

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROSÂNGELA MARIA ROCHA GIMENES

**A LEI COMPLEMENTAR 140/2011, E AS DIVERGÊNCIAS NA
DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA.**

CURITIBA

2017

ROSÂNGELA MARIA ROCHA GIMENES

**A LEI COMPLEMENTAR 140/2011, E AS DIVERGÊNCIAS NA
DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA.**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental, no curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Tarso de Lara Pires

Co-orientadora: Me. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2017

RESUMO

As divergências em matéria de competência ambiental para as ações de fiscalização te causada grandes transtornos aos agentes fiscalizadores e aos fiscalizados. Atualmente, com a industrialização e a demanda crescente de adequação às normas ambientais, aumentou significativamente as ações e operações de fiscalização dos órgãos ambientais. A Lei Federal n. 6.938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente estabeleceu que toda construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. Essa nova redação veio com o texto da Lei Complementar n. 140/11 que visa a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. O procedimento metodológico adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental, por meio do levantamento e análise de instrumentos normativos juntos aos órgãos ambientais, legislação, jurisprudência e de dados obtidos em livros e em artigos de periódicos especializados. Além da atividade fiscalizatória, o Licenciamento Ambiental é outro instrumento importante de prevenção/precaução a danos ambientais. E nele que é dimensionado os principais impactos a ser causados pela atividade e a definição de ações mitigadoras. Nesse aspecto, a Lei Complementar em análise ampliou as competências de fiscalização e controle principalmente para os municípios. Trouxe o texto de que a competência de fiscalização seja de quem licencia, gerando divergências e muitos questionamentos no momento de atuação dos órgãos envolvidos. Dentre os questionamentos, podemos destacar: No caso dos acidentes, se outro órgão atender primeiro, como será estabelecida a competência? Os órgãos devem se informar das ações realizadas? E os convênios com as Polícias Ambientais que, via de regra, somente é delegado o poder de fiscalização? Os municípios estão preparados para assumir o licenciamento? Houve retrocesso na legislação?

Palavras-Chave: Competência; conflitos; fiscalização; Lei Complementar n. 140/11; licenciamento ambiental.

ABSTRACT

The differences in environmental responsibility for enforcement actions caused you great inconvenience to inspection and supervised agents. Currently, with the industrialization and increasing demand for adaptation to environmental standards, significantly increased the actions and supervision of environmental agencies operations. The Federal Law n. 6.938 / 81 - National Environmental Policy established that all construction, installation, expansion and operation of user establishments and activities of environmental resources, actually or potentially polluting, or able, in any form, cause environmental degradation will depend on prior environmental licensing. This new wording came with the text of Complementary Law n. 140/11 aimed at cooperation between the Union, the states, the Federal District and the municipalities in administrative proceedings arising from the exercise of common responsibility for the environmental protection. The methodological procedure used was the bibliographical and documentary research through the collection and analysis of normative instruments together environmental agencies, legislation, jurisprudence and data in books and professional journals articles. In addition to the inspection activity, the Environmental Licensing is another important tool for prevention / precaution to environmental damage. And it that is sized the main impacts to be caused by the activity and the definition of mitigating actions. In this respect, the Supplementary Law under review expanded the powers of supervision and control mainly to municipalities. Brought the text that the supervisory competence of anyone licenses, generating differences and many questions at the time of operation of the organs involved. Among the questions, we can highlight: In case of accident, if another organ answer first, as the jurisdiction is established? The bodies should be informed of the actions taken? And the agreements with the Environmental Police which, as a rule, is only delegated the power of supervision? Municipalities are prepared to take the licensing? There was retrogression in legislation?

Keywords: competence; conflicts; oversight; Complementary Law. 140/11; environmental licensing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 OBJETIVOS.....	8
1.2 METODOLOGIA.....	9
2 ATUAÇÃO DOS DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL	10
3 COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA EM MATÉRIA AMBIENTAL E CONFLITOS RELACIONADOS	15
3.1 COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO EM ÁREAS DO PANTANAL E AMAZÔNIA LEGAL.....	18
3.2 ESTUDO DE CASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICO DO RIO TAQUARI	19
4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11 E A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	22
4.1 INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL.....	23
4.2 DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE.....	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

1. INTRODUÇÃO

A importância da proteção ao Meio Ambiente foi destacada mundialmente na Conferência de Estocolmo, Suécia. A publicação da Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972 trouxe o conceito de que “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente”¹.

Nessa época, já sabiam que o equilíbrio ecológico era fundamental para a vida humana na terra, pois com a crescente industrialização e o consumo descontrolado de recursos naturais acarretaram em acidentes e contaminações difíceis de serem recuperados.

A Declaração de Estocolmo colocou o Homem no centro de tudo, como o bem mais valioso. “Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar.”

Para o Auro de Quadros Machado² com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em Estocolmo, 1972, nasceu um novo ramo do Direito, o Direito Ambiental. Assevera ainda que podemos afirmar que a partir de então criou-se um novo modelo de desenvolvimento voltado para as políticas de qualidade ambiental e gestão socioambiental.

Assim, era patente a necessidade de proteção e controle ambiental, mas não existiam os instrumentos para tal. No Brasil, a Lei Federal n. 6.938/81 estabeleceu os primeiros mecanismos de controle ambiental visando a

¹ USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 02 Fev. 2017.

² MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Página 24.

³“compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”

Marcelo Abelha Rodrigues⁴ destaca a necessidade da Precaução-Prevenção como instrumento, através do licenciamento ambiental, para preservação do meio ambiente.

Precaução não é a mesma coisa que a prevenção, atrelando-se a algo anterior à prevenção. Prevenimo-nos contra o dano que conhecemos. Precavemo-nos contra o risco do desconhecido. É nesse sentido que se situa o princípio da precaução.

A lição de Raquel Fabiana Lopes Sparemberger⁵ ensina a importância do cuidado com o meio ambiente:

A preservação do meio ambiente (em sentido *lato*) constitui, assim, ao lado do combate à fome, à mortalidade e à prostituição infantil, etc., um dos vieses do direito à vida. E mais: o direito a um meio ambiente sadio configura-se como próprio corolário do direito à vida.

Posteriormente, veio a proteção Constitucional em 1988, com a publicação da atual Carta Magna. O Meio Ambiente ganhou um capítulo específico e o artigo 225 atribui ao Poder Público e à coletividade o ⁶“dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Diante desse arcabouço jurídico, a Lei Complementar n. 140/11 veio regulamentar a competência comum do artigo 23 da Constituição Federal, definindo as competências dos entes federados em matéria ambiental. O trabalho proposto justifica-se pela existência de divergências quanto à distribuição da competência de fiscalização e licenciamento, que são instrumentos de proteção ao meio ambiente.

³ BRASIL. Lei Federal n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 02 Fev.2017.

⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Processo Civil Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Pág. 28.

⁵ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Direito Ambiental: Um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária. Caxias do Sul: Educs, 2006. Pág. 18.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1.988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 Fev. 2017.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁷ “essa tradicional forma de repartição de competências encontra grande dificuldade em face do direito ambiental, ou seja, o que seria de interesse local, regional ou nacional?”

O trabalho tem por escopo descrever os entraves formados com a publicação da Lei Complementar n. 140/11, nos âmbitos federal, estadual e municipal e propor ações que possam acarretar em eficiência e celeridade processual desafogando assim, os órgãos ambientais.

Antes a competência estava normatizada via Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA n. 237/97 em seus artigos 4º, 5º e 6º, acarretando uma série de críticas e ações judiciais.

Nesse trabalho nos ateremos aos aspectos da fiscalização e, conseqüentemente, do licenciamento ambiental.

Dentre os pontos controvertidos, a maior polêmica gira em torno do artigo 17 da Lei Complementar n. 140/11, que inverte a lógica de que qualquer ente pode exercer a fiscalização, e subitamente estabelece que o órgão licenciador é o competente para lavrar autos de infração.

O objetivo do legislador era evitar a sobreposição de atuação entre os entes federados. Mas ao mesmo tempo que se preocupou com o licenciamento ambiental, acabou amarrando as questões atinentes à fiscalização.

Com base nesse dispositivo, os Entes Federados vem utilizando os termos de cooperação para definir as regras para o licenciamento, de forma a não engessar a fiscalização.

Na Amazônia Legal e no Bioma Pantanal, as suas peculiaridades ensejaram no Projeto de Lei n. 117/2011, que altera o texto da Lei Complementar n. 140/11, ficando expressa a competência da União para lavrar autos de infração nessas áreas.

No âmbito do licenciamento, as competências foram distribuídas nos artigos 7º, 8º e 9º, de forma que as atividades passíveis de licenciamento ambiental pelo órgão ambiental Federal estão explícitas no artigo 7º e no Decreto Federal n. 8.437/2015.

⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2013. Página 225.

No tocante a competência para o licenciamento entre os Estados e os Municípios, o rol de atividades depende da definição de tipologias pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Antes mesmo do estabelecimento das tipologias, os Estados e Municípios tem adotado os Termos de Cooperação Técnica para estabelecer a lista de atividades a serem licenciadas junto ao Órgão Ambiental Municipal.

Contudo, os Termos de Cooperação pesquisados não abordam a fiscalização das atividades licenciadas, deixando dúvidas na hora da atuação ostensiva dos órgãos.

As divergências na legislação prejudica o Poder Público que, muitas vezes, não consegue concluir procedimentos e aplicar as penalidades, pois o autuado usa de meios protelatórios alegando não ser aquele, o órgão competente para aplicar a penalidade.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Realizar uma análise das normas ambientais vigentes que regulam a matéria de competência para o licenciamento e a fiscalização ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/11.

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Descrever a evolução da legislação ambiental brasileira, bem como traçar o histórico das normas sobre competência no arcabouço jurídico nacional;

b) Analisar os entraves nos procedimentos de licenciamento e fiscalização, atinentes à matéria de competência, da Lei Complementar n. 140/11, especialmente o dispositivo que estabelece que quem licencia, fiscaliza;

c) Analisar a Lei Complementar n. 140/11 e sua aplicação no Bioma Pantanal e Amazônia;

d) Apontar alternativas para a resolução dos conflitos abordados no trabalho.

1.2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi a Pesquisa Qualitativa, com objetivo de explorar o tema com pesquisas bibliográficas e documentais, como leis, decretos, resoluções. Foram utilizados também materiais obtidos junto a Comissão de Meio Ambiente da OAB-MS e Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Campo Grande-MS.

Na Pesquisa Qualitativa o pesquisador analisa as informações obtidas e tece as suas conclusões no sentido de entender o porquê de determinado comportamento. Interpreta os materiais estudados de forma indutiva, descrevendo seus resultados de forma livre, sem a necessidade de uso de tabelas estatísticas ou quantidades. Trata-se de uma análise do material selecionado com o objetivo de firmar um entendimento com base na doutrina.

O procedimento utilizado para este trabalho foi a Pesquisa Bibliográfica, com a utilização de livros publicados, de autores renomados em matéria ambiental.

2. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

No âmbito constitucional, a competência em matéria ambiental é a comum, conforme disposto no artigo 23, com o objetivo maior de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Esmiuçando a competência comum, Sydney Bittencourt⁸ comenta que o legislador constituinte reconheceu que os problemas ao serem estaduais também podem ser nacionais, que os problemas municipais por serem locais também podem ser estaduais ou nacionais, daí a razão de estabelecer para eles um regime de competência comum, almejando dar guarida ao disposto no art. 225 da CF/88.

Dessa forma a Carta Magna atribuiu competências à União, aos Estados, Municípios e Distrito Federal para editar leis e normas de caráter ambiental. No entanto, esta competência é distinta e limitada para cada um deles.

A competência em razão da matéria (material) é comum quanto ao dever de proteger o Meio Ambiente e combater a poluição; e de preservar as florestas, a fauna e a flora. Ou seja: União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem competência material comum para legislar sobre os assuntos acima citados, conforme artigo 23, incisos VI e VII da Constituição Federal.

Ainda no artigo 225 a Carta Magna impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o Meio Ambiente, descrevendo as atribuições dos entes federados em seu Parágrafo Primeiro. Uma vez delineada, no âmbito constitucional, a competência dos entes federados, para a proteção do meio ambiente, a norma carecia de regulamentação.

Para Ingo Wolfgang Sarlet⁹, o exercício das competências constitucionais deve rumar para a realização do objetivo constitucional

⁸ Sydney Bittencourt, Comentários à Lei de Crimes contra o Meio Ambiente e Suas Infrações Administrativas, 4ª edição, Editora JHMIZUNO, P. 169, citando Cf. SUSSEKIND et al. Comentários à Constituição, v.2 p. 375.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.Pag. 157.

expresso no art. 225 da CF/88, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental.

Nota-se que na preocupação em proteger o meio ambiente, as competências foram distribuídas a todos os entes federados, de forma indiscriminada, causando a sobreposição dos órgãos e a seletividade de atuações. Ou seja, os agentes selecionavam em quais situações deveriam realizar o procedimento de acordo com o interesse, e o que não fosse de interesse da instituição, era delegado para outro ente.

Luis Carlos Silva de Moraes¹⁰ ressalta que “a educação e não a legislação salva o meio ambiente! Quando se convence eventual infrator a realizar a recuperação ambiental, mais do que punir, também se estará ensinando o limite entre a exploração lícita e a ilícita.”

Assim surgiu a necessidade de solucionar eventuais conflitos de competência que deixavam os Órgãos Ambientais vulneráveis a questionamentos de instituições externas, como o Ministério Público.

Um exemplo típico da celeuma instaurada é o licenciamento para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, em que a Constituição de 88 exige o EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, conforme estabelece em seu artigo 225 § 1º inciso IV.

Dessa forma, cada Ente Federado poder criar o seu procedimento para definir a exigência do estudo ambiental, com as suas peculiaridades, pois cada região tem as suas necessidades de medidas para o controle, como os empreendimentos sucroalcooleiros que não são permitidos no Bioma Pantanal por sua característica de alagamento, enquanto no Bioma Cerrado é uma atividade viável do ponto de vista ambiental.

No exercício de sua atribuição deliberativa, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente publicou a Resolução n. 237/97¹¹. Essa norma

¹⁰ MORAES, Luís Carlos Silva de. *Multa Ambiental: Conflito das atuações com a Constituição e a lei*. São Paulo: Atlas, 2009. Pág. 24.

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Coletânea de Legislação Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Página 698.

definiu o que vêm a ser licenciamento ambiental, licença ambiental e quais as suas modalidades (artigo 1º).

Disciplinou inclusive a competência para a realização do licenciamento ambiental, que é verdadeiro instrumento de proteção do meio ambiente, necessário para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimento capaz de proporcionar degradação ambiental, seja esta de que forma for (artigo 2º).

Pois bem. Da sistemática exposta na Resolução, nota-se que a entidade ambiental responsável pela realização de licenciamento será individualizada a partir da localização do empreendimento e pela extensão do impacto ambiental a ser por ele causado.

Assim é certo que a definição do órgão ambiental a efetuar o licenciamento será feita a partir da delimitação do impacto ambiental a ser causado pelo empreendimento.

A definição da amplitude do impacto regional é feita tendo-se por base a delimitação da "área de influência direta do impacto ambiental. Sim, apenas os impactos diretos, pois os impactos indiretos podem alcançar proporções inimagináveis, de modo a despertar o interesse da própria aldeia global" (Édis Milaré, op. cit, p. 415).

A própria Resolução n. 237/97 estabelece, na parte das definições legais (artigo 1º, IV), que o "Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados)".

Mesmo que tão cristalina, tal interpretação trouxe inúmeros entraves, pois em se tratando de impacto ambiental, o mesmo pode atingir níveis estratosféricos. Diante do debate, era comum a judicialização do licenciamento ambiental, conforme demonstrado abaixo.

AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. CONSTRUÇÃO DE PORTO EM AREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE ÀS MARGENS DO RIO NEGRO (AM). COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO DO ORGÃO ESTADUAL. ILEGITIMIDADE DO IBAMA. RIO NA FLORESTA AMAZÔNICA: AREA DO PATRIMÔNIO NACIONAL ENUMERADA PELO § 4º DO ARTIGO 225 DA CF/88. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL.

1. É da competência do órgão ambiental estadual o licenciamento de obra (construção de porto fluvial) às margens do rio

Negro (AM) sendo o IBAMA parte ilegítima para figurar no pólo passivo da demanda (posição da maioria).

2. Sendo o rio federal localizado na Floresta Amazônica, área do patrimônio nacional (§4º do art. 205 de CF/88) a União é parte legítima para integrar a lide (posição da maioria).

3. As obras de construção do porto fluvial devem ficar suspensas até que os reparos ao meio ambiente propostos no laudo sejam realizados" (AG 2006.01.00.021989-0/AM; AGRAVO DE INSTRUMENTO. Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, da Quinta Turma. Julgado em 11/10/2006 e publicado no DJ de 18/12/2006, p. 226).

Evidentemente, os impactos ambientais diretos, assim como a individualização da área de influência direta do empreendimento, devem ser caracterizados no estudo ambiental, que é o documento que contempla todas as características do projeto, mas só será analisado após protocolo no órgão ambiental.

O tema foi objeto de discussão ainda perante o Tribunal Regional Federal da 4a Região:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. ENCARGO DA ADMINISTRAÇÃO - AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA O DEFERIMENTO DE LIMINAR. EFEITO SUSPENSIVO INDEFERIDO.

- A elaboração de avaliação de impactos ambientais, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, é de incumbência dos entes públicos por meio de seus órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Por seu turno, a elaboração de estudo prévio de impactos ambientais e respectivo relatório, exigidos das atividades modificadoras do meio ambiente, impende a equipe multidisciplinar, desvinculada do empreendedor, proponente do projeto a licenciamento ambiental, à conta deste" (Agravo de Instrumento 2003.04.01.006728-1, de Santa Catarina, Relator Amaury Chaves de Athayde, da Quarta Turma. Julgado em 19/10/2005 e publicado no DJU, em 15/03/2006, p. 584). Grifou-se.

Diante desses conflitos, era imprescindível a regulamentação do texto constitucional, para dirimir as dúvidas de interpretação da norma para a definição de atuação do Poder Público objetivando uma maior segurança jurídica e conseqüentemente a ampliação da proteção ao meio ambiente.

Outro ponto de destaque na Lei Complementar n. 140/11 foi a definição de atuação supletiva e atuação subsidiária (art. 2º, II e III). Na atuação supletiva, o órgão ambiental detentor da competência é substituído por outro, enquanto na atuação subsidiária o agente que não detém a competência

originaria age conjuntamente, prestando auxílio nas atribuições decorrentes das competências comuns.

3. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA EM MATÉRIA AMBIENTAL E CONFLITOS RELACIONADOS

A competência para a fiscalização é um dos pontos mais controvertidos em Direito Ambiental.

Paulo de Bessa Antunes¹² vaticina que “A fiscalização ambiental é uma das atividades mais relevantes para a proteção do meio ambiente, pois é por meio dela que danos ambientais podem ser evitados e, se consumados, reprimidos”.

A multa é uma forma educativa de se desestimular o infrator a cometer novamente a conduta. Camila Dias Marques aduz em sua obra¹³ “que muito se critica o fato da multa se a sanção principal, pois entendem que as acessórias são mais efetivas.”

Ora, em nosso país, infelizmente precisamos que o estado estabeleça um prejuízo financeiro, para que, guiado pelo bolso, a prática da infração não ocorra novamente. O exemplo do Código de Trânsito Nacional, as multas por embriaguez ao volante só tem aumentado como forma de coibir essa atitude que pode incorrer em acidentes com vítimas fatais. Em matéria ambiental não é diferente.

Um dos objetivos da Lei Complementar n. 140/11 está em se evitar a sobreposição de entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições.

Paulo Affonso Leme Machado¹⁴ ensina que “A Lei Complementar, contudo, não consegue, por ela mesma, evitar essa sobreposição, isto é, a duplicidade ou até a intervenção tríplice, como se vê em matérias como “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”.

Diante do conflito, a Superintendência do IBAMA em Mato Grosso do Sul tem comunicado ao Órgão ambiental estadual a lavratura dos seus

¹² Paulo de Bessa Antunes, *Direito Ambiental*, 18ª edição, São Paulo, Atlas, 2016. Pág. 182.

¹³ MARQUES, Camila Dias. *Sanções administrativas ambientais: contributo para uma definição principiológica e categorial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. Pág. 290.

¹⁴ Paulo Affonso Leme Machado, 24ª edição, *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros editores, São Paulo, 2016. Pág. 183.

autos de infração. Contudo, o agente federal continua com o seu procedimento de apuração da infração.

Nesse ponto, a Lei complementar n. 140/11 esclarece que a competência é do ente licenciador, detentor da competência originária, cabendo a outro, somente a atuação em caso de inércia do agente competente. Mas na prática o que ocorre é a seletividade de atuação. Os órgãos fiscalizadores têm escolhido pontos específicos para fiscalização sem observar a regra imposta no ordenamento jurídico.

O que era para ser um pacificador na questão de competência trouxe um novo embaraço, haja vista que os entes federados não querem “perder” seu poder de fiscalizar, por vários motivos, inclusive de arrecadação.

A Orientação Jurídica Normativa n. 49/2013/PFE/IBAMA¹⁵, conclui “pela aplicação literal do art. 17 da Lei Complementar n. 140/11, para as atividades e empreendimentos devidamente licenciados, prevalecendo o auto de infração do órgão ambiental licenciador.”

Sob outro prisma, “as atividades licenciáveis (mas não efetivamente licenciadas) e aquelas que não se submetem a processo licenciatório, a orientação é que devam ser fiscalizadas por qualquer órgão ambiental, prevalecendo o primeiramente lavrado”.

Tais ações visam evitar a superposição de atuação dos Entes, com o aproveitamento dos atos já praticados, com eficiência administrativa. Cabe aqui destacar também que a Lei Complementar n. 140/11 considerou os Princípios da Economia e Celeridade Processual evitando que dois órgãos ambientais atuem na mesma situação, desnecessariamente.

O Procurador Federal Curt Trennepohl descreveu em sua obra¹⁶:

Talvez em razão de sua envergadura e da abrangência de sua atuação, o IBAMA passou a perder atribuições e poder a partir dos últimos três anos. Inicialmente com uma crescente descentralização de suas atividades para os órgãos estaduais de meio ambiente através de acordos e parcerias, depois com a própria criação de novos órgãos e instrumentos de atuação federal na área ambiental.

¹⁵CARIBÉ, K.V.B. Orientação Jurídica Normativa n. 49/2013/PFE/IBAMA. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>>. Acesso em 04 fev. 2017.

¹⁶TRENNEPOHL, Curt. Infrações contra o Meio Ambiente – multas, sanções e Processo Administrativo: comentários ao Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 37.

No Estado de Mato Grosso do Sul, nos deparamos com autuações duplas, lavradas pelo mesmo fato nas esferas federais e estaduais. O IBAMA lavra autuações em suas operações de defesa ao Bioma Pantanal, enquanto o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul lavra suas autuações em decorrência do licenciamento ou fiscalização.

Outros casos têm sido discutidos judicialmente, pois, os valores são discrepantes, considerando que alguns artigos têm grandes variações entre seu mínimo e máximo, deixando ao critério do fiscal a sua dosimetria.

Outro impasse também ocorre na realização da conversão das multas prevista no artigo 139 e seguintes do Decreto Federal n. 6.514/08. No texto do Decreto Federal n. 6.514/08, consta que a autoridade ambiental “poderá” converter a multa. Ao usar o verbo poderá, surge o Poder Discricionário da Administração Pública.

A discricionariedade não é um “defeito” da lei, conforme leciona Marçal Justen Filho. Isto implica uma responsabilidade ainda maior aos nossos administradores à frente dos órgãos públicos. Devem aplicar as normas, sejam vinculadas ou discricionárias, e fazer valer os interesses públicos primários.¹⁷

No IBAMA a conversão de multa ambiental foi suspensa por ato interno da autarquia, que entende carecer de regulamento a referida norma. No entanto, os órgãos estaduais tem deferido o pedido de conversão da multa com base no entendimento que a norma é auto aplicável, eis que os artigos 140 a 148 estabelecem os requisitos para a formalização do Termo de Compromisso de Conversão de Multa Ambiental.

Para Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes Nery¹⁸ se os sujeitos vivem uma situação de desequilíbrio por conta de um fenômeno ocorrido, deve-se inspirar em Princípios para solucionar o caso, sem criar nova injustiça, sem desequilibrar a nova situação jurídica que será criada.

Ora, sabemos que o Termo de Compromisso é uma solução alternativa para conflitos, de forma bilateral, em que as partes pacificam uma

¹⁷ MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Pág. 51.

¹⁸ NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. Compromisso de Ajustamento de conduta: Teoria e análise de casos práticos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. Página 43.

solução que certamente é a mais viável do que a solução proposta unilateralmente, porque não utilizar essa ferramenta?

3.1 COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO EM ÁREAS DO PANTANAL E AMAZÔNIA LEGAL

A discussão de competência nessas áreas tornou-se notória com a apresentação do Projeto de Lei n. 117/2011 que propõe a alteração da redação da Lei Complementar n. 140/11.

Em síntese, a proposta é resumida no conflito do artigo 17 da Lei 140/11 que conceitua que o órgão licenciador terá competência para lavrar autos de infração. Com receio de perder a atribuição de fiscalização nessas Áreas Prioritárias, o texto proposto é o destacado a seguir.

Art. 1º A Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º.....

XXVI - lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia Legal e no bioma Pantanal.

§ 4º Em qualquer caso, a União poderá lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia Legal e no bioma Pantanal.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 4º, ocorrendo a lavratura de auto de infração por dois ou mais órgãos ambientais, prevalecerá o primeiro auto, independentemente do órgão ambiental responsável pelo licenciamento ou autorização, e serão considerados nulos os demais autos.” (NR)

O Brasil possui atualmente seis Biomas, sendo: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e o Pantanal. O motivo pelo qual o Projeto de Lei Complementar n. 117/2011 menciona apenas o Bioma Pantanal e o Bioma Amazônico é desconhecido e a sua tramitação na Câmara dos Deputados aguarda a Criação de Comissão Temporária pela mesa.

No Estado de Mato Grosso do Sul a sobreposição de atribuições na Região Pantaneira é comum. As operações realizadas pelo Ibama, não raro, culminam com a aplicação de auto de infração, na sua grande maioria, por supressão de vegetação.

A vegetação do Bioma Pantanal tem características peculiares reconhecidas, inclusive, pela EMBRAPA e pelo IMASUL. Nesse sentido a

Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul publicou a Resolução SEMAC/MS¹⁹ n. 18 de 05 de agosto de 2008 que regulamentou os procedimentos referentes à supressão vegetal, limpeza e substituição de pastagens nas áreas do pantanal.

De outro norte, a citada norma estadual não é aplicada pela Superintendência do IBAMA, causando inúmeras divergências na apuração de infrações no Bioma Pantanal. Não raro, os autuados questionam a competência do Órgão Ambiental Federal em processar e julgar tais infrações, visto que a competência seria do agente licenciador.

O Princípio Basilar em matéria ambiental é o da Prevenção-Precaução. Sob esse prisma, quanto mais entes federados cuidando do meio ambiente, mais ele estaria protegido. Mas na prática, temos um conflito entre órgãos que atuam em prol meramente institucional, travando uma disputa para impedir a perda de atribuições, que acabam por desviar da finalidade prevista no artigo 225 da Constituição.

3.2 ESTUDO DE CASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO RIO TAQUARI

O Rio Taquari é um dos principais afluentes do Rio Paraguai que alimenta parte do Pantanal sul-mato-grossense, uma das maiores planícies inundáveis do mundo, declarada como Patrimônio Mundial Natural pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO.

Sua nascente é no Planalto no município de Alto Taquari, extremo sul do Estado de Mato Grosso e sua Foz é na Planície Pantaneira, no Rio Paraguai.

A degradação dos locais mais elevados provoca o fenômeno dos arrombados e, por consequência, os alagamentos de propriedades rurais no Baixo Taquari, no Pantanal sul-mato-grossense, entre Porto Rolon e a sua foz no Rio Paraguai.

¹⁹ SEMAC – Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Resolução n. 18 de 05 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/legislacao-ambiental/resolucoes/>>. Acesso em 24 Jan. 2017.

Há tempos é veiculado na imprensa acerca do processo de assoreamento do Rio Taquari. É público que os danos ambientais no local vêm aumentando em uma velocidade avassaladora, que fizeram alguns pesquisadores denominar a situação como o maior desastre ambiental do Pantanal²⁰.

Devido à gravidade e a urgência, as intervenções para contenção dos arrombados, como conservação de solo, estradas vicinais, recuperação de vegetação, precisavam ser realizadas imediatamente. Os inúmeros projetos de recuperação para a Bacia do Rio Taquari ficavam no campo dos estudos, sem a adoção de medidas que eficazes que resultassem em ações concretas para a reversão ou contenção dos efeitos da antropização na região.

Para Walfrido Moraes Tomás²¹ o caso do rio Taquari é um típico exemplo de desenvolvimento não sustentável, já que houve produção agropecuária numa parte da bacia hidrográfica que ao mesmo tempo causou impactos econômicos, sociais e ecológicos em outra. Além disso, a recuperação ambiental é muito mais custosa quando a conservação e o uso não são planejados e afetam funções chave no ecossistema. Isso tudo ilustra bem a necessidade de planejamento do desenvolvimento das bacias hidrográficas na região, em bases sustentáveis, levando em conta os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Como forma de exigir do Poder Público uma iniciativa concreta para solução do problema, o Ministério Público Federal em conjunto com Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, ingressaram com Ação Civil Pública com pedido de liminar para antecipação dos efeitos da tutela inibitória em face da União Federal, do Estado de Mato Grosso do Sul, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL, processo n. 0000284-53.2013.4.03.6007²² que tramita na Justiça Federal.

²⁰ MPF/MS: Ações para recuperação do Rio Taquari devem iniciar no próximo semestre. **Meio Ambiente**, Mato Grosso do Sul. Disponível em <<http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2015/09/mpf-ms-acoes-para-recuperacao-do-rio-taquari-devem-iniciar-no-proximo-semester>>. Acesso em 02 Fev. 2017.

²¹ TOMÁS, Walfrido Moraes. Biodiversidade na Região Inundada pelo Rio Taquari., Corumbá: Embrapa Pantanal, 2007, p. 18.

²² Ação Civil Pública n. 0000284-53.2013.4.03.6007; 2ª Vara Federal de Coxim/MS. Disponível em <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em 02 Fev. 2017.

A ação teve o seu início na 2ª Vara Federal da 1ª Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo proferida a decisão de em que o magistrado determinou ao Poder Público inúmeras medidas, sendo a mais importante a que determina o início das ações de recuperação da Bacia do Taquari no prazo de 90 (noventa) dias.

Passados quase dois anos da data da primeira decisão, já em Agravo de Instrumento²³, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF 3) julgou-se incompetente para tratar da matéria, pois o entendimento firmado era de que os impactos ambientais relacionados à degradação da Bacia do Taquari eram regionais, devendo a matéria ser discutida no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.

Com a publicação da decisão, todos os atos praticados perderam seus efeitos, voltando ao estágio inicial da ação²⁴. A discussão da competência teve outro entendimento, eis que o Estado de Mato Grosso foi incluído no polo passivo da lide já que as nascentes do Rio Taquari estão localizadas no estado vizinho.

O fato em análise permite concluir que as divergências na aplicação da competência em material ambiental, interferem em todos os poderes causando embaraços e dificultando as ações concretas de recuperação do meio ambiente. Passados quase quatro anos do início da ação civil pública, nenhuma ação concreta foi realizada para recuperar ou conter o estágio avançado de degradação do Rio Taquari e o Pantanal Sul-Mato-Grossense agoniza com áreas permanentemente inundadas.

²³ TRF3. Agravo de Instrumento nº 0018639-90.2013.4.03.0000.

²⁴ MAYMONE, G. Ação judicial está parada há dois anos e Rio Taquari continua sofrendo com assoreamento. Disponível em <<http://www.juridico.estado.ms.gov.br/noticias/acao-esta-parada-ha-dois-anos-e-o-taquari-continua-sofrendo-com-250855/>>. Acesso em 02 Feb. 2017.

4 COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antes da publicação da Lei Complementar 140/11, segundo Curt Trennepohl²⁵, na ausência da norma regulamentadora, diversas correntes doutrinárias se manifestaram na tentativa de estabelecer qual a autoridade competente para cada caso. As próprias normas eram contraditórias. Algumas usavam a localização do empreendimento ou atividade como critério para definir a competência e outras utilizavam o critério do seu impacto.

Conforme dito alhures, o principal objetivo da Lei Complementar n. 140/2011 é evitar os conflitos entre os entes federados²⁶, visando harmonizar as políticas públicas, otimizando o tempo de resposta do Poder Público aos interessados.

Ao avaliarmos o texto legal, percebemos que a repartição das atribuições acarretou em um grande trabalho por parte dos Estados em convencer os municípios a tomar posse de sua competência ambiental.

Especificamente em relação ao licenciamento, a maioria dos municípios não conta com estrutura técnica para efetuar os procedimentos de licenciamento ambiental e não querem trazer para si a responsabilidade de controlar e fiscalizar o meio ambiente, o que também implica em custos.

Já a competência do IBAMA ficou bem definida no artigo 7º XIV, contudo, seu leque de atuação ficou reduzido, inclusive com a criação, em 2007, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO.

Detalhando ainda mais a competência da União, o Governo publicou o Decreto Federal n. 8.437/2015 que regulamenta o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

²⁵ TRENNEPOHL, Curt. Licenciamento Ambiental. Niterói, RJ: Impetus, 2007. Pág. 14.

²⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 02 Fev. 2017.

Com efeito, a União reconhece que em se tratando de licenciamento ambiental há muito ainda o que ser feito.

Em estudo, Rose Mirian Hofmann, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, afirma que “O Brasil vive um cenário de extrema confusão institucional no que se refere à temática ambiental, com órgãos desempenhando atividades fragmentadas paralelamente, sem que haja uma relação hierárquica com o ente responsável pela visão integrada de todo processo: a autoridade licenciadora. Com isso, o poder decisório fica comprometido. Onde mandam muitos, não manda ninguém.”²⁷

Nesse mesmo diapasão, a Associação Brasileira de entidades estaduais de meio ambiente – ABEMA, tem reunido esforços para propor mudanças no Licenciamento Ambiental, reunindo os estados para discussão do tema, considerando que pontos importantes da Política Nacional de Meio Ambiente não tenham sido tratados na lei Complementar n. 140/11.

Um dos desafios, segundo a ABEMA, é a falta de objetividade nos processos de licenciamento: ausência de regras claras, normas imprecisas e alto grau de discricionariedade dos analistas e gestores.²⁸

Contudo, além de toda a carga do licenciamento ambiental, os gestores temem ser punidos criminalmente pela atuação do Ministério Público que age como se toda a problemática do sistema fosse culpa do analista ambiental.

4.1 INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

O rol descrito nos incisos do artigo 4º da Lei Complementar n. 140/2011 trata dos instrumentos a serem utilizados para a gestão ambiental harmônica. De maneira geral, a Lei não trouxe muitas novidades nos Instrumentos de Cooperação.

²⁷ HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Disponível em www2.camara.leg.br/...e...da.../2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann. Acesso em 13 fev. 2017.

²⁸ ABEMA, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. Novas propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil. Brasília: ABEMA, 2013. Pág. 49.

Das modalidades descritas, as mais utilizadas são os Consórcios Públicos, os Convênios e Acordos de Cooperação Técnica e as delegações de atribuições entre os entes federativos. As demais são pouco aplicadas, seja pelo desuso ou simplesmente pela dificuldade de implementar as ações necessárias.

Recentemente, por força da Lei Complementar n. 140/11, o IBAMA repassou aos Estados a Gestão da Fauna, através de Acordo de Cooperação Técnica. No acordo estão previstas todas as regras, inclusive a disponibilização do SISFAUNA - Sistema Nacional de Gestão da Fauna Silvestre, sistema originalmente utilizado pelo IBAMA, que passaria a ser operado pelos Estados.

Os Consórcios Públicos, por sua vez, tem sido utilizados entre os municípios, especialmente, para a Gestão de resíduos e licenciamento ambiental, por força da Lei Federal n. 12.305/2010 que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos e trouxe uma grande incumbência para os municípios tratar de seus resíduos.

A atual Carta Constitucional dedicou um capítulo aos municípios, elevando-os à categoria de ente federado, com autonomia, dotado de competências exclusivas e organização política própria.

Dessarte, Celso Antônio Pacheco Fiorillo²⁹ preleciona:

Assim temos que a Carta Constitucional trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito ambiental brasileiro, na medida em que é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando à plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania.

No Estado de Mato Grosso do Sul, dos 79 municípios apenas 14 estão aptos, através de Termo de Cooperação Técnica a promover o licenciamento ambiental de atividades de impacto local. Os demais municípios estão ainda participando de oficinas, palestras com a finalidade de conhecer melhor a Legislação.

Trazer os municípios para integrar o SISNAMA e firmar Termo de Cooperação Técnica talvez seja o maior desafio para o objetivo da Lei. Com a crise política e econômica que assola o país, os municípios tem se retraído em

²⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2013. Pág. 223.

assumir responsabilidades como a do licenciamento ambiental que exige órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente, por questões financeiras, haja vista que grande parte dos municípios estão sem recursos para tal.

4.2 DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE

A Lei Complementar n. 140/11 quando estabelece os requisitos para a descentralização do licenciamento, exige a criação dos conselhos como requisito para o Sistema de Gestão Ambiental. Tal regra traduz a representação da Sociedade Civil nos Conselhos de Meio Ambiente, indo de encontro ao texto do artigo 225 da CF/88³⁰.

O objetivo da Lei Complementar n. 140/11 é trazer a sociedade civil organizada para participar ativamente das decisões que impactam no cumprimento do disposto na CF/88. Trata-se de um momento em que a sociedade pode opinar em conjunto com o poder público a respeito das decisões relativas ao ambiente de seu Município, Estado ou País de forma colegiada.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA foi criado pela Lei Federal n. 6.938/81 com a finalidade de obter a participação da sociedade e de assessorar o Conselho de Governo em suas decisões. Paulo de Bessa Antunes³¹ define da seguinte forma: “O CONAMA, portanto, é uma entidade dotada de poder regulamentar em razão de expressa determinação legal.

Dessa forma, muito questionada é a atuação do CONAMA em emitir Resoluções normativas, influenciando diretamente na rotina dos órgãos ambientais. A Resolução 237/97 é o melhor exemplo. O CONAMA decide os procedimentos para o IBAMA e versa, inclusive, sobre competência em seu artigo 4º.

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³¹ Paulo de Bessa Antunes, *Direito Ambiental*, 18ª edição, página 152.

Antes da publicação da Lei Complementar n. 140/11 o CONAMA emitia Resoluções que regulamentavam, inclusive, atividades de competência dos Estados e Municípios, como a Resolução n. 273/2000 que dispõe sobre prevenção e controle da poluição em postos de combustíveis e serviços e a Resolução n. 369/2006 que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

Com a publicação da Lei Federal n. 12.651/12 – Novo Código Florestal a Resolução CONAMA n. 369/2006 restou sem efeitos, embora não tenha sido revogada, visto que todo o conteúdo pertinente às Áreas de Preservação Permanente foi contemplado pela nova Lei.

O Estado de Mato Grosso do Sul saiu à frente da Legislação Federal e publicou a Lei n. 90 de 2 de junho de 1980³² que dispõe sobre as alterações do meio ambiente, estabelece normas de proteção ambiental e dá outras providências.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso do Sul – CECA foi instituído pela Lei Estadual n. 2.256/01 e tem seu Regimento Interno pelo Decreto Estadual n. 13.692, de 19 de julho de 2013. É órgão extremamente atuante, de função consultiva e deliberativa para o estabelecimento de diretrizes da Política Estadual de Meio Ambiente. Atualmente tem atuado no estabelecimento da lista de tipologias conforme disposto no artigo 9º, alínea “a” da Lei Complementar n. 140/11.

O Município de Campo Grande celebrou com o Estado de Mato Grosso do Sul o Termo de Cooperação n. 002/2015, cujo objeto é o estabelecimento de condições de Cooperação Técnico-Institucional e Administrativa entre os partícipes, visando à Gestão Ambiental Integrada.³³

Para tanto o município possui o Conselho Municipal de Meio Ambiente – Campo Grande - MS, CMMA, criado pela Lei Municipal n. 3.176, de 11 de julho de 1995, sendo o órgão responsável pela deliberação sobre

³² MORELLI, Sérgio Luiz. Legislação Ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: 2ª edição revista e ampliada.

³³ IMASUL, Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. **Termo de Cooperação Técnica n. 002/2015**. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/licenciamento-ambiental/municipios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local/>>. Acesso em 24 jan. 2017.

processos de licenciamento ambiental, encaminhados pelo Executivo Municipal da cidade. Tem o seu Regimento Interno aprovado pelo Decreto Municipal n. 10.963 de 10 de setembro de 2009³⁴.

Ao estabelecer as competências dos entes federados, a Constituição Federal, deixou explícita a responsabilidade dos Municípios na prestação de alguns serviços, bem como o dever de atuar em áreas específicas. Foram definidas como de competência municipal, dentre outras, a de saneamento básico, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição local, algumas ainda necessitando regulamentações.

³⁴ PLANURB, Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Campo Grande. Por dentro do SILAM – Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental. Campo Grande: 2002.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Complementar 140/2011 elencou em seus artigos a distribuição da competência entre os entes federativos almejando evitar a sobreposição de atuação entre os membros.

No licenciamento ambiental a lei trouxe um rol das atividades pertinentes a cada Ente Federado (artigos 7º, 8º e 9º), ainda assim, para dirimir eventuais dúvidas, publicou o Decreto Federal n. 8437/2015 estabelecendo as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

Contudo, mesmo delimitadas as competências pertinentes ao licenciamento, outras regras trouxeram mais dúvidas na hora de sua fiscalização, como o conceito de quem licencia terá, prioritariamente, a prevalência de seus atos na hora da fiscalização.

Há de se considerar ainda que nem todos os municípios estão preparados para exercer o licenciamento. Seja por ausência de corpo técnico ou por incapacidade financeira.

Os Prefeitos, principalmente os de pequenos municípios, não querem exercer a fiscalização ambiental, pois eventualmente terá que aplicar multas e penalizar seus pares, o que resulta em desgaste político, podendo até prejudicar uma pretensa reeleição.

Numa dimensão muito menor, a autoridade ambiental municipal terá que agir em casos de infrações e isso não é discricionário. O impasse ocorre quando o próprio município comete a infração e tem, ao mesmo tempo, o dever de autuar.

Esses impasses resultam na inércia do ente federado, que prefere silenciar por interesse político ou por não estar preparado para assumir a sua competência de licenciamento e fiscalização.

O IBAMA, com um esvaziamento de suas atribuições, investe na fiscalização e realiza as suas operações em áreas que não são de sua competência. Assim, ficam os estados se equilibrando entre a omissão do Município e a invasão de competência e seletividade de atuação do IBAMA.

Dessa forma, concluímos que a Lei Complementar n. 140/11 buscou priorizar a eficiência administrativa, listando as atividades que competem a

cada ente, dando segurança jurídica à União, Estados, Municípios e também aos administrados. Ocorre que muitas vezes a aplicabilidade das normas ambientais não correspondem com os anseios políticos e orçamentários da Administração Pública.

A Lei Complementar 140/11 veio como um pacificador para muitos pontos controvertidos na Legislação Ambiental, delimitando com a eficiência possível a competência para cada ente. E como toda a Política Nacional de Meio Ambiente objetiva a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o estabelecimento da competência complementar e supletiva foi um avanço para que o sistema não fique engessado em um Ente inerte.

REFERÊNCIAS

ABEMA, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Brasília: ABEMA, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa Antunes. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2016.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei de Crimes Contra o Meio Ambiente e Suas Infrações Administrativas**. Leme: JH Mizuno, 2016.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARQUES, Camila Dias. **Sanções administrativas ambientais: contributo para uma definição principiológica e categorial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Coletânea de Legislação Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Multa Ambiental: Conflito das autuações com a Constituição e a lei**. São Paulo: Atlas, 2009.

MORELLI, Sérgio Luiz. **Legislação Ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: 2ª edição revista e ampliada.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de Ajustamento de conduta: Teoria e análise de casos práticos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PLANURB, Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Campo Grande. **Por dentro do SILAM – Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental**. Campo Grande: 2002.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. **Direito Ambiental: Um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária**. Caxias do Sul: Educus, 2006.

TRENNEPOHL, Curt. **Infrações contra o Meio Ambiente – multas, sanções e Processo Administrativo: comentários ao Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TRENNEPOHL, Curt. **Licenciamento Ambiental**. Niterói, RJ: Impetus, 2007.