

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELIPE PIRES MUNIZ DE BRITO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E A LC N°. 140/2011  
PENSAR GLOBAL, AGIR LOCAL

CURITIBA  
2014

FELIPE PIRES MUNIZ DE BRITO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E ALC Nº. 1403

RECURSOS GLOBAIS AGRIPECUN



Trabalho apresentado para obtenção  
parcial de título de Especialista em  
Direito Ambiental, Setor de Ciências  
Agrárias, Universidade Federal do  
Paraná.

Orientador: Dr. Paulo de Jesus de  
Lara Filho

Co-orientadora: Jaqueline de Paula  
Heimann

CURITIBA  
2014

À minha avó Concettina Donnangelo (*in  
memoriam*),

Dedico.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, meus exemplos.

À minha avó Concettina Donnangelo (*in memoriam*), minha luz.

À minha tia-avó Ady Donnangelo (*in memoriam*), minha mestra.

À minha namorada Ana Cecília, pelo carinho e dedicação.

Aos meus irmãos, Carla e Daniel, agradeço por me tornarem uma pessoa melhor.

Aos meus colegas de curso, pelo crescimento conjunto.

Ao meu orientador, Dr. Paulo de Tarso de Lara Pires e à Jaqueline Heimann, pelos conselhos cirúrgicos.

Aos amigos do NIMA-JUR da PUC-RIO, um centro de evolução ambiental, e aos Professores Fernando Walcacer, Virgínia Totti e Danielle Moreira.

Aos amigos do CDMA da FGV-RJ, do qual faço parte do Grupo de Estudos de Municipalismo Ambiental, e aos Professores Rômulo Sampaio, Antônio Augusto Reis e Carolina Thibes.

Aos colegas de trabalho da Procuradoria INEA-RJ, os quais contribuem diariamente pelo meu crescimento profissional, através de debates e trocas de experiências sobre o Direito Ambiental.

Aos Professores Marcelo Buzaglo Dantas, Marcos Saes, Paulo Affonso Leme Machado, Márcia Leuzinger e Rômulo Sampaio, especialistas no tema, que, através de seus trabalhos, foram responsáveis pelo enriquecimento do texto.

O custo do cuidado é sempre menor que o custo do reparo.

Marina Silva

## RESUMO

Segundo a Constituição de 1988, a proteção ambiental é compartilhada por todos os entes da Federação brasileira e, por conta disso, requer uma atuação conjunta. Nesse intuito, o Parágrafo único do art. 23 Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a tarefa de organizar o sistema federativo ficaria a cargo de lei complementar, a qual fixaria normas de cooperação. Dessa forma, foi promulgada em 2011 a Lei Complementar n.º. 140, que, dentre outras matérias, define as competências de União, Estados, Distrito Federal e Municípios perante o licenciamento ambiental. O texto propõe uma análise específica sobre o papel dos entes municipais e, para tanto, mostrou-se fundamental discorrer sobre a constitucionalidade das tipologias municipais submetidas aos Conselhos Estaduais previstas no art. art. 9º, XIV, a Lei Complementar n.º. 140/2011. Busca-se, assim, apresentar o licenciamento ambiental municipal como importante foco de políticas públicas, visando buscar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras chaves: Federalismo de Cooperação. Licenciamento Ambiental Municipal. Lei Complementar n.º. 140/2011. Gestão Pública Ambiental Municipal.

## **ABSTRACT**

According to the 1988's Brazilian Federal Constitution, environmental protection is shared by all Brazilian Federation bodies, which requires a joint effort. Therefore, the Section's 23 Sole Paragraph establishes that the task of organizing the federal system would be a Supplementary Law' responsibility, which would establish cooperation standards. Thereby, in 2011 the Supplementary Law nº 140 was enacted, which, among other things, defines Union, States, Federal District and municipalities' jurisdiction before the environmental licensing. Against that background, the text proposes a specific analysis about the local entities' role and, therefore, writing about the municipal typologies' constitutionality submitted to the State Social arranged in Section 9, XIC of Supplementary Law nº 140/2011 is a fundamental element. Overcoming the referred assumptions, this text seeks to present the municipal environmental licensing as an important public policies' focus, willing to seek an ecologically balanced environmental.

Keywords: Cooperative Federalism. Municipal Environmental Licensing. Supplementary Law nº 140. Municipal Environmental Public Policies.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	5
INTRODUÇÃO .....	8
1 - PROTEÇÃO AMBIENTAL: UMA QUESTÃO FEDERATIVA .....	10
1.1 – ESTADO FEDERAL DE COOPERAÇÃO.....	10
1.2 - MEIO AMBIENTE E FEDERAÇÃO .....	14
1.3 – MUNICIPALISMO AMBIENTAL.....	16
CAPÍTULO 2 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL .....	20
2.1 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITO.....	20
2.2 - LEI COMPLEMENTAL Nº. 140: CAMINHO PERCORRIDO .....	23
2.3 - MUNICÍPIOS E TIPOLOGIA ESTADUAL .....	25
CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL .....	30
3.1 - GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: PERSPECTIVAS .....	30
3.2 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO MUNICIPAL: CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	34
CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS.....	39



## INTRODUÇÃO

Novo paradigma do século XXI, o tema ambiental foi transposto ao centro dos debates políticos, corporativos e institucionais. Conferências sobre sustentabilidade, encontros organizados pelas Nações Unidas, passaram a atrair holofotes inimagináveis em outros tempos.

O papel dos Estados-soberanos adquiriu paulatinamente mais espaço nos principais veículos de comunicação através de políticas públicas sobre o meio ambiente e, assim sendo, proliferaram-se legislações ambientais.

No caso específico do Brasil, observa-se a existência de uma das mais avançadas estruturas jurídico-ambiental de todo o mundo. “Divisor de águas”, a Constituição Federal de 1988 (CF/88)<sup>1</sup> costuma ser classificada por ambientalistas como autêntica “Constituição Verde”.

Porém, é inequívoco que entre teoria jurídica e prática há uma distância incalculável, na medida em que, por exemplo, o país figura de forma reiterada no topo de *rankings* de desmatamento.

A desordem perante a repartição constitucional de competências ambientais costumava ser classificada como uma das responsáveis pelas desproporções apresentadas. Desde 1988, a Constituição brasileira determinava que Lei Complementar regulasse a matéria, mas ainda permanecia pendente, o que gerava diversas interpretações e, ainda, criava figuras como o múltiplo licenciamento e uma série de conflitos federativos.

Dessa forma, a Lei Complementar n.º 140/2011 (LC n.º 140/2011)<sup>2</sup>, que fixou os termos de cooperação demandado pelo art. 23, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988 (CF/88), pretendia esgotar a temática, extinguir a insegurança jurídica e definir objetivamente os limites de atuação de cada um.

Ocorre que mesmo após ter sido promulgada, a referida lei complementar não encerrou parte das controvérsias preexistentes. Dentre estas, o papel dos Municípios na proteção ao meio ambiente ganhou destaque, na medida em que o texto legal reforça sua efetiva participação.

O presente trabalho pretende analisar perspectivas e oportunidades na gestão ambiental municipal e demonstrar a importância do licenciamento neste processo.

---

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição Federativa do Brasil, 05 out. 1988.

<sup>2</sup> BRASIL, Lei Complementar n.º 140, 8 dez. 2011.

No capítulo um, houve uma preocupação de estabelecer as premissas teóricas do objeto central do texto. Todo e qualquer debate sobre o papel dos Municípios prescinde de uma perspectiva do federalismo de cooperação. Nesse prisma, não há uma separação estanque entre os entes federativos mediante competências ambientais compartilhadas.

No capítulo dois, o texto aborda as implicações decorrentes da LC nº. 140/2011 sobre as atribuições de competências no licenciamento ambiental. Nesses termos, ascende o protagonismo dos Municípios, o que passou a desagradar em alguma medida os demais membros da Federação devido à perda de *status*, poder e receita. Inconformados, membros do funcionalismo público federal, através de uma associação, ingressaram no Supremo Tribunal Federal mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar, dentre outros dispositivos, o art. 9º, XIV, a LC nº. 140/2011, o que será estudado.

No capítulo três, utiliza-se o Programa de Descentralização do Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro como base de pesquisa. Apresenta-se a importância da qualidade dos modelos de gestão municipal na área ambiental, inclusive, na captação de receitas.

Caso bem administrado, a esfera municipal de governo poderá exercer importante influência na proteção ambiental e tal potencial ainda é pouco explorado no Brasil.

## 1 - PROTEÇÃO AMBIENTAL: UMA QUESTÃO FEDERATIVA

Degradações ambientais desconhecem fronteiras e não distinguem cidadãos. Nesse prisma, cada Estado começou a delimitar seus campos de atuação através de políticas públicas de proteção ao meio ambiente. No Brasil, a real compreensão desse processo passa pelo estudo do sistema federativo adotado.

### 1.1 – ESTADO FEDERAL DE COOPERAÇÃO

Desde a Proclamação da República, o Brasil, inspirado nos Estados Unidos, adota a Federação como forma de Estado. Nesse momento, foi constatado que o território brasileiro era ambiente propício para o modelo federal, na medida em que ostenta vasta extensão de terra e significativas diferenças de desenvolvimento cultural. Conciliam-se, assim, interesses heterogêneos na busca de reduzir a centralização do poder em prol de liberdades públicas<sup>3</sup>.

De plano, cumpre advertir a inexistência de padrão federativo único. Dessa forma, a adaptação para distintas realidades remonta à forma de distribuir competências aos entes federativos. Quanto mais concentrado no ente central, percebe-se um modelo centralizador conhecido como centrípeto (ex. Estados Unidos da América), enquanto uma maior distribuição aos Estados-Membros define a federação de equilíbrio ou de cooperação (ex. Brasil).

Contudo, é possível traçar um panorama geral. De acordo com Luis Roberto Barroso, Federação significa o modo como se estrutura a distribuição espacial do poder político. O autor concilia diversidade com unidade, sendo esta inerente à preservação de soberania e integridade nacional e considera núcleo essencial do Estado federativo: (i) a autonomia de cada ente; (ii) a repartição de competências político-administrativas, legislativas e tributárias e (iii) a participação na vontade global<sup>4</sup>.

No que concerne ao item (i), torna-se necessária à diferenciação entre soberania e autonomia. Atributo do Estado federativo, a primeira é a capacidade de autodeterminação plena destituída de influências internas, externas ou mesmo de

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar; COELHO, Inocência; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 934

<sup>4</sup> BARROSO, Luis Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Saraiva., 2009. p. 171.

outro poder<sup>5</sup>. Por sua vez, autonomia representa autodeterminação dentro de um círculo de competências traçados pelo poder soberano<sup>6</sup>, na qual o ente federativo possui auto-organização autogoverno e autoadministração.

No item (ii), Barroso relaciona a repartição de competências como parte intrínseca e geral dos modelos federativos<sup>7</sup>. Como dito, a forma e intensidade de atribuições que cada ente federativo se vincula às características dos Estados-soberanos, além de ser responsável pelo processo de descentralização política<sup>8</sup>.

Como forma de organização, o Estado federal distribui determinada quantidade de poder para cada ente político, o que se denomina repartição de competências. Observa-se que a Federação constitui uma sobreposição de ordens jurídicas distintas incidentes sobre um mesmo território, ou seja, leis federais, estaduais e municipais devem conviver no mesmo espaço. Isto porque a União é formada pelo conjunto de Estados-membros, sendo estes a soma dos Municípios. Gilberto Bercovici adverte: “não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos<sup>9</sup>.”

No Brasil, a ordem jurídica prevê no art. 18, *caput* da Constituição Federal de 1988 como entes federativos a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, o que se infere que cada um destes individualmente detém autonomia destituída de qualquer ingerência dos demais.

Na esfera legislativa, o art. 24 e seus incisos da Constituição Federal de 1988 concebe uma espécie de condomínio, no qual os entes federativos dividem a competência para tratar dos assuntos elencados. Discute-se, ainda, a possibilidade de inclusão dessas atribuições aos Municípios, na medida em que o art. 30, I e II Constituição Federal de 1988 inclui dentre as competências desta unidade política a cláusula aberta das matérias de interesse local e a capacidade de suplementar as leis

---

<sup>5</sup>MENDES, Gilmar; COELHO, Inocência; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 930.

<sup>6</sup>MENDES, Gilmar; COELHO, Inocência; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 930.

<sup>7</sup> BARROSO, Luis Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Saraiva, 2009. p. 171.

<sup>8</sup> BARROSO, Luis Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Saraiva, 2009. p. 171.

<sup>9</sup> BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em 03 abri. 2014.

federais e estaduais no que couber<sup>10</sup>, que será analisado adiante do presente trabalho. Noutro patamar, o constituinte restringiu as atuações da União às normas gerais e previu a possibilidade do caráter suplementar dos demais. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Normas gerais são preceitos principiológicos que cabe à União editar no uso de sua competência concorrente limitada, restritos enquanto princípios, ao estabelecimento de diretrizes nacionais a serem pormenorizadas pelos Estados-membros, embora possam, enquanto preceitos, conter suficiente pormenorização para serem aplicadas direta e imediatamente às situações concretas que devem reger<sup>11</sup>.

Dividem-se as atribuições dentre os membros da Federação de maneira privativa ou concorrente. Para tanto, registra-se a existência de duas técnicas: concorrente clássica ou limitada. Na primeira, o ente é considerado titular da matéria legislativa na intensidade, forma e profundidade que pretender. Caso haja algum espaço, o outro ente poderá suplementar a legislação. Já na segunda, adotada pela Lei Fundamental de Bonn na Alemanha, observam-se limitações para o ente central, através de expressões como normas gerais, diretrizes gerais e leis quadros.

Na seara administrativa, o constituinte brasileiro optou por repartição semelhante. Reservou certas matérias para atuação executiva exclusiva e partilhou no art. 23 e seus incisos da Constituição brasileira de 1988 outras de maneira comum ao adotar o critério de preponderância de interesses, ou seja, federal para a União, regional aos Estados e local destinado aos Municípios. Mesmo compartilhada, a atual Constituição brasileira admitiu que a repartição pudesse ser subpartida. O Parágrafo único deste dispositivo inclui a necessidade de fixação de normas de cooperação, “tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, que deve adquirir a forma de lei complementar.

Deste modo, esperava-se solucionar conflitos positivos e negativos decorrentes do modelo adotado. Se por um lado, mais de um ente federativo pode ser considerado apto para atuar, por outro há situações que nenhum destes se julga competente.

---

<sup>10</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 6, setembro, 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-REGINA-M-NERY.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-REGINA-M-NERY.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2013.

<sup>11</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão - Temas de direito político e constitucional**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 156.

Leciona Rodrigo Mascarenhas que algumas competências são compatíveis e eficazes com a sobreposição de atribuições, enquanto outras não<sup>12</sup>.

Como precitado, o Brasil adota o Estado Federal de cooperação, o que deve pautar a interpretação das competências executivas e legislativas impostas pelo texto constitucional aos entes federativos. Neste, há uma gestão intergovernamental cooperativa, o que significa prescindir de união de esforços perante o interesse comum, a que Luis Roberto Barroso apresenta como participação na vontade global<sup>13</sup>. No entanto, Enoch Rovira afirma:

Não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua. Portanto, no federalismo cooperativo, não se traz nenhuma inovação com a expressão “cooperação”. Na realidade, a diferença é o que se entende por cooperação, que, no federalismo cooperativo, é bem diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável<sup>14</sup>.

Num ambiente plural, é inevitável o surgimento de controvérsias e pontos de vistas divergentes entre os entes de toda e qualquer federação, mas estes podem e devem ser mitigados através de conjunta participação de todos.

Ora, o Estado Federal de cooperação pressupõe arranjos institucionais, políticos e legislativos numa intensidade maior que os outros. Logo, conflitos entre entes federativos devem ser permeados por debates, negociações, enfim, resultado de uma composição de interesses. Ao invés de perseguir a política do confronto, uma visão integrada constitui ponto chave da forma estatal brasileira.

A ideia apresentada não ultrapassa os limites da autonomia federativa consagrada no texto constitucional. Desde que paritárias, as formas de conciliar interesses comuns devem ser buscadas. O fortalecimento da Federação brasileira perfaz o árduo caminho da efetiva atividade de todos os atores em detrimento do protagonismo de apenas um.

---

<sup>12</sup>MASCARENHAS, Rodrigo Tostes. **Competência Executiva em matéria Ambiental**. p. 05. Texto cedido pelo Prof. Rodrigo Mascarenhas para o Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental da PUC-RIO.

<sup>13</sup>BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Saraiva 2009. p. 171. No mesmo sentido. GRECO, Leonardo. **Competência Ambiental**. Rev. Informações Legislativas. Ano 29. 116. Out-Dez. Brasília, 1992.

<sup>14</sup>Apud. ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. p. 345-346. IN: BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em 22 set. 2013.

A estrutura político-administrativa compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios no mesmo patamar e sem distinção, sendo estes dotados de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Na prática, observa-se uma atuação mais aguda da União em relação ao demais, o que engessa e distorce todo o sistema. Por lógica, é impossível pressupor a onipresença deste ente federativo em todo o território nacional e nem entendê-lo como o mais capacitado para produzir políticas públicas eficientes. Salutar, assim, a divisão de tarefas, o que remete a uma reorganização do quadro atual.

Ademais, a submissão econômico-financeira de um ator para outro também explica, de certo modo, os desvios da paridade constitucional (art. 18, *caput* - Constituição Federal de 1988). Exemplos disso, os repasses de verbas condicionadas por acordos político-partidários de um ente para outro desnaturam a pretensão de harmonia federativa do constituinte originário.

Nessa equação, a atuação da União acaba se tornando destacada das demais, principalmente, nos tópicos comuns previstos pela Constituição como a proteção ao meio ambiente.

Todavia, a eficiência na atuação estatal passa pelo fortalecimento de Estados, Distrito Federal e Municípios nesses setores. Como demonstrado, a Constituição requer unidade de esforços nacionais, regionais e locais. No dicionário, cooperar exprime operar ou obrar simultaneamente com a intenção de auxiliar, ajudar e colaborar<sup>15</sup>.

Nesses termos, o art. 23, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988 prevê a fixação de normas de cooperação entre todos os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

## 1.2 - MEIO AMBIENTE E FEDERAÇÃO

Em particular, a questão ambiental é vista como um dos principais exemplos do Estado Federal cooperativo, na medida em que os arts. 23, VI e VII e 24, VI e VII CF/88 atribuem as competências comum para atuar e concorrente para legislar nesse campo. Mediante sua importância, o constituinte considerou que a matéria fosse

---

<sup>15</sup>HOLLANDA, Aurélio Buarque de. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993. p. 146.

compartilhada dentre todos os membros da Federação, no intuito de abarcar maior proteção, o que por vezes são responsáveis por conflitos.

Celebrada por ambientalistas, a Constituição Brasileira de 1988 possui alto grau de proteção ambiental, sendo, inclusive, anunciada como a “Constituição Verde”. Define Tiago Fensterseifer:

A proteção do ambiente no cenário jurídico brasileiro tem dois momentos históricos bem delimitados. O ‘divisor de águas’ e marco normativo a traçar temporalmente os dois momentos é a Lei Fundamental de 1988. Portanto, pode-se dizer que hoje nós nos encontramos diante de uma nova ‘era’ da proteção ambiental no contexto jurídico brasileiro, tendo a Constituição de 1988 incorporado ao seu corpo normativo um capítulo próprio para a tutela do meio ambiente e, portanto, ‘constitucionalizado’ a proteção ambiental<sup>16</sup>.

Certamente, a importância dada pela Constituição brasileira para a proteção ambiental, inclusive com capítulo próprio, é um fato digno de celebração. Ocorre que na prática, os condomínios legislativo e executivo na matéria ambiental (arts. 23, VI e VII e 24, VI e VII - CF/88) se tornaram objetos de divergências entre os entes federativos. Exemplos dos conflitos positivos e negativos citados passaram a se proliferar, principalmente, pela carência de delimitações por Lei Complementar requerida pela própria Carta Magna. Segue trecho da obra de Luis Roberto Barroso:

[...] o dever compartilhado não significa [...] que o propósito da Constituição seja a superposição completa entre a atuação dos entes federados, como se todos detivessem competência irrestrita em relação a todas as questões. Na realidade, a divisão de competências ambientais é realizada não apenas em respeito à autonomia federativa – o que já seria fundamento bastante – mas também para assegurar efetividade à tutela do meio ambiente e harmonizá-la com outras finalidades igualmente protegidas pela Constituição<sup>17</sup>.

No mesmo sentido, Andreas Krell propõe:

[...] contribui muito pouco a interpretação do art. 23 da CF, sugerida por alguns, no sentido de que as arroladas tarefas materiais deveriam ser ‘cumpridas harmonicamente’ pelos três níveis estatais em conjunto”. (...) Para superar a superposição das funções nas diferentes esferas estatais, oriundas do sistema de atribuição de numerosas competências concorrentes [ou comuns], seria necessária uma subdivisão mais nítidas das tarefas de cada nível<sup>18</sup>.

<sup>16</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 159.

<sup>17</sup>BARROSO, Luis Roberto. **Transporte ferroviário, Federação e competências em matéria ambiental**. In: Temas de Direito Constitucional. Tomo IV., Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2009. p. 432-433.

<sup>18</sup>KRELL, Adreas J. **As competências administrativas do artigo 23 da CF, sua regulamentação por lei complementar e o “poder-dever de polícia”**. In Revista de Interesse Público n°. 20, 2003, p. 70.



Cabe, dessa forma, ao legislador ordinário compreender o real alcance da ideia exposta sobre Estado Federal de cooperação. O papel da Lei Complementar é definir objetivamente as tarefas a serem desenvolvidas, sendo tal exigência decorrente de preceito constitucional (art. 23, Parágrafo único da CF/88). Diverge, assim, da imposição de vários fracionamentos privativos como interpretado por alguns. De fato, sem nenhum critério e de forma irrestrita e ilimitada fere o que estabelece a Constituição, como se infere do trecho abaixo:

De fato, admitir a interferência ilimitada de um ente federativo na esfera de atuação administrativa de outro (...) implica no reconhecimento de que este ente não possui autonomia em seu território, o que é inconcebível em um Estado Federativo com o Brasil<sup>19</sup>.

A estrutura jurídica-ambiental, capitaneada pelo art. 225, *caput* da CF/88, determina um poder-dever específico ao Poder Público em geral composto pelos membros da Federação na proteção ao meio ambiente. Não significa, porém, que todos possuam a mesma capacidade de atuação em qualquer situação (competências sobrepostas).

Nesses termos, distribuições específicas das atividades de cada ator torna o sistema federativo ambiental mais harmônico e efetivo. Aplica-se, aqui, o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput* - CF/88) que norteia os atos da Administração Pública em geral, o que não seria diferente no tema da proteção ao meio ambiente.

Dotado da menor divisão territorial, os Municípios integram importante engrenagem no processo de composição de interesses nas áreas de competência comuns.

### 1.3 – MUNICIPALISMO AMBIENTAL

O constituinte brasileiro previu uma gestão compartilhada no tema ambiental nos termos acima demonstrados e, tal fato, requer uma atenciosa análise. O cuidado com o meio ambiente ficou a cargo de todos os entes federativos sem distinção, o que pode gerar ausência total de atuação, conforme conclui Paulo Affonso Leme Machado. Segundo o autor, “o perigo da simultaneidade de competências para

---

<sup>19</sup>Petição Amici Curiae ANAMMA-FGV. Cedida pelo CDMA da FGV-RJ.

implantação do controle ambiental<sup>20</sup>” consiste na possibilidade de todos atuarem genericamente, mas nenhuma instância governamental assuma a responsabilidade constitucional de zelar pela proteção ao meio ambiente.

Como saída, vislumbra-se a direta aplicação do princípio da subsidiariedade, “regra de ouro” do Estado Federal na expressão de Celso Bastos. Afirma:

(...) nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isto significa dizer que só serão atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, à União<sup>21</sup>.

Complementa Paulo José Leite Farias:

A subsidiariedade deve ser vista como princípio pelo qual as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível, das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está, assim, o princípio, relacionado com o processo de descentralização política e administrativa, em outras palavras, associado ao fortalecimento do poder local<sup>22</sup>.

A Administração Pública de forma genérica deve produzir políticas públicas cada vez mais eficientes. Independente do ente que a pratique, o cerne da questão deve ser o modo de se alcançar o objetivo (poder-dever) comum de todos os membros da federação, ou seja, a concreta proteção ao meio ambiente determinada pela Constituição Federal. Logo, a razão de ser do princípio da subsidiariedade, como salientado por Andreas Krell, “é aliviar a estrutura administrativa superior e entregar determinados serviços a um nível de governo mais perto da população, facilitando assim o controle da comunidade sobre a qualidade e eficiência<sup>23</sup>”.

Apesar de salutar, a atribuição das competências comum para atuar e concorrente para legislar atrai uma potencialidade de conflitos federativos, pois não

---

<sup>20</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editora., 2011. p. 124.

<sup>21</sup>FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999. p. 319. No mesmo sentido. MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. Malheiros Editora. São Paulo, 2011. p. 316 e 317

<sup>22</sup>FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999. p. 319. No mesmo sentido. MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. Malheiros Editora. São Paulo, 2011. p. 127.

<sup>23</sup>KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. **A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. p. 158.

raros são os exemplos em que figura uma linha tênue entre o campo a ser praticado. Políticas públicas sobrepostas (conflito positivo) ou omissões do Poder Público (conflito negativo) refletem o contexto referido e o princípio da subsidiariedade tende a solucioná-los ao regulamentar e repartir de forma mais clara a atuação de cada um, o que foi reproduzido pela necessidade de Lei Complementar de Cooperação (art. 23, Parágrafo único da CF/88). Conclui Arlindo Daibert:

O princípio da subsidiariedade, portanto, não informará qual a melhor decisão a ser adotada, nem afetará por si a distribuição de competências regulamentadas, mas indicará onde o processo decisório deverá ser preferencialmente levado a efeito, a um custo menor e com maior grau de participação dos cidadãos diretamente interessados, o que não deve significar o comprometimento das vantagens e da eficácia que uma ação comum coordenada pode trazer para o bem protegido<sup>24</sup>.

Nessa perspectiva, a CF/88 definiu o campo de atuação municipal. Seguindo o princípio de predominância de interesses, previu expressamente parte das competências (ex. instituir guarda municipal - art. 144, § 8º - CF/88) e para outra parcela preferiu utilizar a cláusula genérica do interesse local como pressuposto das competências administrativa e legislativa do Município (art. 30, I e II - CF/88).

Adreas Krell enumera as principais vantagens da atuação local no meio ambiente: (i) dotado de menor espaço territorial, possui maiores condições de criar, executar e fiscalizar políticas públicas com mais eficiência; (ii) há possibilidade de adequações locais, na medida em que “os entes municipais serão capazes de colher e compor informações e dados necessários sobre seus territórios”; (iii) “as chances para que se chegue a um controle e uma execução eficaz dos dispositivos legais que protegem o meio ambiente apresentam-se bem melhores na esfera municipal do que nas superiores” e (iv) pressão popular no Município ocorre de forma mais direta e presencial<sup>25</sup>.

Apesar das virtudes apresentadas, a importância da atuação municipal na preservação ao meio ambiente não é unânime. Advoga-se a incapacidade estrutural

---

<sup>24</sup>FILHO, Arlindo Daibert. **O papel constitucional do Município na custódia do ambiente no Brasil**. Coordenação: FREITAS, Vlamir Passos de. Direito Ambiental em Evolução. Volume 05. 1ª. Edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 79

<sup>25</sup>KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. p. 154 e 155.

e de recursos dos Municípios no combate das violações ambientais e a vulnerabilidade destes perante empreendedores corruptos.

Quanto à suposta falta de condições, diversas pesquisas apontam políticas públicas ambientais eficientes e, mesmo considerada, não obstaculiza a gestão municipal que deve ser mais bem aparelhada mediante investimentos e cursos de capacitação. Ora, nenhum dos entes da Federação possui infraestrutura e aporte financeiro modelo para afastar a importância das Administrações Públicas locais.

No que se refere ao segundo ponto, não se pode de antemão desconfiar dos mais de cinco mil Municípios brasileiros, visto que os outros entes da Federação também estarão sujeitos a escândalos de corrupção<sup>26</sup>.

Não há no sistema da Constituição qualquer hierarquia entre os membros da Federação que são autônomos entre si (art. 18, *caput* - CF/88). Munido de vocação constitucional, os Poderes locais devem ser inseridos num contexto de planejamento e organização articulada de políticas públicas de União, Estados-membros e Distrito Federal. Tal consequência materializa os anseios do constituinte originário na propositura do já estudado Estado Federal de cooperação.

Aliás, relembra Arlindo Daibert que o art. 225, § 1º da Constituição Federal de 1988 atribui deveres específicos ao Poder Público, no qual se incluem os Municípios, “para assegurar a efetividade” do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de titularidade de todos<sup>27</sup>.

Como demonstrado, o Município, ente federativo mais perto do cidadão, possui pleno potencial para apresentar excelentes resultados no exercício de suas atribuições ambientais constitucionais.

---

<sup>26</sup>Nesse sentido. FILHO, Arlindo Daibert. **O papel constitucional do Município na custódia do ambiente no Brasil**. Coordenação: FREITAS, Vlamir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução**. Volume 05. 1ª. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 80. Em sentido contrário. SOUZA, José Fernando Vidal e ZUBENS, Erika von. **Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012.

<sup>27</sup>FILHO, Arlindo Daibert. **O papel constitucional do Município na custódia do ambiente no Brasil**. Coordenação: FREITAS, Vlamir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução**. Volume 05. 1ª. Edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 85.

## CAPÍTULO 2 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV - Lei nº. 6.938/81)<sup>28</sup>, o licenciamento ambiental pode ser objeto fundamental nas políticas públicas ambientais dos Municípios devido ao seu alto potencial de captação de receitas.

### 2.1 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITO

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, no qual o órgão ambiental analisa previamente os empreendimentos e atividades de efetiva ou potencial capacidade de degradação ambiental.

Segundo Marcos Saes e Bruno Christofoli, o licenciamento ambiental representa uma “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo, consistente numa licença ambiental”<sup>29</sup>.

Configura-se, pois, o caminho que deve ser percorrido pelo empreendedor responsável pela realização de obra de potencial risco ambiental e o meio pelo qual o Poder Público, em todas as esferas, cumpre dever constitucional de zelar pelos bens ambientais.

Representa, pois, a ponte entre os setores públicos e privados mediante expressão do desenvolvimento sustentável, o qual, nas palavras de Cristiane Derani, se aplica através de “políticas que reencontrem uma compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-los<sup>30</sup>”. Trata-se de outra perspectiva para “ver e compreender o Direito Ambiental”

Dessa forma, o instituto exerce importante papel, na medida em que concretiza princípio basilar do Direito Ambiental: o da prevenção. Nesses termos, leciona Flávio Ahmed:

Na verdade, o que se almeja com o licenciamento ambiental é prevenir. Segundo o princípio 8 e 15 da Declaração do Rio deseja-se eliminar modos

---

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, 31 ago. 1981.**

<sup>29</sup>SAES, Marcos André Bruxel e CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. **Política Nacional do Meio Ambiente.** IN: AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo. **Curso de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2012. p. 84.

<sup>30</sup>DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 171.

de produção e de consumo não viáveis, prevenindo-se tanto quanto possível a degradação ambiental, reduzindo-se o impacto de atividade<sup>31</sup>.

E segue o autor:

O meio ambiente exige tal cuidado e o licenciamento ambiental será tão ou mais eficaz na medida em que contemplar as medidas mitigadoras necessárias para que a atividade a ser desenvolvida cause o menor impacto possível e não tenham que arcar os cidadãos com as externalidades negativas resultantes de tal atividade, a qual deverá recair sob os ombros daquele que exerce a atividade produtiva, corolário direto do princípio do poluidor-pagador<sup>32</sup>.

Noutro plano, o art. 225, § 1º da CF/88 exige Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), outro instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III - Lei nº. 6.938/81). Remonta esta norma a *National Environmental Policy Act* (NEPA), legislação norte-americana de 1969, cuja experiência bem-sucedida foi adaptada a outros países e definido pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº. 1/86 em solo brasileiro. Apesar do licenciamento não ter sido expressamente apontado no texto constitucional, seus fundamentos se encontram incorporados nos moldes supracitados.

Durante décadas, o arcabouço jurídico infraconstitucional se estruturou através da Lei nº. 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), recepcionada pela CF/88, que posteriormente foi regulamentada pela Resolução CONAMA nº. 237/97, a qual gerou uma série de controvérsias perante autores de Direito Ambiental. Discutia-se sobre as repartições de competência federativas presentes na referida norma secundária, enquanto o art. 23, Parágrafo único da CF/88 reservava a matéria à lei complementar. Torna-se pertinente a menção ao art. 10, *caput* da Política Nacional, que distribuía entre órgãos federais e estaduais o poder de licenciar, sendo, injustificadamente, omissa sobre a atuação municipal, o que foi “corrigido” pelo art. 6º da Resolução CONAMA nº. 237/97 na constatação de Toshio Mukai<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>AHMED, Flávio. **Licenciamento Ambiental: Instrumento de Prevenção de Lesão ao Meio Ambiente**. In: AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2012. p. 161.

<sup>32</sup>AHMED, Flávio. **Licenciamento Ambiental: Instrumento de Prevenção de Lesão ao Meio Ambiente**. In: AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2012. p. 161.

<sup>33</sup>MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Municipal (Abordagens Teóricas e Práticas)**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010. p. 21.

Cingida, parte da doutrina jusambiental defendia que a Política Nacional do Meio Ambiente dotou o CONAMA de poder normativo (art. 6º, II) e previu o procedimento de análise de licenças ambientais (art. 10, *caput*), fatos que tornariam constitucionais os dispositivos da Resolução CONAMA n.º. 237/97.

Noutro sentido, Antônio Inagê de Assis Oliveira reafirma a incompetência do CONAMA para definir a capacidade de licenciar, sendo plausível apenas o estabelecimento de normas gerais<sup>34</sup>. Essa construção hermenêutica é acompanhada por diversos autores como Paulo Affonso Leme Machado que ensina:

As atribuições e obrigações dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias, ou resoluções, por mais bem intencionados que seja, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação<sup>35</sup>.

Na verdade, a celeuma acadêmica era fruto de um cenário de insegurança jurídica. Diante da inércia sobre a lei complementar exigida pelo art. 23, Parágrafo único da CF/88, optava-se, na prática, por algum parâmetro de definição na execução do licenciamento ambiental, mesmo que juridicamente questionável. Sabia-se, porém, que a única forma de superar essas indefinições era a elaboração da lei complementar requerida pelo preceito constitucional<sup>36</sup>.

A Resolução CONAMA n.º. 237/97 também pecava pela utilização de vários critérios: (i) geográfico; (ii) abrangência do impacto; (iii) dominialidade e (iv) especificidade ou segurança nacional em detrimento de uma regra objetiva e geral<sup>37</sup>. Como supramencionado, a CF/88 adota para todos os casos de repartição de competências comuns do art. 23, *caput* e seus incisos o princípio da prevalência de interesses.

---

<sup>34</sup>OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999. p. 108-109.

<sup>35</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editora., 2011. p. 125

<sup>36</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev90.pdf)>. Acesso em 24 set. 2013.

<sup>37</sup>TRENNPOHL, Curt e TRENNPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 31-32.

Nesse período, debatia-se a figura do múltiplo licenciamento cancelada por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>38</sup>. Nesta, todos os membros da Federação detinham, ao mesmo tempo, a competência de licenciar empreendimentos potencialmente lesivos ao meio ambiente e configurava entraves ao setor produtivo quando órgãos ambientais divergiam sobre suas próprias competências e a dos demais. No dia-a-dia, um empresário legitimado por licença regularmente concedida por um órgão ambiental via obras embargadas por outro que se julgava competente, o que comprometia princípios como segurança jurídica e confiança legítima dos administrados com a Administração Pública.

## 2.2 - LEI COMPLEMENTAR N.º 140: CAMINHO PERCORRIDO

No intuito de solucionar os problemas descritos, o Congresso Nacional brasileiro promulgou a Lei Complementar n.º 140/2011 no dia 08 de dezembro de 2011 para fixar as previstas normas de cooperação do art. 23, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, objetiva (art. 3º, I ao IV - LC n.º 140/2011): (i) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; (ii) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; (iii) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente e (iv) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A norma inova ao criar as Comissões Tripartites Nacionais e Estaduais no capítulo dos instrumentos de cooperação institucionais e reproduz a faculdade de convênios, consórcios públicos e delegações executivas e de atribuições dos art. 5º, IV e 6º da Resolução CONAMA n.º 237/81 (art. 4º I ao VI e art. 5º, *caput* LC n.º 140/2011).

---

<sup>38</sup> STJ. REsp n.º. 588.022-SC, Rel. Min. José Delgado. 1ª Turma. Julgado em 17 fev. 2004.



No que concerne à repartição de competências, dividiu-se, respectivamente, nos arts. 7º, 8º, 9º e 10º as atribuições da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Definiu, ainda, os conceitos das atuações supletivas e subsidiárias, sendo a primeira substituição ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, enquanto a outra uma maneira de “auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar”.

O art. 17, *caput* da LC nº. 140/2011 encerra a possibilidade de licenciamentos múltiplos ao exigir do órgão competente a lavratura do auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo de apuração dos desacordos com a legislação ambiental vigente, o que não importa entender destituição do poder de polícia dos demais, nem mesmo desobrigação dos outros entes em casos de iminência de degradação ambiental (art. 17, § 3º e 4º - LC nº. 140/2011). Mesmo assim, recebeu a crítica do prof. Paulo Affonso Leme Machado:

O licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao “capitalismo voraz” e não levando em conta a possibilidade de um “capitalismo equilibrado”. As gerações futuras – protegidas pelo art.225, *caput*, da Constituição – podem perder a sua chance de sobrevivência, pois os licenciamentos ambientais únicos poderão ser danosos aos seus legítimos interesses<sup>39</sup>.

Em contrapartida, Édis Milaré rebate que “o navio tem um comandante, os demais podem até colaborar, mas o comandante é aquele ente, federal, estadual ou municipal, há um trabalho coordenado, mas sob um único comando<sup>40</sup>.”

Por oportuno, a LC nº. 140/2011 teve o mérito de trazer segurança jurídica ao empreendedor sem desproteger o meio ambiente, o que traduz o preceito constitucional do art. 170, VI da CF/88, o qual identifica a ordem econômica como sendo pautada, dentre outros fatores, pela defesa ambiental. Todavia, o entendimento não é unânime, tendo sido a lei objeto de severas e numerosas críticas.

---

<sup>39</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editora., 2012. p. 81-82.

<sup>40</sup>Disponível em <<http://www.observatorioeco.com.br/para-milare-nova-lei-de-licenciamento-e-positiva/>>. Acesso em 23 set. 2013.

Inconformada com os novos parâmetros legais, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente (ANSIBAMA Nacional) ajuizou perante o STF a ADI nº. 4757, visando declarar a inconstitucionalidade integral com efeitos *erga omnes* da LC nº 140/2011, ou, pelo menos, dos artigos 4º, V, VI; 7º, XIII, XIV, 'h' e Parágrafo único, 8º, XII e XIV; 9º, XII e XIV; 14, § 3º e 4º; 15; 20 e 21. Adiante, a Associação Nacional dos Órgãos Municipais do Meio Ambiente (ANAMMA) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi admitida como *amici curiae* no processo objetivo em questão<sup>41</sup>, com o intuito de contribuir no julgamento das questões levantadas.

Diante da proposta, o presente trabalho reduzirá o campo de estudo ao debate sobre o licenciamento municipal disposto na recém promulga lei ambiental.

### 2.3 - MUNICÍPIOS E TIPOLOGIA ESTADUAL

Ponto controverso, o art. 9º, XIV, “a” destina aos Municípios o licenciamento ambiental de impactos ambientais de dimensão local atrelado à tipologia definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente. Segue o dispositivo legal:

Art. 9º - LC nº. 140/2011 - 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: 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<sup>42</sup>.

Conforme presunção de constitucionalidade, o art. 9º, XIV, “a” da LC n.º. 140/11 já vem sendo regulamentado em Estados da Federação brasileira. No Rio de Janeiro, esse trabalho ficou a cargo da Resolução Conselho Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (CONEMA-RJ) nº 42 editada em 17 de agosto de 2012, que tem como preceito básico “a necessidade de simultânea definição de diretrizes de caracterização das estruturas municipais de governança ambiental, regulamentação do sistema estadual de informações sobre meio ambiente e de regras gerais de autorização para supressão de vegetação e de fiscalização ambiental” e “os avanços do Programa de

---

<sup>41</sup>A representação judicial da ANAMMA foi feita pelo Núcleo de Prática Jurídica da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO). A petição de requerimento foi assinada pelos advogados Rômulo S. R. Sampaio, Thiago Bottino e Antônio Augusto Reis e pelos Acadêmicos de Direito Guilherme Garcia de Seabra, Luiza Antonaccio Lessa Rodrigues e Mauricio Costa Quintaes.

<sup>42</sup> BRASIL, Lei Complementar n.º 140, 8 dez 2011.

Descentralização do Licenciamento Ambiental” que já estava em curso e seus efeitos serão investigados no capítulo seguinte<sup>43</sup>.

Ao analisar o dispositivo, Paulo Affonso Leme Machado faz as seguintes objeções: (i) no processo legislativo houve tempo suficiente para elaborar os casos ou tipos de licenciamento; (ii) lacunas poderiam ser corrigidas por alterações na lei complementar; (iii) há violações a livre iniciativa do Parágrafo único do art. 170 (ordem econômica)<sup>44</sup> e, por fim, ao pacto federativo. Desse modo, entende o autor que o dispositivo criou uma “válvula de escape do licenciamento ambiental, com tipos criados pelo Poder Executivo<sup>45</sup>”.

Ocorre que a extensão do processo legislativo não descaracteriza o imposto pela lei. É inconteste a impossibilidade de propor todos “os casos ou tipos de licenciamento”. Técnicas legislativas, essas previsões pretendem destinar capacidade adaptativa da norma, visando sua longevidade. Não se torna viável a alteração da lei complementar referida, mediante quórum qualificado de maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional para adequação as especificidades dos mais de cinco mil Municípios brasileiros.

Ademais, impor a livre iniciativa para fundamentar a suposta incompatibilidade do art. 9º, XIV, a da LC nº. 140/2011 com a Constituição Federal não obtém base no ordenamento jurídico brasileiro. Segue a estrutura da ordem econômica ambiental:

Art. 170 - CF/88 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;  
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup>As “tipologias” também estão sendo definidas pelos respectivos Conselhos. A Resolução do Conselho Estadual do Ambiente do Paraná - (CEMA) nº. 88/13, a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (CONSEMA) nº. 14/12 e Resolução do Conselho Estadual do Ambiente do Rio Grande do SUL (CONSEMA) nº. 269/12 são exemplos de regulamentação do art. 9º, XIV, a da LC nº. 140/11.

<sup>44</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editora., 2012. p. 189-195.

<sup>45</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editora., 2012. p. 189-195.

<sup>46</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 out 1988.

No mesmo sentido, o art. 4º, I da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) prevê a necessidade da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Por isso, a gestão integrada da Lei Complementar 140/2011 transmite a eficiência pretendida pelo constituinte na proposta do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI CF/88). Desta forma, a livre iniciativa do Parágrafo único do art. 170 não pode ser entendida desconectada com as ideias do *caput* e seus incisos.

No que se refere ao princípio federativo, Toshio Mukai corrobora o entendimento de Paulo Affonso ao considerar o dispositivo estudado como “absolutamente inconstitucional”, pois “não pode o Estado imiscuir-se em questões ambientais municipais para determinar se tal ou qual atividade causa impacto ambiental local ou regional”<sup>47</sup>. E decreta: “Quem é competente para tal é o próprio Município<sup>48</sup>.”

Incisivo, Maurício Paim entende:

Salvo melhor juízo, não compete a órgão estadual, ainda que colegiado e representativo, a definição das hipóteses de impacto local, limitando de forma impositiva o exercício da competência ambiental municipal. Deveria ser no mínimo garantida a participação dos municípios na tomada dessa decisão<sup>49</sup>.

Certamente, a principal discussão sobre o art. 9º, XIV, “a” da LC n.º. 140/11 paira sobre a questão federativa. Depois de promulgada a lei, restou quase uníssono o discurso, reforçado pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, II CF/88, da incompatibilidade deste com a Constituição Brasileira de 1988. Porém, o dispositivo referido não pode ser visto numa perspectiva isolada.

Numa interpretação sistemática, observa-se que a Lei Complementar nº 140/11 optou pela harmonia político-administrativa dos entes da Federação brasileira com o

---

<sup>47</sup> MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU. Belo Horizonte, ano 10, nº 60, p. 88-94, nov./ dez. 2011.

<sup>48</sup> Adverte-se que a afirmação do autor foi feita ainda sobre o projeto de lei, que nesse ponto se manteve inalterado. Após a promulgação da LC nº. 140/11, o autor ratificou entendimento em outra citação. MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Municipal (Abordagens Teóricas e Práticas).** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010. p. 21. MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 60, p. 88-94, nov./ dez. 2011.

<sup>49</sup> PAIM, Maurício Carneiro Paim. **Lei Complementar nº. 140/2011: Primeiras impressões.** Disponível em <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em 04 out. 2013.

intuito de “evitar a sobreposição de atuação”, “conflitos de atribuições” e “garantir uma atuação administrativa eficiente”, sendo estes, inclusive, objetivos principais (art. 2º, III LC nº. 140/2011).

De início, constata-se que o artigo questionado não destoia dos demais da lei de cooperação ambiental. Dentre a competência administrativa para licenciamento ambiental da União há menção expressa de “tipologia” definida por ato do Poder Executivo proposto pela Comissão Tripartite Nacional, sendo elemento de cooperação institucional destinada a fomentar a gestão governamental compartilhada e formada paritariamente por todos os entes federativos (art. 4º, § 2º LC nº. 140/2011)<sup>50</sup>, além de servir de base para as atribuições da União previstas no art. 7º e seus incisos da LC nº. 140/2011:

Art. 7º - LC nº. 140/2011 - São ações administrativas da União: XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: 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.<sup>51</sup>

Porém, as formações das Comissões Nacional e Estadual também figuram nas críticas desferidas por Toshio Mukai a seguir:

Essa norma é flagrantemente inconstitucional. Não podem fazer parte de um colegiado da Administração Nacional representantes dos entes Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, pois isto viola o princípio e o regime federativo, previsto no art. 18 da Constituição Federal e, ainda, viola a cláusula pétrea do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição Federal porque a norma abole a Federação. A nossa crítica é válida para o parágrafo 3º que prevê a criação das Comissões Tripartites Estaduais e o parágrafo 4º, para o Distrito Federal<sup>52</sup>.

Ao contrário, abre-se a possibilidade das Comissões apresentadas hospedarem ambiente de trocas de experiências e reivindicações plurais. Cumpre

---

<sup>50</sup>Art. 4º - LC nº. 140/11 - Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: § 2º - A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. **BRASIL, Lei Complementar nº. 140, 8 dez. 2011.**

<sup>51</sup> **BRASIL, Lei Complementar nº. 140, 8 dez. 2011.**

<sup>52</sup> MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 60, p. 88-94, nov./ dez. 2011.

salientar que o Estado é uno e suas subdivisões (Poder Legislativo, Executivo e Judiciário ou União, Estados, Distrito Federal e Municípios) organizacionais, o que requer interesse público comum.

Noutra via, maior pluralidade nos Conselhos Estaduais traria importante contribuição às gestões ambientais municipais. O Conselho Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (CONEMA), por exemplo, possui composição definida pelo art. 5º do Decreto Estadual 40.744/2007<sup>53</sup>, alterado pelo Decreto Estadual 42.822/2011<sup>54</sup>, a qual inclui o Secretário de Meio Ambiente (SEA), mais 07 (sete) Secretários de Estado e representantes dos órgãos da Administração Indireta Estadual (ex. Instituto Estadual do Ambiente - INEA). No primeiro parágrafo dessa norma, determina o salutar convite aos representantes de órgãos e instituições como Associação de Prefeitos do Estado do Rio de Janeiro (APREMERJ), Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para fazer parte do Plenário. E continua:

Art. 5º § 6º - Dec. Estadual 40.744/2007 - Poderão ser convidados ou admitidos a participar das sessões do CONEMA, sem direito a voto, técnicos e especialistas nos assuntos em pauta, assim como representantes de órgãos e entidades interessadas na matéria, a fim de prestarem os esclarecimentos julgados necessários à deliberação do Conselho.<sup>55</sup>

Mesmo passível de melhorias, a cláusula aberta de representação no Decreto fluminense pode orientar a participação dos Municípios, os quais são diretamente interessados nas decisões do Conselho.

Como visto em momento anterior, o Brasil optou pela Federação de cooperação (art. 23, Parágrafo único CF/88). Neste, os esforços conjuntos ultrapassam o mínimo denominador comum inerente a Federação, o que admite hermenêutica ampliativa sobre o dispositivo discutido. Logo, mediante interpretação conforme a Constituição se encontra perfilhado ao sistema jurídico brasileiro a estipulação por Conselho Estadual de “tipologias” de interesse estritamente local de competência originária dos Municípios.

---

<sup>53</sup> RIO DE JANEIRO, Decreto Estadual n.º. 42.744/2007. 26 abri. 2010.

<sup>54</sup> RIO DE JANEIRO, Decreto Estadual n.º. 42.822/2011. 01 fev. 2011.

<sup>55</sup> RIO DE JANEIRO, Decreto Estadual n.º. 42.744/2007. 26 abri. 2010.

### CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL

Aos poucos, o conceito de Governança Ambiental passou a se difundir em torno do planeta. Busca-se, assim, o desenvolvimento sustentável através de políticas públicas em prol de conservação e proteção do meio ambiente natural.

#### 3.1 - GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: PERSPECTIVAS

A gestão administrativa do meio ambiente de toda esfera federal deve se pautar em um planejamento complexo e preventivo, a fim de minimizar riscos futuros de comprometimento da fauna, flora e biodiversidade nacional.

Como gestor e administrador, o Estado possui uma dupla função perante os cidadãos, relembra Álvaro Mirra. Por um lado, necessita cumprir prestações negativas “para limitar as formas de uso individual e exclusivo, em vista da garantia da livre utilização individual e compartilhado por todos” e por outro lado, ações positivas de estabelecimento de condições para estes exercerem seus preestabelecidos direitos constitucionais<sup>56</sup>.

Para tanto, setores privados e públicos vêm paulatinamente se organizando mediante ações integradas de implantação de um Sistema de Gestão Ambiental. Segue trecho de Édis Milaré:

Esse conjunto orgânico de ações praticadas constitui um processo único, articulado, vez que elas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e cientificamente encadeado, vem a ser a Administração do Meio Ambiente ou, em termos mais apropriados à nomenclatura contemporânea, a Gestão Ambiental<sup>57</sup>.

Nessa toada, o Sistema de Gestão Ambiental segue um padrão sequencial. Enumera-se: (i) política ambiental, (ii) planejamento, (iii) implementação e operação, (iv) verificação e ação corretiva e (v) análise crítica. Procura-se, portanto, estabelecer um conjunto de ações, visando melhoria contínua.

Políticas públicas ambientais também devem significar planejamento e organização de práticas sustentáveis. Implantado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) ratifica essa ideia. Ao logo dos tempos, observou-se que a política de comando e controle, ou seja, a

---

<sup>56</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental nº 15, julho-setembro/1999

<sup>57</sup>MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 7ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 359-360.

promulgação de diversas normas e as respectivas fiscalizações nem sempre se mostraram suficientes para alcançar a finalidade pretendida. Implantado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) ratifica essa ideia:

Além da capacidade de indução, há o poder de mobilização de importantes setores da economia exercido pelas compras governamentais, que movimentam de 10 a 15% do Produto Interno Bruto (PIB), podendo ser usado para garantir a mudança e adoção de novos padrões de produção e consumo, buscando a redução dos impactos socioambientais negativos gerados pela atividade pública. Dessa forma, o setor público pode contribuir com o crescimento sustentável, promovendo a responsabilidade socioambiental e respondendo às expectativas sociais<sup>58</sup>.

Nesse processo, o Estado representa agente indutor, porque possui diversas formas de disseminar os conceitos de responsabilidade socioambiental. Dentre estes, figura a “licitação verde”, que consiste na exigência de padrão de qualidade ambiental aos postulantes de firmar contrato com a Administração Pública<sup>59</sup>. Como modelo, segue a Resolução SEA n°. 216/2011:

Art. 1º - Resolução SEA 216/2011 - Fica estabelecido que, nas licitações e contratos realizados no âmbito da Secretaria de Estado do Ambiente - SEA e do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, deverão ser considerados, preferencialmente, como critério de seleção dos licitantes e contratantes interessados, produtos e serviços ambiental e socialmente sustentáveis e o atendimento a critérios de qualidade ambiental e sustentabilidade socioambiental.

Parágrafo Único - Nos critérios de avaliação das propostas deverão ser consideradas a origem dos insumos, forma de produção, embalagem, distribuição, destino, utilização de produtos recicláveis, operação, manutenção e execução dos serviços.

Outro componente indutor de condutas é o licenciamento ambiental, que além de filtrar os empreendimentos de potencial lesividade ao meio ambiente, também pode ser significativa fonte captadora de receitas.

Nesse assunto, o papel dos Municípios adquire potencial a ser explorado. A LC n°. 140/2011 ratificou a paridade de forças entre todos os membros da Federação

---

<sup>58</sup>Agenda Ambiental da Administração Pública - A3P - Disponível em <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/item/8852>>. Acesso em 02 out. 2013.

<sup>59</sup>O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou um site sobre Contratações Públicas Sustentáveis: Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 02 out. 2013.



detentores de autonomia constitucional, o que inicia um processo de transição para alçar o ente local a um patamar mais atuante.

Num aspecto geral, não se pretende, aqui, desconsiderar a dificuldade das estruturas ambientais municipais em todo o extenso território brasileiro, o que, por sinal, também não foi feito pela LC n°. 140/2011.

No art. 2º, II da Lei de cooperação federativa, o legislador previu a competência supletiva dos entes, que consiste na substituição de um ente por outro, o qual detinha originalmente a competência. Nesse aspecto, o art. 15 LC n°. 140/2011 estrutura:

Art. 15 - LC n°. 140/2011 - Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Dessa maneira, o órgão ambiental somente será considerado capacitado, caso possua “técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas” (art. 5º, p.ú. LC n°. 140/2011 e reproduzido *ipsis litteris* no art. 4º, p.ú. e art. 5º, *caput* da Resolução CONEMA-RJ n°. 42).

Art. 5º §1º - Resolução CONEMA-RJ n°. 42 - Para fins de verificação da compatibilidade do número de técnicos habilitados à disposição do ente federativo e a demanda das correspondentes ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental, será observada a formação de equipe técnica mínima em atenção às categorias profissionais, porte do Município e vocação socioeconômica de desenvolvimento municipal, conforme disposto respectivamente no Anexo I desta Resolução.

Noutro plano, os trabalhos relacionados aos impactos ambientais requerem equipes multidisciplinares. A Resolução CONEMA-RJ n°. 42 exige para empreendimentos de alto e médio porte: Arquiteto, Biólogo, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro Florestal, Engenheiro Sanitarista, Geólogo; Engenheiros Químicos, Geógrafos, Geólogos, Engenheiros Agrícolas, Engenheiros Agrônomos,

Zootecnista e para os de baixa dimensão “o licenciamento ambiental poderá ser realizado por profissionais de nível superior, qualquer que seja a área de formação, desde que capacitados”.

Referente ao licenciamento ambiental, o art. 13, § 3º LC n.º. 140/2011, reforça a ideia de que o decurso do prazo para emissão instaura a supletividade da competência dos demais e, deste modo, regula a cooperação integrativa.

Como percebido, o sistema adotado pela LC n.º. 140/2011 foi diligente perante eventual transição. Somente aqueles Municípios que objetivamente cumprirem os pré-requisitos suprarreferido poderão instaurar os procedimentos de licenciamento ambiental. Após décadas de inércia ao que determinava a Constituição, não há como supor que os entes locais passem instantaneamente a ser solução para os entraves burocráticos<sup>60</sup>. Andreas Krell propõe:

Uma municipalização bem-sucedida exige o prévio levantamento objetivo das condições jurídicas e administrativas locais para identificar a estrutura básica das normas, dos planos e projetos relacionados à proteção ambiental e urbanística. O estudo dos pressupostos jurídicos de uma legislação municipal deve ser acompanhado por uma reflexão sobre as vantagens ou desvantagens de uma regulamentação descentralizada dos problemas ecológicos. (...) A capacidade dos municípios de assumirem maiores encargos e funções na área de defesa ecológica e do saneamento ambiental varia bastante de acordo com o seu desenvolvimento econômico, a sua população, a dotação de recursos naturais e sua “força administrativa”<sup>61</sup>.

Mediante as oportunidades, o licenciamento ambiental municipal representa passo importante para o efetivo desenvolvimento de políticas públicas locais. A inclusão mais efetiva do ente mais próximo do cidadão é fundamental para alavancar os índices de proteção ambiental no Brasil. Desde que bem administrado, os Municípios têm muito a contribuir neste campo.

---

<sup>60</sup>Nesse sentido. KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. p. 159.

<sup>61</sup> KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. p. 148.

### 3.2 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO MUNICIPAL: CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pioneiro no Brasil, o Sistema de Licenciamento Ambiental para Atividades Poluidoras (SLAP), instituído pelo Dec. Estadual n°. 1.633/77, regulava a matéria no Estado do Rio de Janeiro. Revogada, esta norma ambiental foi substituída pelo Dec. Estadual n°. 42.159/09, conhecido como Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) e, atualmente, rege o procedimento administrativo exercido no âmbito de atuação estadual.

Neste, insere-se alternativas aos tipos de licenciamento previstos no Res. Conama n°. 237/97 (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação): Licença Ambiental Simplificada (LAS), Licença Prévia e de Instalação (LPI), Licença de Instalação e Operação (LIO), Licença Ambiental de Recuperação (LAR) e Licença de Operação e Recuperação (LOR) no inciso V do art. 2°.

Desde tempos, o Rio de Janeiro entende a importância dos Municípios no licenciamento ambiental. Prova disso, o art. 6°, *caput* Lei n°5101/2007, que unificou os órgãos ambientais (FEEMA, SERLA e IEF) através da criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), instituída a faculdade do Estado “proceder à descentralização do licenciamento ambiental de atividades de pequeno e médio impacto ambiental aos municípios”, desde que vinculado a determinados pré-requisitos.

Deveria “dispor de infraestrutura” (art. 6°, I), possuir Conselho Municipal (art. 6°, II), profissionais habilitados (art. 6°, III), capacidade de fiscalização (art. 6°, IV), legislação suplementar própria (art. 6°, V), detenha plano diretor (art. 6°, VI) e tenha implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente (art. 6°, VI).

O Programa de Descentralização foi regulamentado pelo Decreto n° 42.050/2009, alterado pelo Decreto 42.440 de 30 de abril de 2010. Segundo o INEA, “o processo tem como objetivo maior promover a estruturação e a qualificação dos municípios para realizar o licenciamento e a fiscalização ambiental das atividades de impacto local e de baixo e médio potencial poluidor”, “evita a sobreposição de competências, simplifica e agiliza todo o processo” e, num sentido mais amplo, tem a

finalidade de fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>62</sup>.

Estabelece o art. 1º:

Art. 1º - Dec. Estadual 42.050/2009 - O INEA poderá celebrar convênios com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto a transferência da atividade de licenciamento ambiental em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como insignificante, baixo e médio potencial poluidor, de acordo com Resolução do Conselho Diretor do INEA.

Complementado pela Resolução INEA nº 12/2010:

Art. 1º- Resolução INEA nº 12/2010 - Os empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental pode ser transferido aos municípios, por meio do convênio de que trata o Decreto Estadual nº 42.050, de 25 de setembro de 2009, alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440, de 30 de abril de 2010, serão determinados de acordo com os critérios técnicos de porte e potencial poluidor, nos termos do Decreto nº 42.159, de 02 de dezembro de 2009 e da MN-050.R-5, que define a Classificação de Atividades Poluidoras, aprovada pela Resolução CONEMA nº 18, de 28 de janeiro de 2010.<sup>63</sup>

Pretendia-se promover a estruturação e a qualificação dos municípios para realizar o licenciamento e fiscalização. O Programa do INEA teve auxílio do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) e “eventuais incompatibilidades apuradas no serviço” e oportunidades podiam ser “objeto de recomendação ministerial ao órgão municipal de meio ambiente ou mesmo diretamente ao INEA, buscando desde uma resolução consensual até a suspensão judicial de convênios celebrados”<sup>64</sup>.

Outra previsão interessante era a condição dos Municípios limítrofes estabelecerem consórcios públicos com o objetivo de potencializar a infraestrutura, os técnicos e as despesas necessárias ao licenciamento do art. 6º, *caput* Lei nº 5.101/2007. Criava-se meio adequado para os menores polos municipais.

<sup>62</sup>Cartilha Gestão Ambiental INEA - Disponível em <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/inea\\_imagens/publicacoes/Serie\\_Gestao\\_Ambiental\\_-\\_Descentralizacao\\_Licenciamento.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/publicacoes/Serie_Gestao_Ambiental_-_Descentralizacao_Licenciamento.pdf)>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

<sup>63</sup>A Res. INEA nº 26/2010 determina: Art. 1º- Fica alterado o Anexo II da Resolução INEA nº 12, de 08 de junho de 2010, objetivando estabelecer as classes de empreendimentos e atividades delegadas aos novos municípios incluídos, alterar as classes anteriormente repassadas aos municípios que modificaram sua equipe técnica e acrescentar novas restrições a serem observadas por cada municipalidade conveniada.

<sup>64</sup>Cartilha Gestão Ambiental INEA - Disponível em <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/inea\\_imagens/publicacoes/Serie\\_Gestao\\_Ambiental\\_-\\_Descentralizacao\\_Licenciamento.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/publicacoes/Serie_Gestao_Ambiental_-_Descentralizacao_Licenciamento.pdf)>. Acesso em 27 set. 2013.

Após a promulgação da LC n°. 140/2011, o modelo adotado demandou readequação. A transferência dos Estados de atribuições constitucionais originárias dos Municípios (art. 23, *caput* CF/88) como licenciamento ambiental de empreendimentos com dimensão local não era a melhor solução, apesar de ter cumprido sua função mediante infundadas controvérsias e, na prática, gerado bons frutos. Detectado, o problema foi exposto por Arlindo Daibert:

(...) ultimamente vêm surgindo também no plano político brasileiro tendências de “municipalizar” atividades de controle ambiental, quer dizer, as funções são repassadas pelos estados aos municípios, a quem delegam competências. Esse repasse tem ocorrido muitas vezes sem a correspondente transferência de recursos e condições para que se exerçam tais controles, o que resulta numa sobrecarga de responsabilidades locais e em encargos adicionais para a gestão ambiental. A incapacidade crescente dos governos federal e estaduais de intervir localmente dá espaço ao fortalecimento de iniciativas locais<sup>65</sup>.

A atribuição de os Municípios na proteção ambiental é dada pela própria Constituição e a eficiência do sistema federativo não se coaduna com essa espécie de “subordinação” que o Programa de Descentralização fluminense detinha como essência. Na prática, articulações político-partidárias procuravam se estabelecer para captação de prestígio para a cúpula do Poder Executivo Estadual. Havia nesse tempo a ideia de delegação das atribuições do Estado para os membros locais de matérias como o licenciamento ambiental.

Mediante conveniência e oportunidade, ainda podem os entes celebrar convênios de cooperação e consórcios públicos (art. 241, *caput* CF/88 e art. 4º, II LC n°. 140/2011), mas reduzidos àquelas matérias originariamente previstas (ex. Estado-membro) pela LC n°. 140/2011, que decidem em caráter supletivo permitir a outro licenciar (ex. Município) e não interfiram na atuação originária do ente local nas políticas públicas sobre meio ambiente.

---

<sup>65</sup> KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. p. 158.

## CONCLUSÃO

Mesmo promulgada, a Lei Complementar nº 140/2011 ainda não alcançou seu objetivo principal: solucionar os conflitos de competências ambientais entre os entes federativos no Brasil. O presente texto procurou abordar alguns pontos controversos, no intuito de contribuir com o debate e inserir o papel municipal no modelo de eficiência na gestão pública ambiental.

Trata-se inicialmente de genuína matéria constitucional. Como visto, discute-se a cooperação entre os entes federativos sobre a matéria ambiental, mas também seria possível versar sobre outras matérias compartilhadas (ex. saúde e educação) que a ideia seria quase idêntica.

Nessa medida, compreender o real alcance do modelo federalista de cooperação adotado pelo Brasil é imprescindível para interpretar os dispositivos da LC nº. 140/2011. Há uma paridade de competências entre os membros autônomos da Federação (art. 18, *caput* CF/88), os quais não podem e nem devem se submeter a qualquer grau de subordinação. Ocorre que o compartilhamento de competências possui alto potencial de produzir divergências.

Método de solução de conflito ambiental, em geral, seja para ente público ou privado, demanda alguma espécie de composição entre os envolvidos para lograr melhores proporções de êxito. Mediação e arbitragem, por exemplo, são formas típicas normalmente citadas. Por sua vez, uma ideia integradora e de cooperação mútua também faz parte dessa propositura. Em essência, a LC nº. 140/2011 procurou conciliar interesses heterogêneos, o que traria de forma inevitável perda de poder e *status* de alguns na divisão apresentada no corpo do texto legal, principalmente, por tornar mais evidente as atividades e participações dos Poderes locais.

Torna-se salutar a análise do cenário do atual estágio da proteção ambiental por outro ângulo. Organizada, a repartição objetiva de competências comuns fortalece o sistema como um todo e, inclusive, os entes federativos individualmente, além de contribuir para a real efetivação da proteção do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Independente do membro da Federação, uma interpretação autêntica do que pretendido pelo constituinte perfaz a concepção de que o meio ambiente necessita de efetiva proteção, sendo esta alcançada pela união conjunta de esforços.

Nota-se, nessa perspectiva, que a discussão levantada sobre o art. 9º, XIV, “a” da LC n.º. 140/11 foi utilizada como um exemplo de interpretação integrativa em detrimento de outra excludente. Caso haja previsões de efetiva atuação dos entes municipais no Conselho Estadual, vislumbra-se, aqui, a compatibilidade do dispositivo com as normas constitucionais.

É inconteste que a LC n.º. 140/2011 não é perfeita, mas interpretada à luz do Federação cooperativa, do princípio da subsidiariedade e da estrutura jurídico-política de uma “Constituição Verde” encontram-se virtudes.

No quadro traçado, o Município ganha papel de destaque. Em alguns pontos, o trabalho ratificou a proximidade do cidadão com os entes locais. Vive-se no Município, o que possibilita maior contato e, por consequência, controle e fiscalização das degradações ambientais mais básicas.

O modelo proposto passa pela superação da política do confronto, sendo esta incompatível com a Carta Constitucional Brasileira. A Federação de cooperação pressupõe mútuo auxílio de todos os atores políticos da Federação brasileira (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) sem nenhuma distinção e, nesses termos, a Lei Complementar n.º. 140/2011 foi pensada e promulgada.

## REFERÊNCIAS

AHMED, Flávio. **Licenciamento Ambiental: Instrumento de Prevenção de Lesão ao Meio Ambiente**. In: AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo. **Curso de Direito Ambiental**. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2012.

BARROSO, Luis Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Ed. Saraiva. Rio de Janeiro, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. **Transporte ferroviário, Federação e competências em matéria ambiental**. In: Temas de Direito Constitucional. Tomo IV. Ed. Renovar. Rio de Janeiro, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em 03 abril 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**, São Paulo: Max Limonad, 1996.

FABRIZ, Daury Cesar. **Federalismo, Municipalismo e Direitos Humanos. Revista do tribunal de contas do Estado de Minas Gerais**. Outubro/ Novembro/ Dezembro 2010. v. 77 - n. 4 - ano XXVIII. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1085.pdf>>. Acesso em 23 set. 2013.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 6, setembro, 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-REGINA-M-NERY.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-REGINA-M-NERY.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2013.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª ed. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

FILHO, Arlindo Daibert. **O papel constitucional do Município na custódia do ambiente no Brasil**. Coordenação: FREITAS, Vlamir Passos de. Direito Ambiental em Evolução. Volume 05. 1ª. Edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

GRECO, Leonardo. **Competência Ambiental**. Rev. Informações Legislativas. Ano 29. 116. Out-Dez. Brasília, 1992.

HOLLANDA, Aurélio Buarque de. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.



KRELL, Adreas J. **As competências administrativas do artigo 23 da CF, sua regulamentação por lei complementar e o “poder-dever de polícia”**. In Revista de Interesse Público nº. 20, 2003.

KRELL, Adreas J. **Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais**. Coordenação: KRELL, Adreas J. e MAIA, Alexandre da. **A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocência; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. Malheiros Editora. São Paulo, 2011.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª ed. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O Município e o Meio Ambiente**. **Revista de Direito**. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, n. 44, 1992. Disponível em <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49356.pdf/Revista44Doutrina\\_pg\\_76\\_87.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49356.pdf/Revista44Doutrina_pg_76_87.pdf)>. Acesso em 23 set. 2013.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes. **Competência Executiva em matéria Ambiental**. Texto cedido para o Curso de Especialização de Direito Ambiental da PUC-RIO.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 7ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão - Temas de direito político e constitucional**, 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Municipal (Abordagens Teóricas e Práticas)**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Municipal (Abordagens Teóricas e Práticas)**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 60, p. 88-94, nov./ dez. 2011.

PAIM, Maurício Carneiro Paim. **Lei Complementar nº. 140/2011: Primeiras impressões**. Disponível em <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em 04 de outubro de 2013.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. IN: BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em 22 set. 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang\\_Rev\\_90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev_90.pdf)>. Acesso em 24 set. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SOUZA, José Fernando Vidal e ZUBENS, Erika von. **Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012.

SAES, Marcos André Bruxel e CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. **Política Nacional do Meio Ambiente**. IN: AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo. **Curso de Direito Ambiental**. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2012.

TRENNPOHL, Curt e TRENNPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2011.