la principal alegación de los participantes en este proceso era la ausencia de una norma que instruyó ese procedimiento. (IBAMA, 2018). Para llenar este vacío, se creó la Instrucción Normativa N.º 8 del 20 de febrero de 2019. Este trabajo tenía como objetivo evaluar la eficacia jurídica de esta Instrucción, que se ocupa de la delegación de competencia para la concesión federal de licencias ambientales a los estados y municipios. El estudio se llevó a cabo a partir de la encuesta y análisis de 68 procesos de delegación de licencias ambientales a Estados, Distrito Federal y Municipios dentro de da SERAD/DILIC/IBAMA, en el período que abarcó un año antes de la Publicación de la Instrucción Normativa N.º 8 y un año después de su publicación. Los resultados mostraron que la adopción de la Instrucción Normativa N.º 8 como instrumento en el proceso de delegación de competencias dio lugar a un aumento en el número de procesos delegados y en la reducción del tiempo relacionado con los procedimientos para la delegación de los procesos, demostrando su eficacia jurídica, tanto formal como sustancial, en relación con la delegación de competencias en materia de licencias ambientales a los Estados, Distrito Federal y Municipios, la rapidez de los procesos, la acción complementaria de las entidades federadas con los procesos de concesión de licencias y la distribución de competencias comunes entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en relación con la Protección del Medio Ambiente y la Lucha contra la Contaminación.

Palabras claves: - Delegación de competencia; - Licencias Ambientales; - Eficacia jurídica

1 INTRODUÇÃO

Eficácia jurídica de uma norma é a sua qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos típicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados. Assim, a eficácia jurídica diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma. (BARROSO, 1993, pag. 92). Desta forma, uma análise da eficácia jurídica de uma instrução normativa tem aqui a sua importância, seja para uma análise inicial da sua conformidade legal (elementos formais da norma), e seja para um estudo da capacidade da norma (elementos substanciais), de cumprir com os objetivos para os quais foi criada.

A presente discussão objetiva mostrar uma análise da eficácia jurídica da Instrução Normativa nº 8 (IN 08), de 20 de fevereiro de 2019, criada dentro do Serviço de Regularização Ambiental e Regularização de Competência (SERAD), da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a qual estabelece procedimentos administrativos internos para delegação de licenciamento ambiental de competência federal para órgãos Estaduais de Meio Ambiente - OEMA e/ou Órgãos Municipais de Meio Ambiente – OMMA, no que se refere ao processo de delegação da execução de ações administrativas do licenciamento ambiental federal, em atendimento aos objetivos aos quais ela se volta, ou seja, atender a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981); atender a descentralização de competência (artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988; Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011; e Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015); bem como atender aos processos de desburocratização do Licenciamento Ambiental (Princípio da eficiência - artigo 37, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 e artigo 3º da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998).

A pesquisa tem a sua importância, uma vez que a IN 08 foi a primeira iniciativa dentro da DILIC/IBAMA de elaboração das normas práticas necessárias à efetivação do ato de delegação previsto na Lei Complementar 140/2011, objetivando dar maior celeridade ao processo de licenciamento ambiental, resultando em uma maior número de licenciamentos e, conseqüentemente, reduzindo a fila de processos a serem delegados, indo ao encontro das solicitações dos empreendedores e da sociedade em geral de uma melhor entrega de resultados referentes ao licenciamento ambiental federal.

A análise foi realizada em duas etapas: primeiro avaliou-se a eficácia jurídica da Instrução Normativa, em uma interpretação sistêmica; ou seja, como parte do arcabouço de normas e leis

que envolve a delegação e a descentralização de competência, e na sua relação de legalidade para com as normas legais para as quais se volta. Nesse sentido, trata-se de uma análise da sua inserção no conjunto de normas jurídicas já mencionadas acima: a PNMA, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal; a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e o Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2016; quanto à sua contribuição para a aprimoramento da descentralização como forma de melhoria do licenciamento ambiental, a partir da gestão compartilhada.

Em um segundo momento, avaliou-se a partir de dados materiais, os aspectos substanciais da Instrução, ou seja, a sua qualidade normativa para produzir os efeitos os quais almeja (de aprimoramento do licenciamento ambiental pela descentralização). Para tanto, fez-se um levantamento quantitativo de processos de licenciamentos ambientais federais delegados, dentro da DILIC, no IBAMA, no período compreendido entre um ano anteriormente à publicação da IN 08, e um ano posterior à publicação desta Instrução, em um total de 68 processos, os quais foram analisados quanto às suas datas de delegação e também às suas datas de início dos processos junto ao IBAMA. Todos estes processos eram públicos, não havendo nenhuma restrição legal ao seu acesso por terceiros. Os empreendimentos e os empreendedores não foram identificados neste estudo, mas somente o porte do empreendimento (pequeno, médio e grande porte) para garantir que os casos coletados representassem as características (conteúdo e encaminhamentos) do universo de casos, indicando que a amostra era representativa.

Com o levantamento do número de processos, realizou-se uma análise comparativa, visando observar possíveis mudanças (acréscimo ou redução) no número de processos delegados no período analisado. Não houve aqui um levantamento estatístico do total processos a serem delegados junto ao IBAMA, sendo realizado somente um levantamento do número de processos limitando-se ao período de análise

Durante a obtenção dos dados, observou-se uma discrepância quanto às datas de recebimento destes processos para serem delegados, junto ao órgão, e suas datas de delegação¹, o que de certa forma, demonstrou uma deficiência no processo de delegação junto à DILIC, reforçando a importância da existência da Instrução ora analisada e, em sendo o caso, do seu aprimoramento. De modo geral, os resultados mostraram um acréscimo no fluxo de processos delegados pela

¹ No levantamento dos dados verificou-se que alguns processos estavam a mais de 10 anos aguardando sua delegação.

SERAD/DILIC, bem como um aumento no número de entrada de pedidos de delegação junto ao IBAMA.

Fazemos a observação que não será objeto deste estudo a análise de acompanhamento dos processos após sua delegação por parte da SERAD/DILIC/IBAMA, visto que este demandará um maior prazo para sua efetividade.

Isso posto, primeiramente apresentaremos a análise da eficácia jurídica formal da Instrução Normativa nº 08 para em seguida, avaliarmos a sua eficácia jurídica substancial, ou seja, sua capacidade de cumprir com os objetivos para os quais ela se destina.

2 DA EFICÁCIA JURÍDICA FORMAL DA INSTRUÇÃO NORMATIVA

Para a compreensão da eficácia jurídica da instrução normativa, primeiro apresentaremos uma análise do ponto de vista da Teoria do Direito, aplicando-o à realidade dessa instrução normativa, sua aplicabilidade nas Políticas Públicas voltadas ao meio ambiente e ao licenciamento ambiental, avaliando-a como instrumento de descentralização e de gestão compartilhada, sua capacidade de execução da delegação e descentralização de competência.

2.1 A eficácia jurídica da Instrução normativa por um olhar da Teoria do Direito

A IN 08 foi criada para atender à execução do processo de delegação de competência do licenciamento ambiental federal, estabelecidas pela Lei Complementar nº 140, fixando os atos práticos para a execução destas ações.

Segundo a teoria kelseniana, uma norma, quando entrar em vigência, deverá ser em todo, ou em parte, ser aplicada e respeitada. Caso uma norma não atenda a esses requisitos, ela não será válida e perderá sua eficácia:

Uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, uma norma que – como costuma dizer-se – não é eficaz em uma certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Um mínimo de eficácia (como sói dizer se) é a condição da sua vigência. [...] Uma norma jurídica entra em vigor antes ainda de se tornar eficaz, isto é, antes de ser seguida e aplicada. Porém, uma norma jurídica deixará de ser válida quando permanece duradouramente ineficaz. A eficácia é, nesta medida, condição da vigência, visto ao estabelecimento de uma norma se ter de

seguir a sua eficácia para que ela não perca a sua vigência. (KELSEN, 2009, p. 11).

Para Salinas (2013, pag.239), os efeitos de uma norma podem ser avaliados sob a ótica da efetividade, da eficácia e da eficiência. Há eficácia na lei quando o destinatário observa sua aplicação. A avaliação de impacto, no entanto, deve poder ponderar se o comportamento do destinatário da lei se deve à edição da norma ou se prescinde dela. Se o enunciado da lei não estiver claramente definido, fica inviável avaliar sua efetividade. Os objetivos, destarte, podem estar inscritos no preâmbulo, na justificativa ou nos debates que antecederam sua aprovação e não necessariamente no corpo da norma.

Luis Roberto Barroso (2003, p. 247), conceitua a eficácia jurídica como sendo a qualidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos típicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados. Nesse sentido, eficácia jurídica é a qualidade da norma para alcançar os objetivos para os quais ela foi criada. Difere-se de efetividade jurídica que é o cumprimento da norma propriamente dito, e de eficiência, um conceito de origem econômica, que, a partir de critérios específicos, também serve de forma de avaliação do cumprimento de resultados (VARELLA, M. D.; LAUTENSCHLAGER, L. 2016, pag. 306). Ademais, José Afonso da Silva (2012, pag. 108), escreve que todas as normas constitucionais possuem eficácia jurídica e são aplicáveis nos limites objetivos de seu teor normativo.

Entende-se, a partir dos conceitos apresentados que, IN 08 possui eficácia jurídica se esta atender aos objetivos as quais ela se volta, ou seja, atender a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981; atender à descentralização da competência executiva ambiental relacionada à atividade de licenciamento ambiental (Artigo 23, Inciso VI, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 e Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015); para dar maior celeridade, com a manutenção de qualidade, no processo de licenciamento ambiental.

Desta forma, passamos à discussão quanto ao atendimento da Instrução Normativa aos objetivos acima apresentados, iniciando-se pelo atendimento da IN 08 à Política Pública e ao Licenciamento Ambiental.

2.2 A Instrução Normativa nº 8 no contexto do Direito Ambiental: Políticas Públicas, Meio Ambiente e Competência para o Licenciamento ambiental

As políticas públicas, de modo geral, são o resultado da ação do Estado na ordenação da vida social. Essa intervenção ocorre na forma da norma jurídica, da edição de leis e atos normativos, que conferem direitos e estabelecem deveres aos integrantes da sociedade. Políticas públicas são plasmadas pela norma jurídica, portanto, objeto de avaliação quanto a sua eficácia e efetividade. Maria Paula Dellari Bucci, (2006, pag. 39) apresenta o seguinte conceito jurídico de política pública ideal:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída pela Lei nº 6.938/1981, tendo o licenciamento ambiental e a sua revisão como um dos seus instrumentos, conforme previsto no art. 9º, IV, da referida Lei: “Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (...)”. A mesma Lei, no artigo 10º, houve a imposição legal relativa à obrigação de se realizar o licenciamento em casos de atividades e estabelecimentos/empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores.

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Ao licenciamento ambiental é atribuída a função de avaliação das etapas de implementação do empreendimento, a partir da emissão das licenças ambientais, para que empreendimentos se instalem e desenvolvam atividades poluidoras e/ou desgastantes para a natureza. Essas licenças são, do

ponto de vista do Direito, atos administrativos realizados pelos órgãos ambientais competentes. A este respeito, SIRVINSKAS escreveu:

Para o direito ambiental, a licença tem prazo de validade preestabelecido, devendo ser observado e respeitado. (...)
(...)A licença ambiental não pode ser considerada mera autorização ou permissão nos termos do direito administrativo. Ela é espécie de ato administrativo negocial, concedido pela **Administração Pública por prazo determinado**, podendo ser revogado se a empresa ou a atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares. (SIRVINSKAS, 2002, pág. 184) (grifo nosso).

A execução do licenciamento se divide entre as esferas políticos-administrativas do Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) – (Artigo 23, inciso VI da CF)² e vai depender do tipo de empreendimento a ser licenciado, conforme determina os artigos 7º, 8º e 9º da Lei Complementar 140³.

² “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.”

³ **Lei Complementar 140.** Art. “7º. São ações administrativas da União:(...) XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) 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 h) 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;(...)”

“Art. 8º São ações administrativas dos Estados:(...) XIV - 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 o disposto nos arts. 7º e 9º;(...)”

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:(...) XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

Por lei, cada empreendimento é licenciado por apenas um ente da Federação, dispondo os outros entes de liberdade para se manifestarem sobre, mas não podendo participar do processo em si. É especialmente por meio da concessão de licenças ambientais que o licenciamento ambiental tem se destacado como instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente (FARIAS, 2017, pag. 2).

Em nossa avaliação, a Política Nacional do Meio Ambiente é uma política estruturada, possuindo objetivos: (...)”Artigo 4º, (...) VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos); Possuindo diretrizes: “(...) Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico(...); Possuindo instrumentos para sua execução: “(...) Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (...) IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;(...); E metas pragmáticas: “(...) Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)” V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;(...).

No entanto, como observado por SIRVINSKAS (2002, pág. 24), “a conceituação e proteção do meio ambiente era ainda incipiente e incompleta, sobretudo por expor que o meio ambiente se referia ao aspecto natural deixando de tratar de aspectos jurídicos relevantes, que garantiriam a ampla efetiva proteção ambiental”; sendo que sua interpretação precisa ser sistêmica, pautada na inclusão de outras normas do Direito Ambiental como, por exemplo, a Lei de Crimes Ambientais, entre outras, pois, ela por si só, não possui mecanismos de avaliação de resultados alcançados.

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; (...)”

A Constituição Federal (CF) acolheu a PNMA, estabelecendo o Direito a um meio ambiente saudável como um direito fundamental (art. 225). Assim, pode-se dizer que o licenciamento ambiental está amparado na mais alta instância normativa do país e se apresenta como um dos principais instrumentos de gestão ambiental da política ambiental brasileira. Ademais, o artigo 23 da CF/1988, em seus incisos VI e VII, coloca a proteção, a preservação e o combate à poluição como competência comum da União, Estados e DF e Municípios.

Logo, à União, cabe licenciar empreendimentos que estejam localizados em um ou mais estados sob seu poder, ou em áreas de fronteiras, ou com assuntos específicos. Em regra geral, aos estados cabe a função de licenciar os empreendimentos localizados em um ou mais municípios sob sua jurisdição, bem como que estejam localizados em Unidades de Conservação (UC) sob seu poder e cada estado possui seu órgão responsável pelo licenciamento ambiental com independência para implantar seus próprios sistemas de licenciamento, de acordo com a sua realidade e necessidade. Há de se esclarecer que os Estados só poderão licenciar empreendimentos após a concordância dos municípios em que estejam localizados, que deverão emitir parecer e/ou estudos técnicos sobre a viabilidade da implantação do empreendimento, bem como certidão emitida pela prefeitura, atestando a adequação do projeto às normas legais. Os municípios, por sua vez, têm responsabilidade legal sobre empreendimentos localizados em seus territórios.

Neste contexto, podemos destacar também a Resolução CONAMA 237/97 como a principal regra norteadora do processo de licenciamento ambiental, que é definido em seu artigo 1º como:

“O 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.”

Já a Lei Complementar 140/2011 trouxe importantes avanços na questão da definição de competências para o licenciamento, dando um conceito de licenciamento de modo mais simplista, conforme definido no inciso I do art.2º

“(…)Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; (...).”

Já no seu artigo 4º, a Lei Complementar nº140 permitiu aos entes federativos a delegação de ações administrativas, como instrumentos de cooperação institucional. Esta medida contribuiu para a melhoria do processo de licenciamento, uma vez que torna possível a delegação de processos complexos não compatíveis com a capacidade técnica disponível no ente responsável a princípio. Nesse sentido:

“Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:
(...) VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.
(...)”

Complementarmente, em seu artigo 13, a Lei n. 140/2011 determinou que os empreendimentos fossem licenciados apenas por um ente da federação, podendo os demais entes interessados manifestar-se durante o processo, obedecendo aos prazos estabelecidos pelo ente responsável pelo licenciamento. Nesse sentido:

“Art. 13. 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.
§1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. (...)”

O Decreto nº 8437/2015, por sua vez, regulamentou a Lei Complementar nº 140/2011, retomando a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental de várias tipologias de empreendimentos.

Por fim, a IN 08, objeto deste estudo, estabeleceu os procedimentos administrativos no âmbito do IBAMA (órgão executor competente para a sua emissão e que é uma interpretação e atuação do poder regulatório), para a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para OEMAS ou OMMAS, considerando a possibilidade de delegação da execução de ações administrativas do licenciamento ambiental federal aos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, nos termos do artigo 5º da Lei Complementar nº 140/2011.

A discussão acima apresentada nos leva à conclusão de que a IN 08 está totalmente alinhada aos conceitos referentes às Políticas Públicas voltadas ao Meio Ambiente, abrangendo principalmente as ações relacionadas ao Licenciamento Ambiental. Ao envolver as várias leis que abrangem o licenciamento ambiental, a IN 08 também possibilita a descentralização de suas ações entre os entes federativos. De toda maneira, é importante que se entenda o conceito de descentralização e as ações da IN 08 quanto ao compartilhamento destas, sendo desta forma o tema o qual passamos a discorrer.

2.3 A Descentralização como Forma de Gestão Compartilhada

Inicialmente apresentaremos o conceito de descentralização, nos aspectos administrativos e políticos, para depois discutirmos a descentralização como ferramenta utilizada na Política Nacional de Meio Ambiente.

Conceitualmente, a descentralização é definida como “sistema administrativo que busca transferir certos poderes e competências, característicos do poder central e concentrados num só lugar, para outros setores menores, periféricos ou locais.” (DESCENTRALIZAÇÃO, 2020).

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. A descentralização política decorre diretamente da Constituição (o fundamento de validade é o texto constitucional) e independe da manifestação do ente central (União). Já a descentralização administrativa ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes da federação, tais como os Estados-Membros, os municípios e o Distrito Federal, para a consecução dos serviços públicos (DI PIETRO, 1997. p. 296). Bresser-Pereira esclarece:

“A descentralização vem resolver todos esses problemas. O poder de decisão é delegado a quem está próximo às condições locais, a quem vive o problema. Todo aquele processo oneroso e inviável de comunicações é evitado, com resultados melhores. A administração central, através do estabelecimento de diretrizes e do controle por resultados, mantém as rédeas da empresa, ao mesmo tempo em que os problemas locais são resolvidos com maior eficácia.” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p.91)

A descentralização dos atos referentes à gestão ambiental ainda necessita de acordos individuais entre União e Estados, via convênios, contratos, acordos de cooperação ou pactos federativos. (SCARDUA, 2003, pag. 85). A Lei Complementar nº 140 estabelece os instrumentos de cooperação institucional, em seu Art. 4º, inciso II

“Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:
(...) II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;(...)”

Scardua (2003, pag. 84) observou que a Política Nacional de Meio Ambiente diferencia de outras políticas públicas, como por exemplo, das políticas de educação e saúde, pois desde seu surgimento, já era prevista a descentralização de suas ações. Somente com a Constituição de 1988, e após a realização da RIO 92, é que encontramos um ambiente político-institucional propício para a descentralização das ações ambientais do governo central. Tais ações ganham formato, ainda que de forma incipiente e desordenada, por meio de Programas do Ministério do Meio Ambiente (Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA I e II e Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7). Em seu esboço estão previstas algumas ações de fortalecimento institucional, capacitando inicialmente os estados a assumirem algumas atribuições do governo central e, posteriormente, alguns municípios. Porém, com o advento da Resolução CONAMA nº 237/97 e a assinatura do pacto federativo entre a União e alguns estados é que se inicia, de fato, o processo de descentralização das atribuições da União para os estados, em algumas áreas temáticas.

A descentralização, como parte da implementação dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, tem ocorrido de forma fragmentada, descontínua e seletiva, ao longo das duas últimas décadas do século XX. Nesse período, os Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros experimentaram diferentes graus de descentralização, tornando-se necessárias ações coordenadas pelo governo central. A vulnerabilidade institucional de vários Estados, Distrito Federal e Municípios, atrelada ao baixo capital social, são fatores relevantes a serem considerados na formulação de uma política ambiental efetiva (SCARDUA; BURSTYN, 2003, pag. 291). Neste sentido, a IN 08 atua para reduzir esta vulnerabilidade institucional, a partir da exigência do

cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica (ACT)⁴, instrumento jurídico formal a ser firmado entre o IBAMA e a OEMA/OMMA, nos quais deverá ser especificado o empreendimento ou a atividade cujo o licenciamento será delegado, o prazo de vigência da delegação, bem como o regimento das relações institucionais e administrativas entre os entes participantes.

Os benefícios da descentralização nos aspectos da governança ambiental são inúmeros. Dentre eles, pode ser citada a possibilidade de maior interação entre os diversos níveis e atores sociais envolvidos. As decisões, ao serem compartilhadas, podem aproximar as várias esferas públicas, privadas, entidades locais, as comunidades, fazendo com que se traga mais para perto a tomada de decisão. Isto pode gerar maior comprometimento entre estes atores e assim propiciar uma maior participação e responsabilidades, facilitando a tomada de decisão. Além disso, torna possível que se possa aproveitar os conhecimentos locais a respeito dos ecossistemas e os aspectos culturais.

Neste contexto evidencia-se que a IN 08 é uma ferramenta de descentralização do licenciamento ambiental, facilitando as ações pertinentes à sua realização, distribuindo as responsabilidades, fiscalizando as ações e realizando interação entre os entes federativos e a União, atendendo às diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente quanto à descentralização. Neste mesmo raciocínio passaremos a avaliar a IN 08 quanto à delegação de competência, visto que, para que a norma seja considerada eficaz, ela também deverá atender a este parâmetro junto ao licenciamento ambiental.

2.4 Delegação de Competência

Como parte do estudo é necessário entender como a competência é definida, e como ela se torna efetiva no uso da IN 08 como ferramenta de sua execução no licenciamento ambiental. Primeiramente apresentaremos a doutrina referente à análise da delegação de competência na administração pública e as leis que a define.

⁴ “Art. 4º- Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: (...) II - convênios, **acordos de cooperação técnica** e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;(...)”

Conforme Celso Ribeiro Bastos (1990, p. 259) define, a federação se caracteriza pela distribuição do exercício de diferentes atividades entre o Estado Central e os Estados membros, o que podemos denominar de repartição de competências constitucionais. As normas constitucionais referentes ao direito ambiental são inúmeras na Constituição de 1988, atribuindo competências legislativas e administrativas privativas, comuns ou concorrentes aos diversos entes territoriais, sem, no entanto, ter tido pelos legisladores, a preocupação de delimitar com precisão onde começa e onde termina a competência de cada um.

Assim, as normas de cooperação ou de colaboração entre os entes federativos devem ter “em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (MACHADO, 2003, pag. 86). Desenvolvimento e bem estar precisam estar contrabalançados, isto é, nem mais para um, nem mais para o outro. Os dois conceitos devem ter realmente peso na vida do país, pois são objetivos fundamentais da República garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem estar de todos.

Numa estrutura hierarquizada e tratando-se de delegação de superior para subordinado, a autoridade delegante mantém o poder de dar instruções e o poder de controle sobre os atos do delegado. Em princípio, mesmo tendo transferido certas atribuições ao delegado, a autoridade delegante pode exercê-las. Esta tem a faculdade de revogar a delegação a qualquer tempo, pela mesma forma com que a editou. Em geral, a responsabilidade pelos atos e medidas decorrentes de delegação cabe ao delegado.” (MEDAUAR, 2002, pag. 63).

Ao tratar da natureza jurídica da delegação, o delegante não perde seus poderes ao atribuir a sua execução ao delegado. Outro sim, não se trata de autorização, nem mesmo de uma competência imperfeita tornada perfeita com o ato de delegação, mas o que subjaz à delegação é um espírito de eficiência do aparelho administrativo, em que a habilitação surge talhada para servir propósito desconcentracionistas, permitindo que, perante dada carga de serviço concentrada num só órgão, outro, (já existente) possa aliviar no exercício da tarefa, (PINHO, 2000. pags.146-147)

A Administração Pública Federal definiu às normas de delegação de competências pela Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, no capítulo VI – da Competência, a qual estabelece as normas para a delegação e avocação das competências no âmbito da administração pública. No seu artigo 11 fica estabelecido que a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. Já em seu artigo 12, a Lei 9.784 estabelece a delegação a outros órgãos, conforme se segue:

“(…) Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. (...)”

Entendemos que o principal objetivo da IN 08 é o próprio ato de delegação da execução de ações administrativas do licenciamento ambiental federal, ficando evidenciado a sua eficácia jurídica quanto a este ato, atendendo ao Art. 4º, inciso VI, da Lei Complementar nº 140⁵ e de forma simultânea à Lei 9.784. Seguiremos o nosso estudo passando a apresentar de forma simplificada as ações necessárias à execução da IN 08.

2.5 A Instrução Normativa N° 8, de 20 de fevereiro de 2019 como ferramenta para a delegação e descentralização.

As ações para a execução da IN 08, de 20 de fevereiro de 2019 IBAMA, referem-se às instruções para a delegação dos atos administrativos de licenciamento ambiental de competência federal (União) para os OEMAs e para os OMMAs. Ela foi criada pelo corpo técnico da SERAD / DILIC / IBAMA, com o objetivo de padronização dos instrumentos a serem utilizados para formalização dos acordos de cooperação técnica para delegações de competência, a partir da identificação de um excesso de demanda de processo de licenciamento e da deficiência de controle destas delegações, visto que estas delegações já eram realizadas pelo IBAMA, mas sem um necessário controle efetivo pelo órgão. Ela se propõe a desburocratizar o licenciamento ambiental, sem, no entanto, afrouxar as regras de licenciamento e manter o respeito à legislação, auxiliando na aplicação da Lei Complementar nº 140/2011. Nesse sentido, tem-se a busca por uma conferência da garantia de expertise em lidar com o procedimento referente à execução da IN 08, o qual é apresentado a seguir.

⁵ “(...)Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: (...)VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. (...)”

A análise das ações práticas que definem a IN 08 parte de um conjunto maior de normas e leis mais amplo que envolve a delegação e a descentralização de competência, a partir dos seus elementos formais da sua função pode ser iniciada a partir de sua relação à PNMA (Lei nº 6.938/1981), que, ao tratar diretamente do processo de licenciamento ambiental federal, a IN 08 atende de forma particular ao Art. 9º, inciso IV⁶. Neste mesmo sentido, ela atende também à Lei complementar nº 140, em seu Art. 3º, inciso I.⁷

Em relação à delegação de competência do licenciamento ambiental de competência federal, a IN 08, estabelece, de forma prática, os procedimentos administrativos no âmbito do IBAMA para que haja a delegação, em atendimento à Lei complementar nº 140, nos seus artigos 2º, inciso I⁸; artigo 4º, inciso VI⁹ e artigo 13¹⁰.

Já descentralização das ações referentes ao licenciamento ambiental pode ser evidenciado nas ações estabelecidas dentro da IN 08, no seu artigo 1º, no qual legitima os órgãos passíveis de receber a delegação, atendendo ao que preconiza a Lei Complementar 140 referente às ações de cooperação entre os entes federativos¹¹

A partir das discursões acima referentes à Políticas Públicas, à descentralização, à delegação de competência e da própria discursão IN 08 quanto à sua execução prática, como ferramenta

⁶ “Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...): IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (...)”

⁷ “Art. 3º -Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;(...)”

⁸ “Art. 2º- Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;(...)”

⁹ “Art. 4º - Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: (...): VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. (...)”

¹⁰ “Art. 13. 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.”

¹¹ “Art. 1º. Estabelecer os procedimentos administrativos no âmbito do Ibama para a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para Órgão Estadual de Meio Ambiente - OEMA ou Órgão Municipal de Meio Ambiente – OMMA. (...)”

para a delegação de competência, podemos afirmar que a IN 08 contempla os requisitos para atender ao conjunto, ou arcabouço das normas e leis que envolve a delegação e a descentralização de competência no licenciamento ambiental federal, a partir dos seus elementos formais, aqui delineados na sua relação de legalidade para com as normas legais para as quais se volta, ou seja, a IN 08 comprovou sua eficácia jurídica formal.

3 AVALIAÇÃO SUBSTÂNCIAL DA EFICÁCIA JURÍDICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8

Para análise substancial da eficácia jurídica da IN 08, ou seja, sua capacidade efetiva de cumprir com os objetivos para os quais ela se destina, foram selecionados 68 processos relacionados à delegação de competência para o licenciamento ambiental à Estados, Distrito Federal e Municípios dentro da SERAD/DILIC/IBAMA. O critério adotado para o levantamento dos processos foi determinado pelo intervalo de tempo em que esses processos foram encaminhados à delegação, iniciando-se em fevereiro de 2018 e tendo como término janeiro de 2020.

Esclarecemos que este estudo se baseou nas datas em que os processos foram delegados aos entes federativos dentro do IBAMA, visto que, anteriormente à criação da SERAD não existia uma coordenação específica para cuidar das delegações, não havendo desta forma um controle efetivo quanto ao número de processos já delegados ou a serem delegados, sendo que estes processos permaneciam distribuídos por diferentes tipologias, dentro das suas respectivas coordenadorias na DILIC. A partir da criação da SERAD em junho de 2017, estes processos foram encaminhados para o recém criado serviço, a partir do qual foi possível uma melhor avaliação da real necessidade e possibilidade de delegação. Os processos levantados possuíam ano de início do processo junto ao IBAMA variável, existindo processos iniciados entre 2002 e 2019. A duração de tempo de trâmite se deveu às características específicas de cada processo (porte, entrega e análise de estudos, atendimento às solicitações do IBAMA e à legislação vigente etc.). Para os 68 processos analisou-se o percentual destes delegados anteriormente à publicação da Instrução Normativa e posterior a esta e o tempo médio para a delegação deles.

Vale lembrar, em termos metodológicos, a coleta de dados sobre os processos administrativos foram utilizados apenas as informações contidas nos sistemas de informação do IBAMA. Todos os 68 processos pesquisados eram públicos, ou seja, não havia nenhuma restrição legal ao

seu acesso por terceiros. Os empreendimentos e os empreendedores não foram identificados neste estudo, mas somente o porte do empreendimento (pequeno, médio e grande porte) para garantir que os casos coletados representassem as características (conteúdo e encaminhamentos) do universo de casos, indicando que a amostra era representativa.

Foi observado que, no período compreendido entre janeiro de 2018 a janeiro de 2019, foram delegados aos entes federativos (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente - OEMA e/ou Órgãos Municipais de Meio Ambiente – OMMA), um total de 22 processos de licenciamento ambiental federais. Após a publicação da IN 08, em fevereiro de 2019, o número de processos delegados, compreendendo o período de fevereiro de 2019 a janeiro de 2020, foram de 46 processos, ou seja, houve um acréscimo no número de delegações de processos na ordem de 209% em relação ao período anterior à publicação da Instrução Normativa, conforme demonstrado no gráfico 1 à seguir.

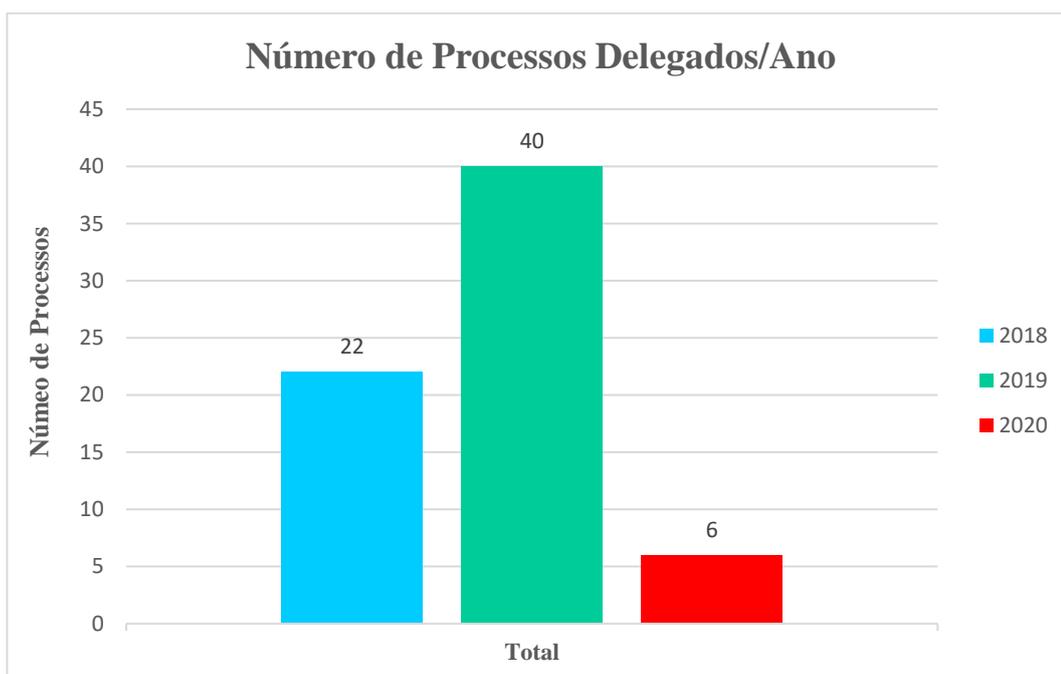


Gráfico 1 - Processos Delegados entre 2018 e 2020 (Fonte: Autor)

A análise mostrou ainda que, entre o mês de publicação da INº 8 (de fevereiro de 2019) e setembro do mesmo ano, não foi observado nenhuma saída de processos referente à delegação de competência para o licenciamento ambiental. A partir do mês de outubro de 2019 ocorreu um aumento significativo de processos delegados. Esta defasagem entre a publicação da Instrução

Normativa e a entrada de novas solicitações e posterior aumento do número de delegações observadas pode ser entendida como sendo o prazo necessário para que os órgãos estaduais e municipais do meio ambiente, os empreendedores e o próprio IBAMA interpretassem a referida Instrução e iniciassem as solicitações de acordos com as normas nela existentes. As informações referentes ao número parcial (mensal) de delegações e o número total de delegações anteriormente à publicação da IN 08 e posterior à publicação são apresentadas na Tabela “A” a seguir.

Mês de Delegação	Anos		
	2018	2019	2020
jan.			6
fev.	14		
mar.	3		
abr.	2		
mai.		1	
jun.			
jul.	1		
ago.			
set.			
out.	2	15	
nov.		2	
dez.		22	
Total	22	40	6

Tabela A - Processos Delegados entre 2018 e 2020 (Fonte: Autor)

No mesmo estudo, ao avaliarmos a data de entrada de início dos processos analisados no IBAMA e a data de delegação destes, observou-se que havia processos aguardando a delegação a mais de 10 anos. Isso se deveu ao fato de que os processos estavam distribuídos entre as várias coordenações, não havendo um controle destes e, a partir da concentração destes em um só local - SERAD - foi possível um controle mais efetivo e a identificação de possibilidade de delegação. Uma observação mais minuciosa dos dados mostrou que, a partir da publicação da IN 08, houve uma aceleração destas delegações, reduzindo a fila de espera destes processos.

A análise também mostrou que houve uma diminuição no tempo de tramitação do processo dentro do IBAMA, a partir do ano de 2019, com a delegação dos processos acontecendo no mesmo ano de sua entrada naquele órgão. Essa análise é demonstrada no gráfico 2 a seguir.

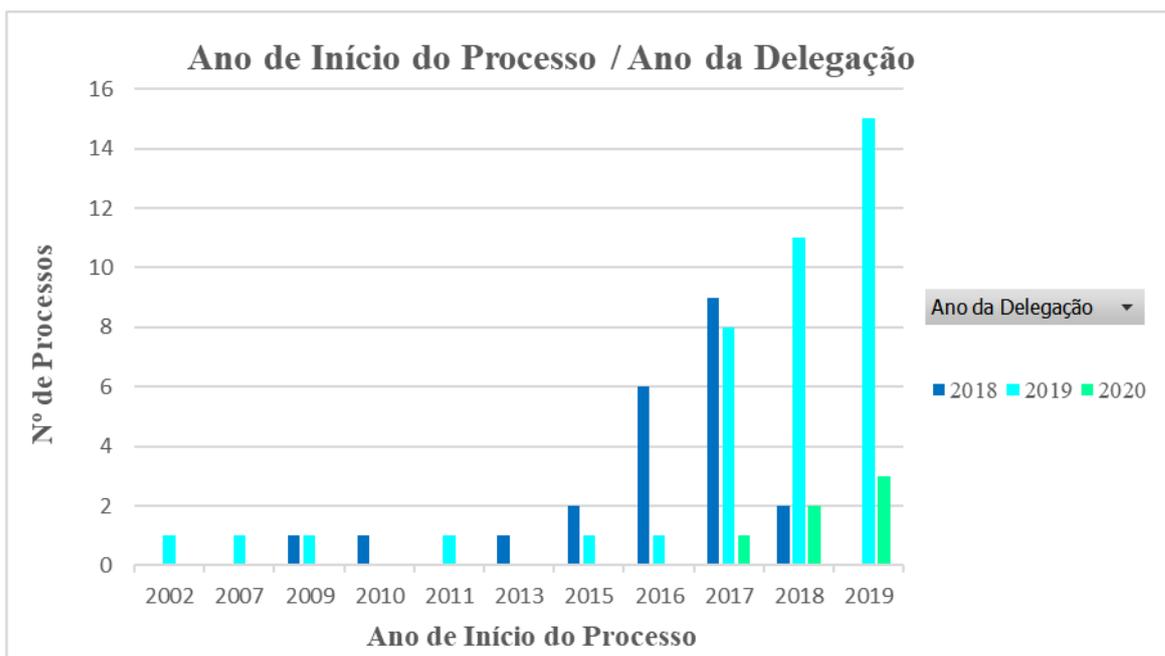


Gráfico 2 - Comparativo Ano de início do processo / Ano de delegação. (Fonte: Autor)

Aos levantarmos os dados referentes aos números de processos delegados, observamos que houve um ganho considerável no número de delegações, abrangendo diversos tipos de empreendimentos, dos mais variados tipos.

Constatamos que, anteriormente a IN 08, o controle de processos delegados pelo IBAMA apresentava-se aquém do necessário, o que ocasionou certa dificuldade na aquisição das informações necessárias ao estudo.

No entanto, a partir dos resultados mostrados acima, foi possível avaliar que, do ponto de vista prático, a IN 08 a partir das instruções nela contidas, seguindo as normas que a precede, apresentou eficácia jurídica, comprovada pelo aumento da solicitação e pelo número de processos delegados. Ou seja, a norma cumpre com o objetivo de possibilitar a delegação do licenciamento, em um processo de descentralização, demonstrados, pelos estados delegados, elementos de capacidade para dar andamento a esse processo, de forma que a descentralização seja capaz de desburocratizar o processo de licenciamento, aprimorando-o, ao mesmo tempo em que se procura manter a qualidade do licenciamento ambiental em relação à proteção do meio ambiente. Para que esse cenário se mantenha, no entanto, o próximo passo é, uma atenção no controle dos processos delegados, visto haver a necessidade de acompanhamento, por parte da SERAD/DILIC/IBAMA, dos Relatórios de Acompanhamento de Delegação a serem encaminhados pelos entes delegados. Desta

forma, uma nova proposta de estudo seria a avaliação destes relatórios quanto ao acompanhamento das ações realizadas pelos entes federativos quanto aos processos delegados.

4 CONCLUSÕES

A IN 08, do ponto de vista substancial, se mostrou comprovadamente dotada de eficácia jurídica, demonstrada pela redução da morosidade na execução dos processos de licenciamento ambiental, constatado pelo aumento do número de processos delegados e, conseqüentemente, diminuição da demanda dos processos junto à SERAD/DILIC/IBAMA, resultando em uma maior disponibilidade de analistas técnicos ambientais para atender às outras demandas referentes aos processos de solicitações de licenciamentos ambientais federais. Da mesma forma verificou-se que as instruções nela contidas possibilitou agilizar as ações referentes à delegação de competência para o licenciamento ambiental à Estados, Distrito Federal e Municípios, atendendo à Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

A eficácia jurídica da IN 08 em relação à aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) - Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981 se evidenciou pela forma em que ela se propõe a atender ao Artigo 9º, Inciso IV - Licenciamento e a Revisão de Atividade Efetiva ou Potencialmente Poluidora; determinando as ações necessárias a serem seguidas para que haja a possibilidade do licenciamento ambiental complementar pelos entes federativos. Pelas mesmas ações comprova sua eficácia jurídica em relação à Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, atendendo ao Artigo 23, Inciso VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; demonstrada pela competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios na proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas.

Desta forma, conclui-se que a IN 08 atende os requisitos necessários para que seja considerada plenamente eficaz na delegação de competência para o licenciamento ambiental aos entes federados.

Ressalva deve ser feita em relação à mensuração da efetividade dos processos de licenciamentos delegados, ou seja, se estes estão cumprindo a que se propuseram a cumprir. Fazemos a observação de que esta análise só será possível à partir da avaliação dos Relatório Técnico Anual de Atividades – RTAA, aos quais os entes federativos deverão encaminhar ao IBAMA, o que terá

início somente a partir de um ano da delegação do licenciamento do empreendimento, sendo desta forma recomendado que esta avaliação seja objeto de futuros estudos.

Também é importante observar que a SERAD/DILIC mantêm um acompanhamento constante desta Instrução com objetivo de identificar possíveis entraves e propor melhoria nos processos que compõem a delegação de competência para o Licenciamento Ambiental Federal. Desta forma, é possível que haja alterações no processo que também poderão constar no hall de futuros estudos da IN 08.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto, **Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**, 5. ed, Editora Saraiva, 2003, p. 247.

BARROSO, Luís Roberto, **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Ed. Renovar, 1993, pag.92.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais; pag. 259. 1990.

BRASIL. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2015/Decreto/D8437.htm>acesso em:16 maio2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998**, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>, acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa N º 8, de 20 de fevereiro de 2019** - Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 42, p. 152, 28 fev. 2019. Seção 1, pt. Disponível em:<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/65393173/do1-019-02-28-instrucao-normativa-n-8-de-20-de-fevereiro-d>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 05 julho 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 19 maio de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. Pág.73-101. São Paulo: Thomson, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Raquel - **Delegação de Competência no Direito Administrativo**. (artigo) - *Direito Administrativo coletivas, Delegação de competência no Direito Administrativo*. Disponível em: <[https:// http://raquelcarvalho.com.br/artigos](https://http://raquelcarvalho.com.br/artigos)>, acesso em: 14 maio 2020.

DESCENTRALIZAÇÃO - **Dicionário On Line**. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=descentraliza%C3%A7%C3%A3o&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=N3DkVtv9IMKTwgTf6KjYBg> Acessado em 12 mar 2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIAS, Talden, **Da Licença Ambiental e Sua Natureza Jurídica**, p. 27, disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/1849>>, acesso em: 16 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Nota Técnica nº 5/2018/SERAD/COTRA/CGLIN/DILIC/IBAMA**. Disponível em:<https://sei.ibama.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=2984658&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000516&inf_ahash=9d3fca8a2840a4f1ef7ce0cced657c9afca6db28081ce1081caf2b3884fd1a86>. Acesso em: 10 maio 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**; tradução João Baptista Machado. 8ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, B. H. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas - Âmbito Jurídico**, disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/eficacia-e-aplicabilidade-das-normas-constitucionais-programaticas/>>, acesso em: 10 mar. 2020.

PINHO, José Cândido de. **Breve ensaio sobre a competência hierárquica**. Coimbra: Almedina, 2000.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação Legislativa no Brasil: Apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://www.publicacoes.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/2219>>. Acesso em: 26 maio 2020.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil.**: 234 p., 297 mm, UnB CDS, 2003, Doutor, Política e Gestão Ambiental, 2003). Brasília

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. **Descentralização da política ambiental no Brasil.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922003000100014&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 27 maio 2019.

SILVA José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**; Ed. Malheiros; 8ª edição; 2012;

SIRVINSKAS Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental** – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018, pag. 24.

VARELLA, M. D.; LAUTENSCHLAGER, L. **Crítérios de Efetividade na Proteção Ambiental.** In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 36.1, p. 295-329, jan./jun. 2016.

Currículo

Brenner Ferreira Soares

- Analista de Infraestrutura do Ministério da Economia, em exercício descentralizado no Serviço de Regularização e Delegação de Competência (SERAD), Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

- Mestre em Engenharia Agrícola – Universidade Estadual de Campinas, SP. (UNICAMP);

- Graduado em Engenharia Agrícola – Universidade Federal de Lavras, MG. (UFLA);

Telefone/ whats app: (61) 98370-5900