

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM EM MATÉRIA
AMBIENTAL: Considerações à Lei Complementar nº 140/11

IVAN BURGONOVO

Itajaí-SC

2014

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL: Considerações à Lei Complementar nº 140/11

IVAN BURGONOVO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Pós-Doutor Ricardo Stanziola Vieira

Itajaí-SC

2014

AGRADECIMENTOS

À Deus em sua plenitude, pelo amanhecer de cada dia nos levando a ter esperança em um futuro melhor, para nós e para os que estão por vir.

Meus pais, Ari Burgonovo (in memoriam) e Irmgard Maria Burgonovo que instituíram a família a qual faço parte, com muito esforço, dignidade e honradez. Meus irmãos, Sérgio, Jorge, Rogério, Roseli e Andréa, os quais amo muito.

À Silvana (esposa dedicada) e Luisa (filha amorosa) pela compreensão nos momentos de ausência dentro dessa jornada.

Ao Professor e Orientador Pós-Doutor Ricardo Stanziola Vieira, por se mostrar paciente, digno e merecedor do meu respeito e admiração.

Ao corpo docente e técnicos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CMCJ, na pessoa do Professor Pós-Doutor Paulo Márcio Cruz, pelo empenho, apoio e auxílio prestados.

Ao Centro Universitário de Brusque – UNIFEBE, nas pessoas dos queridos companheiros de curso, Eliana, Gislaine, Raquel, Schmitz e Sérgio, pelo incontestado apoio, incentivo e companheirismo, levando ao crescimento profissional e acadêmico.

Meu muito obrigado!

DEDICATÓRIA

A Ari Burgonovo (in memoriam). Pai, esta conquista é sua.

As pessoas que passaram horas, dias, meses ao meu lado sempre com palavras de incentivo e carinho nos lábios. Silvana, querida esposa e Luisa, minha Lulú.

Pronto filha, agora podemos jogar bola.

“O planeta em que vivemos está em vias de se tornar inabitável. Isto acontecerá se formos incapazes de reconhecer as apões de que ainda dispomos para evitar a catástrofe ecológica que se avizinha, passando logo à ação adequada a cada caso¹.”

¹ LIEBMANN. Hans. **Terra, um planeta inabitável?** Da antiguidade até os nossos dias, toda a trajetória poluidora da humanidade. Tradução de: Flávio Meurer. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 27 de agosto de 2014.

IVAN BURGONOV

Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
FATMA	Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LCA	Lei nº 9605/98 - Lei dos Crimes Ambientais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Lei nº 6938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
SDS	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

ROL DE CATEGORIAS

Entende-se como necessária a apresentação de Rol de Categorias² que demonstram os Conceitos Operacionais³ (COP) importantes para uma boa e agradável leitura do presente trabalho.

Administração Pública: Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas⁴.

Autorização: É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração⁵.

Competência: É a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções⁶.

² “Categoria é a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma ideia”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 12. ed. São Paulo: Conceito. p. 25).

³ “Conceito Operacional (=COP) é uma definição para uma palavra e expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. p. 50).

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 63.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 183.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000. 479.

Competência Administrativa: É uma esfera de poder. O direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei⁷.

Direito Ambiental: O Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Mais do que um Direito, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. O Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado⁸.

Direito Difuso: Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato⁹.

Federalismo Cooperativo: Onde os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados¹⁰.

Interesses difusos: O outro grupo de interesses metaindividuais, o dos interesses difusos propriamente ditos, compreende interesses que não encontram apoio em uma relação-base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéticos, a dados de fato frequentemente acidentais e mutáveis: habitar a mesma região, consumir mesmo produto, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc. Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de

⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 71

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 10.

⁹ BRASIL, **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm. Acesso em 18 de setembro de 2012.

¹⁰ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 18.

necessidades, também coletivas sinteticamente referidas à qualidade de vida. E essas necessidades e esses interesses de massa, sofrem constantes investidas frequentemente também de massas, contrapondo grupo versus grupo, em conflitos que se coletivizam em ambos os polos¹¹.

Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: são os mecanismos legais e institucionais postos à disposição da Administração Pública para a implementação dos objetivos da PNMA¹².

Licença: é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todos as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e uma vez expedidas, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização¹³.

Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental¹⁴.

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental compete licencia a localização, instalação, ampliação e a operação ode

¹¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 30-31.

¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 131.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 183.

¹⁴ BRASIL. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 05 de abril de 2014.

empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso¹⁵.

Meio Ambiente: O meio ambiente é, [...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana¹⁶. Para fins previstos no art. 3º da Lei nº 6.938/81 entende-se por: meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Poder de Polícia: Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos¹⁷.

Poder Público: É expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual exerça nos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição¹⁸.

¹⁵ BRASIL. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 05 de abril de 2014.

¹⁶ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 20.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 18 de maio de 2014.

¹⁸ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 77.

Princípio: [...] os princípios são normas jurídicas impositivas de uma optimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à 'lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes¹⁹.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, p. 1034-1035.

SUMÁRIO

RESUMO	16
ABSTRACT	17
 INTRODUÇÃO	 18
 Capítulo 1.....	 22
FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS NO DIREITO AMBIENTAL	22
1.1 O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO DIFUSO	22
1.2 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	25
1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO DA NATUREZA	28
1.4 O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO	31
1.5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO DIREITO AMBIENTAL	34
1.5.1 Princípio dos Desenvolvimento Sustentável	36
1.5.2 Princípio do Poluidor Pagador	38
1.5.3 Princípio do Usuário Pagador	39
1.5.4 Princípio da Prevenção	41
1.5.5 Princípio da Precaução	43
1.5.6 Princípio da Participação	45
1.5.7 Princípio da Ubiquidade	47
 CAPÍTULO 2	 49
COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM NA CRFB/88 E NA PNMA	49
2.1 COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM FRENTE À CRFB/88	51
2.1.1 Competência Executiva Comum e o art. 23 da CRFB/88	54
2.1.2 A exceção à regra da Competência Comum: legislação específica	58
2.2 COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM NA PNMA	59
2.2.1 Princípio Legais Intrínsecos à PNMA	61
2.2.2 Conceitos Legais correlatos à PNMA	62
2.2.3 Objetivos da PNMA	62
2.2.4 Instrumentos da PNMA	63
2.2.5 Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA	65

2.2.6 Competência para Licenciatar/Autorizar na PNMA	70
2.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO TUTELA AMBIENTAL	73
2.3.1 Etapas do Licenciamento Ambiental	78
2.3.1.1 Licença Prévia	78
2.3.1.2 Licença de Instalação	79
2.3.1.3 Licença de Operação	80
2.3.2 Revogação e Anulação da Licença Ambiental	80
CAPÍTULO 3	83
COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM E A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11	83
3.1 COMPETÊNCIA EXECUTIVA ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR nº 140/11	88
3.2 CONSIDERAÇÕES À LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11	94
3.3 PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11	100
3.3.1 Poder de Polícia e os atos de Fiscalização na Lei Complementar nº 140/11.	104
3.4 LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11 E O ATO DE LICENCIAR E FISCALIZAR .	108
3.5 ESTADOS E MUNICÍPIOS E A COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	125
ANEXOS	132

RESUMO

A presente dissertação está inserida na área de concentração de fundamentos do direito positivo e na linha de pesquisa de direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade e tem por finalidade delimitar a competência executiva comum (administrativa) dentro das atribuições dos entes federados: União, Estados Membros, Distrito Federal. Com enfoque nos Municípios por serem eles os principais atores dentro do interesse local de preservar os recursos naturais e combater sob todas as formas a degradação dos ecossistemas. Traçando as possibilidades que os entes federados têm dentro de suas responsabilidades indicadas na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011 que fixa normas para a cooperação entre os integrantes do SISNAMA nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência executiva comum no que tange a proteção da natureza, delimitando suas atuações quanto ao licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais, bem como, proceder à fiscalização a fim de tutelar os bens difusos e coletivos em matéria ambiental dentro de uma abordagem correlata ao federalismo cooperativo que visa integrar os órgãos e entidades que tem por finalidade proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Utilizando de forma harmônica a atuação supletiva de um ente da Federação que se substitui ao ente público originariamente detentor das atribuições da Lei Complementar em tela visando a guarda dos bens difusos, metaindividuais, transindividuais, bem como a atuação subsidiária com o intuito de auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes da competência executiva comum, quando solicitado pelo órgão ambiental originariamente possuidor das responsabilidades correlatas a competência executiva comum, através de consórcios públicos, convênios e de acordos de cooperação técnica que se fazem presente nos Estado Barriga Verde, a fim de aprimorar a gestão e a proteção da vida em todas as suas formas.

Palavras-chave: Competência. Cooperação. Federalismo. Fiscalização. Licenciamento. SISNAMA.

ABSTRACT

This dissertation falls under the area of concentration “foundations of positive law”, and the line of research “environmental law, sustainability and transnationality and sustainability”. It outlines the common executive (administrative) powers within the mandate of federal entities, Union, United States, and Federal District Municipalities, focusing specifically on the latter because they are the main actors within the local interest in preserving natural resources and combatting all forms of degradation of the ecosystems. It charts the possibilities that federal agencies have within their responsibilities under Complementary Law No. 140 of 8 December 2011, which sets forth rules for cooperation between the members of the National Environmental System (SISNAMA – *Sistema Nacional do Meio Ambiente*) in administrative proceedings arising from the exercise of common executive competence when it comes to protection of nature, delimiting their actions regarding environmental licensing of businesses, works, and effectively or potentially pollutant activities and users of the natural resources, as well as conducting surveillance in order to protect the diffuse and collective goods in respect to environmental matters, within a cooperative federalism approach that aims to integrate the agencies and entities whose purpose is to protect the ecologically balanced environment. It uses, in a harmonious way, the supplementary activity of a member of the Federation which replaces the federative agency that original held the attributions of the Complementary Law in question, seeking to protect diffuse, metaindividual and transindividual goods, as well as subsidiary activities aimed at promoting the performance of the attributions arising from the common executive powers, when requested by the federal entity that original held the attributions defined in Complementary Law in question, through public consortia, agreements and accords for technical cooperation that are present in the State of Santa Catarina, seeking to enhance the management and protection of life in all its forms.

Keywords: Racing. Cooperation. Federalism. Surveillance. Licensing. SISNAMA.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa abordará o tema Competência Executiva Comum em Matéria Ambiental: Considerações a Lei Complementar nº 140/11, assim como, as competências e princípios constitucionais e fará uma abordagem da PNMA, dentro de uma visão que invoca a cooperação entre os entes federados demonstrando que no Estado de Santa Catarina, o Federalismo Cooperativo está presente, sendo fator preponderante na relação entre o Estado e Municípios através de convênios e acordos institucionais.

O objetivo institucional do presente relatório será a produção de Dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ, vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

O objetivo geral será investigar os critérios da competência executiva comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios com destaque à relação institucional Estado de Santa Catarina e os Municípios Barriga Verde, com ênfase a Lei Complementar nº 140/11, que visa harmonizar as relações institucionais e sedimentar a cooperação dentro de consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação entre o Estado e seus Municípios.

Dentre os objetivos específicos da pesquisa, mostram-se relevantes: **A)** Verificar os Princípios e Competências Constitucionais correlatos ao sistema federativo cooperativo. **B)** Identificar dentro de que momento e de que forma entre o Estado de Santa Catarina e seus Municípios a harmonia e a cooperação está sendo construída para a preservação e melhoria do meio ambiente. **C)** Avaliar se a relação entre os dois entes políticos catarinenses em matéria ambiental, está vindo de encontro à previsão contida na Lei Complementar nº 140/11.

Para a pesquisa buscar-se-á a confirmação da(s) seguinte(s) hipótese(s):

A) Constatar a eficiência dos Integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente em licenciar obras e serviços potencialmente poluidores e fiscalizar condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

B) Verificar se a Legislação Pátria, bem como os atos administrativos, decretos, resoluções, instruções normativas e portarias editadas no Estado de Santa Catarina pelos seus órgãos de responsabilidade ambiental vêm de encontro à harmonia e cooperação entre os entes políticos.

C) Como o Estado de Santa Catarina e seus municípios operacionalizam entre eles a harmonia e cooperação prevista na Lei Complementar nº 140/11 para fiscalizar e principalmente licenciar, tema controverso na doutrina e jurisprudência pátria.

Inicialmente, para as hipóteses levantadas na pesquisa foram apresentadas as seguintes argumentações:

A) Objetivando critérios de interesse nacional, regional e local os entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios procuram deliberar sobre licenciamento ambiental, bem como, exercer o Poder de Polícia através da fiscalização, em específico no estado catarinense e seus municípios fazendo valer o Federalismo Cooperativo.

B) Constata-se que dentro dos diplomas legais e atos administrativos, alguns não vêm de encontro à solução de problemas afetos ao meio ambiente, visto a Resolução CONAMA nº 237/97 que elenca as atividades potencialmente poluidoras para critérios de licenciamento ambiental, mas não estipula parâmetros, somente faz menção a conduta ou atividade que necessita ser licenciada. Diferentemente do Estado de Santa Catarina que possui um arcabouço de atos administrativos que regulamentam de forma pormenorizada o que é interesse local, e o que é de interesse do Estado no que tange ao licenciamento ambiental, como se observa nas Resoluções do CONSEMA nº 013/12, nº 014/12 e 002/06, vindo de encontro à segurança jurídica.

C) A doutrina, em se falando de competência executiva comum entre os entes políticos em matéria ambiental, por vezes, faz críticas à sanha licenciatória de

alguns órgãos de meio ambiente, dentro dos mais diversos motivos, bem como, constata-se que existem muitos municípios que não possuem órgão de meio ambiente, tendo de forma supletiva a demanda sendo atendida pelos Estados e pela própria União. No Estado de Santa Catarina, tanto o órgão ambiental estadual, FATMA, quando as Fundações e Secretarias do Meio Ambiente municipais estão dispostas em todo o território catarinense, vindo a operacionalizar os princípios e objetivos contidos na Lei Complementar nº 140/11.

Assim, principia-se, no Capítulo 1 com a abordagem do Meio Ambiente como um Direito Difuso e Fundamental, passando pela proteção da natureza na CRFB/88 em seu artigo 225 e elencando os Princípios Constitucionais.

O Capítulo 2 apresentará a competência executiva comum sobre o prisma do artigo 23 da CRFB/88 e a PNMA. Trabalhando a Lei nº 6938/81 em seus conceitos, objetivos, princípios e instrumentos afetos a efetividade do licenciamento e da fiscalização por parte dos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Serão ainda abordadas as etapas do licenciamento ambiental e a revogação ou anulação do mesmo.

O Capítulo 3 versará sobre a competência executiva comum com viés a Lei Complementar nº 140/11, dentro de uma abordagem visando a harmonia e a cooperação entre os entes federados. Pontuará o Poder de Polícia dentro do licenciamento ambiental e dos atos de fiscalização administrativa. Por fim, analisará a relação dos municípios catarinenses com os órgãos estaduais do meio ambiente, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS, Conselho de Meio Ambiente – CONSEMA e Fundação do Meio Ambiente – FATMA, bem como, abordará a gestão dos serviços ambientais pelos municípios e de que forma a cooperação entre órgãos estaduais e órgãos municipais de meio ambiente, vêm efetivando a cooperação prevista na Lei Complementar em tela.

O presente Relatório de Pesquisa se encerrará com as Considerações Finais, nas quais serão sintetizadas as contribuições sobre o tema estudado.

Para a realização da presente pesquisa, utilizar-se-á na fase de investigação o método dedutivo²⁰, na fase de tratamento dos dados o cartesiano²¹ e, no relatório da pesquisa será empregado o método indutivo²². As técnicas de investigação a serem utilizadas são as do referente²³, a de categorias²⁴ e de conceitos operacionais²⁵, a leitura dirigida, o fichamento²⁶ de obras, consultas bibliográficas e na rede mundial de computadores.

Nesta Dissertação as categorias principais estarão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais serão apresentados em rol de categorias, assim como, será apresentado rol de siglas para melhor orientar o leitor acerca de seus significados.

²⁰ Método Dedutivo: [...] estabelecer uma formulação geral e, em seguida buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral [...]. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 86).

²¹ Método cartesiano: 1. [...] nunca aceitar, por verdadeira, coisa nenhuma que na conhecesse como evidente; isto é, devia evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção; [...]. 2. [...] dividir cada uma das dificuldades que examinasse em tantas quantas parcelas quantas pudesse ser e fossem exigidas para melhor compreendê-las; 3. [...] conduzi-las por ordem os meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de serem conhecidos, para subir pouco a pouco, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos, e supondo mesmo certa ordem entre os que se precedem naturalmente uns aos outros; 4. [...] sempre enumerações tão completas e revisões tão gerais, que ficasse certo de nada omitir. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 88).

²² Método indutivo: pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 86).

²³ Referente é a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto final desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. p. 54).

²⁴ Categoria é a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma ideia. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. p. 25).

²⁵ Conceito Operacional (=Cop) é uma definição para uma palavra e expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. p. 50).

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS NO DIREITO AMBIENTAL

A abordagem de um interesse difuso voltado para a proteção da natureza que migra para a tutela de um meio ambiente já fragilizado, chegando ao Direito Difuso propriamente dito, se faz necessário em um primeiro momento para visualizar como é organizado este Direito dentro da Carta Magna de 1988, bem como no ordenamento jurídico infraconstitucional e quais os princípios que devem ser utilizados para a guarda do bem maior, ou seja, a natureza.

É dever do poder público e da coletividade a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim descrito no *caput* do artigo 225 da CF/88. Como se denota, a guarda está garantida, e quanto à propriedade? Seria este meio ambiente de interesse público ou privado? A quem pertence o meio ambiente ecologicamente equilibrado? Quem pode usar, gozar, fruir e dispor desse bem como seu, sendo detentor, com a mesma prerrogativa que está gravada o Direito Civil.

1.1 O MEIO AMBIENTE COMO INTERESSE DIFUSO

O Interesse está afeto a uma expectativa em relação a algo ou alguma coisa que irá ocorrer, ou que alguém irá receber. Sendo este interesse que faz a ligação entre a vontade do indivíduo e o objeto desejado ou o fato ocorrido. O interesse difuso vem de encontro a algo ou alguma coisa que não está dentro do contexto de uma individualidade ou de um grupo de pessoas. Precede o interesse difuso, os interesses públicos e privados.

²⁶ Fichamento é um produto fisicamente concreto, com registros precisos e úteis do que retirou do livro em função de suas necessidades, não dependendo das flutuações de sua memória e não se submetendo integralmente ao que o Autor desejou que ele fixasse ou valorizasse. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. p. 108).

Quanto à diferenciação entre interesse público e privado, Rodolfo de Camargo MANCUSO²⁷, assim preleciona:

“[...] a melhor explicação para o conceito de ‘interesse público’ é fornecida por G. Vedel e P. Dovolvé. Resumidamente, pensam eles que tal noção comporta uma acepção política e outra jurídica. Para compreender a primeira, dois erros devem ser evitados: (a) supor que o interesse público seja ‘la somme des intérérets particuliers’ (isto seria absurdo, porque então se teria, por exemplo, a soma dos interesses dos produtores de bebidas como os interesses das vítimas do alcoolismo); (b) supor que o interesse público nada tem a ver com os interesses individuais ou dos grupos sociais (na verdade, o interesse público só pode ter como beneficiários finais os homens nascidos ou a nascer; mesmo o interesse da Pátria nada mais é do que o interesse dos cidadãos de vier em liberdade e de forma honrosa). E, assim, sob essa acepção política, o interesse público se apresenta como ‘une arbitrage entre les divers intérérets particuliers’. Ora essa arbitragem se prende a critério quantitativo (por exemplo, na construção de uma estrada, sacrifica-se o interesse dos proprietários lindeiros, privilegiando-se os interesses dos que a usarão, porque estes são mais numerosos), ora a critério qualitativo (os doentes pobres em certa comunidade podem ser pouco numerosos, mas o valor do interesse à saúde pública prevalece sobre os interesses pecuniários dos demais cidadãos saudáveis; logo, a estes cabe contribuir para um fundo de assistência médica gratuita). Ainda para esses autores, o interesse público, sob a acepção jurídica, tem por base a questão da competência para arbitragem entre os interesses particulares”.

O interesse privado deve ser protegido pelo particular, pelo indivíduo, cabendo a ele a defesa, o uso, o gozo e fruição desses bens. Com certa ressalva dentro do ramo do Direito afeto a proteção do meio ambiente. Este interesse particular se subjugua às normas legislativas e administrativas que regulamentam a exploração desse bem de forma controlada e dentro de critérios do desenvolvimento sustentável.

Em um determinado momento o ecocentrismo se aflora e retira o homem do centro das atenções e faz com que ele passe a compor um sistema onde a natureza protegida é tratada como um fim a chegar. O interesse particular operando dentro de objetivos de proteção e utilização harmoniosa entre a preservação e o patrimônio particular, deverá ser alcançado.

²⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 5. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 29-30.

Na atualidade, os interesses públicos e privados se coadunam, fundem-se dentro de uma proximidade muito particular na tutela dos recursos naturais. Deixou-se de trabalhar dentro da proteção ambiental com a exclusividade de público ou privado, mas sim, aproximou-se do ordenamento jurídico e das normas administrativas a preponderância do interesse coletivo. Fato este que permeia o público e o privado, alçando a um direito que todos têm a obrigação constitucional de proteger, um Direito Difuso.

Valiosa é a lição de Rodolfo de Camargo MANCUSO²⁸. Afirma que a sociedade é dinâmica, e os fatos sociais estão constantemente mudando o sentido de verdades absolutas, sendo assim, não há mais como afirmar que somente interesses públicos e privados existam, havendo na atualidade um Direito Difuso, metaindividual, transindividual e homogêneo a ser tutelado.

A legislação pátria conceituou Direito Difuso no inciso I, artigo 81 da Lei nº 8.078/90²⁹, Código de Defesa do Consumidor, que assim versa: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Pertencem a mais de uma pessoa, de uma coletividade indeterminada e indeterminável. Indivisível, que não pode ser seccionado, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sua fauna, flora e demais interações com a natureza.

O Direito Difuso correlato a pessoas indeterminadas, não é direcionado a um grupo de pessoas, mas sim, a toda a coletividade, não existindo limitações geográficas para os detentores deste direito.

Por não ser público ou privado o Direito Difuso deve receber a proteção dos órgãos públicos através da edição de leis pelo legislativo, apuração de denúncias pelo executivo e julgamentos através do judiciário na esfera civil ou penal,

²⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 5. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 42.

²⁹ BRASIL, **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm. Acesso em 18 de setembro de 2012.

bem como, utilizando-se os instrumentos da PNMA, como o licenciamento, estudo de impacto ambiental, educação ambiental e fiscalização.

Para Gianpaolo Poggio SMANIO³⁰, os Direitos Difusos podem ser conceituados como:

[...] aqueles direitos metaindividuais, essencialmente indivisíveis, em que há uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato (aos dados ???), mutáveis, acidentais, de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão do interesse importa na lesão a todos os interessados, indistintamente.

Passou este direito a exercer uma profunda e definitiva influência na sociedade contemporânea, trazendo para o mundo fático algo novo, diferente do interesse público e privado, algo que vem de encontro a uma necessidade premente, proteger o que até o momento não era tutelado por não ser de ninguém.

1.2 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A preocupação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é recente, fazendo um comparativo com outros bens tutelados, como a vida e a propriedade. Com o fim da segunda grande guerra iniciou-se um movimento de forma tímida para discutir os problemas que a industrialização sem controle estava gerando.

O marco jurídico e social da proteção do Meio Ambiente como um Direito Fundamental foi a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU em Estocolmo na Suécia entre 05 e 16 de junho de 1972³¹, que versou sobre o Homem e o Meio Ambiente, sua interação e como a forma perdulária da utilização dos recursos naturais estava degradando o planeta. Correlato ao tema discorre Norma Sueli PADILHA³²:

³⁰ SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Tutela Penal dos interesses Difusos**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25.

³¹ ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, em 05 de junho de 1972**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2012.

³² PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 157.

Pode-se afirmar que o impulso para a afirmação do Direito Internacional do Meio Ambiente se deu na Conferência de Estocolmo, onde se proclamou, em âmbito mundial, pela primeira vez, a necessidade de se defender e melhorar o meio ambiente, não só para as presentes mas também para as futuras gerações, e que tal finalidade é um imperativo para a humanidade, um fim que deve ser perseguido juntamente e em harmonia com os fins estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento social e econômico globais. Desta forma, a Conferência de Estocolmo se firmou como o marco histórico da construção normativa do Direito Ambiental.

Na mesma esteira, discorre sobre o assunto em tela Guido Fernando Silva SOARES:³³

A declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 05 a 16/06/72, pode ser considerada como um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembléia Geral da ONU em 10/12/1945). Na verdade, ambas as Declarações têm exercido o papel de verdadeiros guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações domésticas dos Estados, quando na adoção dos grandes textos do Direito Internacional da atualidade.

A opinião de parte da comunidade científica que era o momento de mudar a forma do desenvolvimento pelo desenvolvimento e voltar-se para um horizonte de evolução atrelada a sustentabilidade, recebia críticas.

Havia uma forte linha de pesquisadores que não atribuíam ao desenvolvimento econômico os problemas ambientais presentes e futuros, mas sim a forma que este desenvolvimento estava sendo gerado com técnicas e métodos ineficazes, como salienta José Fernando Vidal de SOUZA³⁴:

Na ocasião, o maior debate foi travado entre os biólogos norte-americanos Paul Ehrlich e Barry Commoner, pois o primeiro afirmava que o crescimento populacional desenfreado levaria milhões de pessoas a enfrentarem a fome nos anos seguintes, retomando as ideias de Thomas Malthus, porque não existiriam condições de produção de alimentos para atender a população humana que não parava de crescer e isto implicaria em uma deterioração ambiental, com a destruição de solos voltados para a agricultura, que por sua vez seria a mola propulsora de epidemias e guerras nucleares e, por

³³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 55.

³⁴ SOUZA, José Fernando Vidal de. **Água: fato de desenvolvimento e limitador de empreendimento**. São Paulo: Modelo, 2011. p. 101.

tudo isto, a mudança de atitudes era o único caminho para a solução dos problemas. Já o segundo centrava suas ideias na questão da qualidade do crescimento econômico, pois na sua visão a poluição e a exaustão dos recursos naturais continuariam mesmo com a ausência do crescimento populacional. Assim, o problema central estaria na utilização de uma tecnologia imperfeita que seria a responsável pela contaminação do ar, dos alimentos e da água com o uso incorreto de produtos sintéticos, descartáveis, pesticidas e detergentes. Portanto, para ele o problema não era o crescimento da atividade econômica, mas a forma de produção e destinação dos resíduos.

A Declaração dos Princípios da Conferência de Estocolmo foi pioneira em reconhecer que dentro dos direitos fundamentais do homem, além de liberdade e igualdade, deveria ser elevado a direito fundamental o direito as “adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar”³⁵, conforme o início do primeiro princípio da referida Declaração³⁶:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. [...].

Os direitos não nascem todos de uma só vez, segundo Norberto BOBBIO³⁷, são edificados para haver controle sobre as intervenções do homem sobre ele mesmo e do homem sobre a natureza, através de um progresso tecnológico que por muitas vezes não anda de mãos dadas com o progresso moral.

Os direitos humanos fundamentais se consolidaram em momentos distintos da história da humanidade. Desta forma o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito coletivo, veio ao mundo fático em um momento tardio dentro de uma conjugação de várias vertentes, como a social, a política, a econômica, a histórica e a científica.

³⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 158

³⁶ ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, de 05 de junho de 1972**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2012.

³⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992. p. 42.

1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO DA NATUREZA

A proteção ao meio ambiente com a CRFB/88³⁸ foi alçada ao *status* de direito fundamental de primeira grandeza no ordenamento jurídico pátrio. Prova disso, é o fato da tutela do meio ambiente como um bem difuso, ter sido agraciado com um artigo/capítulo³⁹, sendo seus parágrafos e incisos regulamentados com o passar dos anos, criando um arcabouço jurídico eficaz para à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando as presentes e futuras gerações.

Dentro de um conceito inovador a CRFB/88 trouxe a proteção ao meio ambiente natural de forma ampla, bem como efetivou a tutela de bens físicos (patrimônio arquitetônico), culturais (tradições e costumes da sociedade) e do trabalho (normas de segurança laboral). Estando todos dentro da égide de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e alicerçados em uma leitura sistemática e de interação entre os bens juridicamente tutelados.

³⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03 de outubro de 2012.

³⁹ 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. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - 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; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Nas Constituições anteriores a 1988, mesmo fazendo alusão aos recursos naturais, à proteção estava intrínseca ao patrimônio, a posse e a propriedade de bens naturais, ao uso, gozo e fruição destes bens, não tendo o condão da defesa de um patrimônio coletivo que transpassa as fronteiras físicas dos estados federados. Francisco José Marques SAMPAIO⁴⁰ aborda o tema em epígrafe, dando a seguinte ênfase:

Pela primeira vez na história do Direito brasileiro o meio ambiente foi objeto de tratamento direto e minudente do texto constitucional, como um bem em si mesmo considerado, integrante do patrimônio público e indispensável à existência da vida e à manutenção de sua sadia qualidade e que, nessa condição, deve ser objeto de atenção e proteção do poder público e da própria coletividade.

Tendo a assembléia constituinte a preocupação em proteger o meio ambiente através de instrumentos para a efetivação da tutela destes direitos metaindividuais ficou mais fácil para o poder público e para a coletividade a guarda e proteção dos recursos naturais, bem difusos e transgeracionais agora alçados a princípios protegidos pela Carta Magna, como afirma Eduardo Lima de MATOS⁴¹:

A inclusão da preocupação com o meio ambiente na nova Constituição Brasileira foi fundamental para o alcance de uma estrutura jurídica no Direito Brasileiro que possibilite a implementação de instrumentos eficazes para a proteção ambiental. Esse fato histórico é um marco extraordinário para os que militam em favor da proteção do meio ambiente, pois a questão, a partir daquela data, estava constitucionalizada.

Como preleciona Antonio Herman Vasconcellos BENJAMIN⁴², entre as Constituições recentes de várias nações, inclusive a brasileira, verifica-se que no texto da norma maior são inseridos “direitos e deveres” inerentes à tutela ambiental, a fim de haver além da compreensão, a aplicabilidade da Carta Magna, bem como, das normas infraconstitucionais. Isso demonstra a preocupação da sociedade com o

⁴⁰ SAMPAIO, Francisco José Marques. **Meio ambiente no direito brasileiro atual**. Curitiba: Juruá, 1993. p. 9.

⁴¹ MATOS, Eduardo Lima. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 94.

⁴² BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 67.

meio ambiente, através da Assembléia Constituinte. Na mesma vertente Uadi Lammêgo BULOS⁴³, assim declina sobre o assunto:

Em nível mundial, o problema ecológico já era objeto de constitucionalização há algum tempo. [...] Nada obstante esse reconhecimento, no Brasil, a matéria só recebeu atenção específica com o Texto de 1.988. Em compensação, o constituinte prescreveu normas avançadíssimas para a tutela do meio ambiente natural, adotando técnica de notável amplitude e de reconhecida atualidade. Assim a primeira *Lex Mater* brasileira a sistematizar a questão do meio ambiente foi a Constituição de 1.988. Esse pioneirismo fez dela um documento essencialmente ambientalista.

Coadunando com o pensamento retro, os irmãos Passos de FREITAS⁴⁴ assim delimitam o assunto em tela:

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativo avanço à proteção do meio ambiente. A matéria, anteriormente, era objeto de normas infraconstitucionais, sujeitas à modificação. A nova Carta, no art. 225, disciplinou, de forma precisa e atualizada, o assunto. Ficou consignado que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Por sua vez, o art. 5º, LXXIII, elevou a proteção ambiental à categoria de direito fundamental de todo cidadão.

Como se pôde constatar, em momento algum no passado, outra Constituição pátria abordou a preocupação com o meio ambiente em seu texto. Desta vez, têm-se regras claras para a proteção de nosso bem maior que é a natureza.

Anterior a CRFB/88, a Emenda Constitucional 1/1969⁴⁵, por sua vez, segundo Paulo Affonso Leme MACHADO⁴⁶, trouxe o termo “ecológico” em seu artigo 172⁴⁷, um prenúncio ao que se daria após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em Estocolmo no ano de 1972. Os “bens ambientais” durante este período ainda eram tratados dentro de uma perspectiva de propriedade privada e

⁴³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1351.

⁴⁴ FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. São Paulo: RT, 2006. p. 23.

⁴⁵ BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecio1988/emc01-69.htm. Acesso em 27 de setembro de 2012.

⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 132.

⁴⁷ Art. 172 - A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo.

não como direitos transindividuais e homogêneos, elencados na categoria de Direitos Difusos.

1.4 O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO

A relevância que possui o Direito Ambiental é fato recente, não só no ordenamento jurídico pátrio, como em todo o mundo. A história demonstra que muitos dos países que hoje estão no alto da cadeia do desenvolvimento econômico chegaram a essa posição agredindo o meio ambiente e usando de forma perdulária os recursos naturais como bens infinitos durante décadas.

As nações do velho mundo que colonizaram o continente americano, desmataram, extraíram e pilharam as riquezas de suas colônias para chegar ao nível de pujança que hoje possuem. Pode-se citar como exemplo, segundo Ann Helen WAINER⁴⁸, o Brasil que teve suas riquezas nas Minas Gerais extraídas e levadas para a Coroa Portuguesa. Na mesma linha, o ciclo do Pau Brasil, que devastou este espécime nobre com o intuito de alimentar a indústria naval lusitana, bem como extrair de sua cor avermelhada pigmentos para a manufatura de tecidos.

Com relação à devastação que a Coroa Portuguesa infringia a sua colônia, a autora⁴⁹, pontua a degradação desenfreada no nordeste brasileiro com o intuito de aumentar o cultivo canavieiro naquela região durante a colonização:

O canavial desvigorou todo esse mato grosso do modo mais cru: pela queimada. A fogo é que foram se abrindo no mato virgem os claros por onde se estendeu o canavial civilizador mas ao mesmo tempo devastador. O canavial hoje tão nosso, tão da paisagem dessa sub-região do Nordeste que um tanto ironicamente se chama “a zona da mata”, entrou aqui como um conquistador em terra inimiga: matando as árvores, secando o mato, afugentando e destruindo os animais e até os índios, querendo para si toda a força da terra. Só a cana devia rebentar gorda e triunfante do meio de toda essa ruína de vegetação virgem e de vida nativa esmagada pelo monocultor.

⁴⁸ WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 5-8.

⁴⁹ WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 23-24.

Já os países do novo mundo, fato exemplificativo o Estados Unidos da América, que chegou ao status de potência global, com o ônus de degradar seus recursos naturais. Segundo Álvaro NEIVA⁵⁰, “na atualidade, de toda a poluição gerada no mundo, vinte e cinco por cento é produzida naquele país”. Fica claro porque o governo norte-americano é tão reticente quando se fala em baixar os níveis de emissão de fatores poluentes, ao ponto de no ano de 2001, não se signatário do Tratado de Quioto, para dar início de forma gradual à diminuição da emissão das fontes poluidoras na natureza de forma unilateral.

Dentre os fatos expostos, tem a sociedade global a obrigação de defender seus direitos. Estes direitos que iniciaram com os da primeira geração, passando pelos direitos de segunda geração, e chegando aos mais recentes que são os direitos de terceira geração, afetos ao Direito Ambiental dentro de todas as suas formas.

Os direitos de primeira geração estão ligados à personalidade do ser humano, são considerados os direitos primordiais de uma pessoa, como a vida, a intimidade, a segurança pessoal, a igualdade, o direito de expressão, dentre outros, observa Luís Carlos Silva de MORAES⁵¹. Exigem do Estado respeito à liberdade e a menor intervenção possível.

No entendimento de Antônio Herman Vasconcellos BENJAMIN⁵² referente às Constituições que trataram deste tema: “Não era sem razão, portanto, que a Constituição se organizasse em feixes heterogêneos de direitos-obrigações de cunho a um só tempo bilateral (=indivíduo *versus* Estado) e negativo (=imposição ao Estado de deveres de *non facere*)”.

No entendimento Luís Carlos Silva de MORAES⁵³, com o passar do tempo, a sociedade sentiu a necessidade de além de proteger os direitos referentes à pessoa, tutelar os direitos que ela possuía em relação às coisas e obrigações, bem

⁵⁰ NEIVA, Álvaro. **Protocolo de Quioto**. Ecologia, Rio de Janeiro, ano XI, n. 96, set. 2001. p. 32.

⁵¹ MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2001. p.15.

⁵² BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 58.

⁵³ MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2001. p.15.

como, os direitos dela em relação às demais pessoas. Neste momento surgiram os direitos de segunda geração, representados pelos direitos à propriedade, obrigações de dar, fazer, não fazer etc.

Com a evolução da humanidade e de suas várias formas de relação, chegou-se à conclusão, que a sobrevivência da coletividade, estava ligada a proteção dos menos afortunados e de bens que até o momento não eram tutelados por não ser de ninguém e por estar à disposição de todos, necessitavam de uma proteção mais “vigilante”, assim descritos por Antônio Herman Vasconcellos BENJAMIN⁵⁴:

[...] a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do nós-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto dos cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas ; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém.

Nascem assim, os direitos fundamentais de terceira geração, que tutelam bens que não pertencem a um indivíduo, pertencem sim à coletividade, como assevera Norberto BOBBIO⁵⁵ ao colacionar que “ao lado dos direitos, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados de direitos de terceira geração [...] o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

O assunto em epígrafe, já foi delimitado pelo Plenário do Superior Tribunal Federal, na pessoa do Ministro Celso de Mello, em seu relatório, no Mandado de Segurança nº 22.164-0, que segue transcrição parcial abaixo:

⁵⁴BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 58-59.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Título original L'Età dei Diritti. Tradução de Carlos Nélson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 6.

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (Geraldo Eládio do Nascimento e Silva, 'O direito ambiental internacional', in Revista Forense 317/127), particularmente no ponto em que se reconheceu ao Homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a idéia de que **o meio ambiente constitui patrimônio público** a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, **qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e futuras gerações** – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (Maria Silvia Zanella Di Pietro, Polícia do Meio Ambiente. Revista Forense 317/179, 181; Luís Roberto Barroso, A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, **não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social**⁵⁶. (grifo nosso)

Constata-se que os direitos de terceira geração, nunca serão de propriedade de uma só pessoa ou de um grupo limitado de pessoas, sempre serão de uma coletividade, de uso comum. Sendo assim, o Direito Ambiental é um direito de terceira geração e como preceitua a CRFB/88 em seu artigo 225, “bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida”.

1.5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL

Não obstante ser o Direito Ambiental uma ciência nova para os padrões do Direito, a doutrina já o vê como um ramo autônomo da Ciência Jurídica. Tal autonomia se dá devido ao fato de seus princípios diretores serem objeto do artigo 225 da CRFB/88.

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **MS nº 22164-0(SP)**, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento: 30 out 95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691> Acesso em: 02 de outubro de 2012.

Afirma, Marcelo Abelha RODRIGUES⁵⁷ que: “Parece ser desnecessário dizer da importância dos princípios para uma ciência. Pode-se afirmar que uma ciência só pode ser assim considerada se for formada por princípios fundamentais que norteiem e direcionem suas normas”.

Estes princípios foram e continuam sendo a estrutura para a implementação de um Direito Ambiental forte e bem alicerçado dentro de suas normativas legais e administrativas. Tem o condão de balizar políticas públicas que objetivam a proteção da vida sob todas as formas. Nas palavras de Paulo BONAVIDES⁵⁸, princípios são certezas postas que por vezes não pertencem ao “mundo do ser”, mas sim do “dever ser”, criando e atualizando as normas jurídicas para uma melhor tutela do patrimônio natural.

Correlato ao assunto em tela, Eros Roberto GRAU⁵⁹, destaca que a:

Importância dos princípios é enorme. Tamanha, que da sua inserção no plano constitucional resulta a ordenação dos preceitos constitucionais segundo uma estrutura hierarquizada. Isso no sentido de que a interpretação das regras contempladas na Constituição é determinada pelos princípios.

Os Princípios Constitucionais na visão de Paulo Márcio CRUZ⁶⁰, estão delimitados em três tipos, os políticos ideológicos, os fundamentais gerais e os específicos. Os princípios constitucionais específicos são aqueles que dão norte a uma determinada parte do Direito Constitucional. Na CRFB/88, a maioria das matérias nela tratadas possuem princípios específicos.

Para que haja coerência entre as normas jurídicas, Álvaro Luiz Valery MIRRA⁶¹ preleciona que:

São os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental; [...] é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma

⁵⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 26.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 229.

⁵⁹ GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 153.

⁶⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 113.

⁶¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. ano 1, nº 2 – abril-junho. São Paulo: RT. 1996. p. 50-66.

pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; [...] e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõe o sistema jurídico ambiental, condições indispensáveis para a boa aplicação do Direito nessa área.

Os princípios do Direito Ambiental brasileiro tiveram sua origem na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1972. Segundo Celso Antonio Pacheco FIORILLO⁶², tendo como objetivo criar diretrizes norteadoras para uma Política Global de Meio Ambiente, sendo essa política global, implementada pela Conferência das Nações Unidas realizada no Estado do Rio de Janeiro no ano de 1992, intitulada ECO/92⁶³.

Estes princípios globais foram aplicados em nossa vida cultural, social, econômica, política etc. Segundo Celso Antonio Pacheco FIORILLO⁶⁴, traçaram-se, então, princípios a fim de implementar a PNMA, que são uma adaptação à realidade das necessidades brasileiras no que tange a tutela dos recursos naturais no Brasil. A seguir, os princípios afeto a proteção do meio ambiente.

1.5.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável tem previsão no *caput* do artigo 225⁶⁵ da CRFB/88. Está atrelado ao binômio “desenvolvimento” afeto ao artigo 170⁶⁶ da CRFB/88 e a “preservação dos recursos naturais” descrito no artigo retro.

O princípio em tela trata da convivência harmoniosa entre a economia e o meio ambiente. Já é fato que os recursos naturais são finitos, sendo assim, deve-se

⁶² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 23.

⁶³ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 03 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2012.

⁶⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 23.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Art. 170. 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 [...].

utilizá-los com responsabilidade e parcimônia para que não falte para as gerações futuras. Celso Antônio Pacheco FIORILLO⁶⁷, assim declina sobre o assunto em tela:

Atento a esse fato, o legislador constituinte de 1988 verificou que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvessem alheias aos fatos contemporâneos. A preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade.

A sociedade necessita ir de encontro ao equilíbrio entre uso e proteção da natureza quando o tema a ser discutido estiver afeto ao desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização de recursos naturais. Para que essa equação de valores venha a ter como resultado, o desenvolvimento sustentável.

Para que o desenvolvimento tenha como objetivo a utilização sustentável dos recursos naturais, a sociedade deve estar atrelada a conceitos culturais e éticos dentro de uma sincronia que perpasse as presentes gerações vindo de encontro às futuras, como assevera Ignacy SACHS⁶⁸:

Parece que o desenvolvimento baseia-se, antes de mais nada, na capacidade de um povo em pensar a seu próprio respeito, dotar a si mesmo de um projeto, o que, evidentemente, remete à cultura e à ética, com suas duas vertentes de solidariedade sincrônica com geração presente e solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Em seguida, é a capacidade de traduzir este projeto em um conjunto de medidas político-administrativas, o que remete ao quadro institucional no sentido amplo do termo, e à problemática de recursos humanos. É apenas em terceiro lugar que vem o grau de integração e de modernidade do aparelho produtivo, por um lado, e a modalidade de inserção da economia mundial por outro. Este último elemento pode ajudar ou travar, mas isso não é decisivo.

Ao analisar o princípio do desenvolvimento sustentável, constata-se que é premente a necessidade de técnicas e tecnologias para produzir mais, mas que este aumento de produção venha alicerçado em um consumo menor e mais consciente de materiais e energia a fim de proteger o bem maior que é a vida em todas as suas formas.

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 23.

⁶⁸ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, um conceito transdisciplinar por excelência**. Rio de Janeiro: Revista Tempo Brasileiro, 2003. p. 13.

1.5.2 Princípio do Poluidor Pagador

Este princípio não expressa a possibilidade de se pagar para poder poluir. Tem ele como cerne dois hemisférios, o preventivo, e o repressivo segundo Celso Antonio Pacheco FIORILLO⁶⁹, sabe-se que grande parte das indústrias são geradora de matérias ou energias que poluem a natureza, mas, não há como impedir o desenvolvimento da economia. Neste momento entra a forma preventiva. Antes da instalação da atividade ou conduta poluidora, deverá o processo produtivo econômico, assumir o ônus de manter os níveis de emissão de efluentes dentro dos limites aceitos pelos atos normativos, sejam eles legais ou administrativos.

Em um segundo momento, o fator repressivo do referido princípio aflora, fazendo com que o degradador arque com a recuperação do dano que ocasionou, que se materializa através de medidas mitigadoras. Se em um primeiro momento, preventivamente, não se obteve sucesso em evitar a degradação, tem-se a forma repressiva, para obrigar que a biota seja recuperada.

O princípio em comento tem sua previsão constitucional no § 3º do artigo 225 da CRFB/88:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, **independentemente da obrigação de reparar os danos causados**. (grifo nosso)

Visa o referido princípio internalizar os custos através de medidas mitigadoras dentro do processo produtivo. Segue entendimento de Cristiane DERANI⁷⁰:

O princípio do poluidor-pagador (Verursacherprinzip) visa à internacionalização dos custos relativos externos de deterioração

⁶⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 26-27.

⁷⁰ DERANI, Cristiane. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 648.

ambiental. [...] como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao 'sujeito econômico' (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.

Na mesma esteira, Paulo Affonso Leme MACHADO⁷¹, declina sobre o tema em epígrafe:

O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usurário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.

As atividades produtivas não possuem a liberalidade para poluir, mas sim dentro dos processos econômicos de mercado, internalizar no custo final do produto os valores necessários para subsidiar as medidas que forem adotadas para que a matéria e a energia externalizada no meio ambiente estejam dentro dos padrões legais.

1.5.3 Princípio do Usuário Pagador

Diferente do princípio do poluidor-pagador, o usuário-pagador não está afeto a medidas compensatórias e mitigadoras para neutralizar a energia ou matéria lançada na natureza, mas sim é um incentivo monetário a quem protege e preserva os recursos naturais, como no exemplo da empresa que opera com água mineral e disponibiliza aos vizinhos desta fonte valores em dinheiro para que não poluam os recursos hídricos e não desmatem a fim de não comprometer a qualidade de seu produto.

Para Édís MILARÉ⁷², o princípio do Usuário-Pagador está atrelado ao sistema capitalista, *in verbis*:

⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 71.

⁷² MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 829.

Trata-se, com efeito sob uma perspectiva própria do sistema capitalista, de mecanismo criado justamente para evitar que a degradação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais acarretem prejuízos econômicos e, até mesmo, inviabilizem alguns processos produtivos. A lógica desse mecanismo, que se convencionou chamar de *Pagamentos por Serviços Ambientais* – PSA consiste em aporte de incentivos e recursos, de origem pública e/ou privada, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza.

No ordenamento jurídico pátrio, exemplo do referido princípio, tem sua previsão legal na Lei nº 12651/12⁷³, que visa à proteção da vegetação nativa, que prevê através do poder executivo federal programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente através da adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável.

Para tanto, o referido programa utilizará dos seguintes instrumentos: pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetárias ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que geram serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; a conservação da beleza cênica natural; a conservação da biodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a regulação do clima; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; a conservação e o melhoramento do solo; e a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, aferindo o proprietário valores pagos pela administração pública, hoje conhecido como “Bolsa Verde”.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme MACHADO⁷⁴, o princípio do Usuário-Pagador:

[...] significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por

⁷³ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em 12 de dezembro 2012.

⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 70-71.

objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade.

O princípio em epígrafe tem o condão de pagar pelos serviços que visam proteger os recursos naturais, como a servidão ambiental prevista na Lei nº 6938/81⁷⁵ sendo um de seus instrumentos⁷⁶. A finalidade do mesmo é o fomento econômico para preservar estes recursos que já estão tão escassos.

1.5.4 Princípio da Prevenção

Como avaliar, mensurar um dano ambiental, calcular o valor de uma floresta devastada, ou de um espécime da fauna nativa extinta? Para responder ao questionamento procura-se embasamento no princípio da prevenção, um dos mais importantes no ordenamento jurídico ambiental segundo Celso Antônio Pacheco FIORILLO⁷⁷, pois ele antecede a degradação, através de medidas preventivas para que não sejam necessárias medidas punitivas visando à recuperação do dano causado.

Exemplificação de extremo valor trás Édís MILARÉ⁷⁸ para a compreensão do princípio em tela:

Toma-se o caso, por exemplo, de indústria geradora de materiais particulados que pretende instalar-se em zona industrial já saturada, cujo projeto tenha exatamente o condão de comprometer a capacidade de suporte da área. À evidência, em razão dos riscos ou impactos já de antemão conhecidos, outra não pode ser a postura do

⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 20 de outubro de 2013.

⁷⁶ Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

⁷⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 35.

⁷⁸ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 823.

órgão de gestão ambiental que não a de – em obediência ao princípio da preservação – negar a pretendida licença.

O fator primordial para implementar o princípio da prevenção, é o desenvolvimento da consciência ecológica, através da educação ambiental, ou de medidas administrativas, como o Estudo de Impacto Ambiental ou as Licenças Ambientais dentro de suas várias modalidades, prévia, de instalação ou de operação.

Por fim, se tais medidas não surtirem o efeito desejado, ainda existe a possibilidade da repressão, como multas administrativas, e sanções penais ou termos de compromisso e ajustamento de conduta ou a própria ação civil pública, estes dois últimos procedimentos administrativos afetos a Lei nº 7347/85⁷⁹, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente.

O Princípio da Prevenção está incluso no *caput* do artigo 225 da CRFB/88, “[...] impondo-se ao poder público e à coletividade o dever **de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.” (grifo nosso)

Para Paulo Affonso Leme MACHADO⁸⁰, referido princípio tem previsão legal na PNMA, *in verbis*:

No Brasil, quando a Lei 6.938/81, diz, em seu art. 2º, que em sua Política Nacional do Meio Ambiente observará como princípios a “proteção de áreas ameaçadas de degradação”, está indicando especificamente onde aplicar-se-á o princípio da prevenção. Não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção.

O princípio em tela deve ser dinâmico, assim como as várias formas de utilização e de degradação que se faz dos recursos naturais. Neste viés, o Paulo Affonso Leme MACHADO⁸¹ afirma que a prevenção não é estática, mas necessita de constantes reavaliações a fim de criar novas políticas públicas para proteger a natureza, influenciar ações que requeiram técnicas mais eficazes por parte dos

⁷⁹ BRASIL, **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm providências. Acesso em 02 de novembro de 2014.

⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 99.

⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 100.

empreendedores, bem como uma atualização constante da administração pública, na edição de leis mais eficientes e um Poder Judiciário atuante.

1.5.5 Princípio da Precaução

Se para o Princípio da Prevenção observa-se critérios técnicos definidos para saber a que ponto a atividade ou conduta efetiva ou potencialmente poluidora passa a pertencer ao campo da degradação ambiental, o Princípio da Precaução não nos dá essa certeza como assevera Édis MILARÉ⁸²:

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicação de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

Na mesa esteira, se manifesta Paulo Affonso Mele MACHADO⁸³:

A incerteza no conhecimento é uma forma de ignorância. Quem sabe, não ignora. A ignorância não pode ser uma pretexto para ser imprudente. O Princípio da precaução não quer conservar ou perenizar a ignorância, mas, pelo contrário, quer vencê-la, com a pesquisa, com o estudo e com a constante avaliação dos fatos e dos métodos. [...] Não se trata de uma ignorância justificável pela amplitude dos conhecimentos existentes e ou do desconhecimento de coisas banais ou desnecessárias. O saber, neste caso, é um elemento imprescindível para afastar a ocorrência do risco à saúde dos seres humanos, dos animais e da proteção vegetal.

Quando ocorreu a Conferência das Nações Unidas, Eco 92⁸⁴, que firmou a Declaração do Rio e a Convenção Sobre a Mudança do Clima, segundo Édis MILARÉ⁸⁵, a precaução foi inclusa dentro de um de seus princípios, o de nº 15 que assim delimita o assunto em tela:

Princípio 15: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos

⁸² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 824.

⁸³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 77.

⁸⁴ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 03 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 05 de novembro de 2012.

⁸⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 824.

graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio, em tela, foi incorporado na Carta Magna em seu artigo 225, § 1º, inciso V que assim preleciona: “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”, demonstrando a preocupação do legislador constituinte com possíveis atividades e condutas que poderiam vir a comprometer a sadia qualidade de vida.

A regulamentação do dispositivo constitucional veio com a edição da Lei nº 9605/98⁸⁶, que em seu artigo 54, § 3º⁸⁷ versa sobre crimes de poluição. Pode-se observar o referido princípio na Lei nº 11105/05⁸⁸ que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados, segundo Édís MILARÉ⁸⁹ em seu artigo 1º *caput*, traz como diretriz: “o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente”.

Tem como norte o Princípio da Precaução o fato de que se não houver certeza que determinada conduta ou atividade seja lesiva ao meio ambiente, tal incerteza, não seja conclusão permissiva para a emissão de autorizações ou licenças por parte do poder público e aceitação pacífica da sociedade, mas sim para desencadear estudos mais sistematizados a fim de obter a confirmação que não haverá complicações futuras.

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 05 de novembro de 2012.

⁸⁷ Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. [...] § 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Acesso em 05 de novembro de 2012.

⁸⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 825.

Nas palavras de Maria Luiza Machado GRAZIERA⁹⁰: “Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

1.5.6 Princípio da participação

É fundamental o engajamento da sociedade com as causas que envolvam a proteção dos bens ambientais já tão fragilizados, segundo Édís MILARÉ⁹¹. Neste viés, o autor, faz menção tanto às obras e atividades públicas quanto os empreendimentos de iniciativa privada.

Todas as obras ou atividades que possam ou causem efetiva degradação ambiental deverão ser precedidas de audiência pública, conforme preceitua o art. 3º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 237/97⁹², que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Na Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento⁹³ em 1992, sua declaração já apregoava no artigo 10 que: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.

O engajamento da sociedade nos processos decisórios afetos a empreendimentos e a políticas públicas que envolvam os recursos naturais é o

⁹⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 62.

⁹¹ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 833.

⁹² BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 06 de novembro de 2012.

⁹³ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 03 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

melhor modo de tratar as questões ambientais segundo Paulo Affonso Leme MACHADO⁹⁴, *in verbis*:

No nível nacional, cada pessoa deve ter a “possibilidade de participar no processo de tomada de decisões”. Contudo, temos que reconhecer que “são indissociáveis ‘informações/participação’, pois é evidente que a ‘participação’ dos ignorantes é um álbi ou uma idiotice”. O Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.

O princípio tem previsão constitucional no *caput* do art. 225, quando o mesmo versa sobre a obrigação do poder público e da coletividade em manter e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, sendo regulamentado tal dispositivo constitucional através da Lei nº 10650/03⁹⁵ que versa o acesso por parte da sociedade de informações inerentes a processos infracionais e de licenciamento que tramitam nos órgãos públicos ambientais.

Anterior à própria CRFB/88 o CONAMA, a fim de regulamentar a audiência pública para apreciação da sociedade de relatórios de impactos ambientais e seus estudos afetos a Resolução CONAMA nº 001/86⁹⁶ que versa sobre obras e atividades potencialmente poluidoras, editou a Resolução nº 009/87⁹⁷ que tem como escopo dirimir dúvidas e recolher dos presentes críticas e sugestões quanto ao empreendimento motivo da consulta pública.

Dentro da proteção ao meio ambiente, é necessário somar, ou melhor, multiplicar esforços, para poder manter a tutela deste bem difuso. Para tanto, é primordial, que a sociedade se engaje em tal empreitada. Neste sentido, preleciona Celso Antonio Pacheco FIORILLO⁹⁸:

A constituição Federal de 1.988, em seu art. 225, *caput*, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do *Estado* e da

⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 106

⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 10650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 06 de novembro de 2012.

⁹⁶ BRASIL, **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

⁹⁷ BRASIL, **Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

⁹⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 37.

sociedade civil na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação.

Sem o engajamento de todos, a preservação do meio ambiente será uma tarefa difícil de ser cumprida. O cidadão deve mobilizar-se, denunciar e cobrar dos órgãos públicos atitudes protetivas quando lesado em seu direito.

1.5.7 Princípio da Ubiquidade

Para ser criada uma nova lei sobre qualquer tema, para ser iniciada uma nova obra, pública ou privada, para serem realizadas mudanças dentro da Sociedade, sempre deverá ser levado em conta à qualidade de vida, observa Celso Antonio Pacheco FIORILLO⁹⁹. É salutar que antes de iniciar uma mudança, seja realizada consulta à sociedade, para que a natureza seja preservada e não sofra revés com a nova realidade.

Está diretamente ligado o princípio, ao estudo de impacto ambiental, previsto no artigo 9º, inciso III¹⁰⁰ da Lei nº 6938/81¹⁰¹, que se demonstra como um dos instrumentos para a aplicação efetiva da tutela ambiental.

Os problemas que advém do mau uso da natureza possuem uma conotação holística. Deverá sempre ser levada em consideração, a preservação dos recursos naturais quando da discussão de outros temas que poderão vir a influenciar negativamente a qualidade de vida da coletividade.

O princípio em tela é onipresente e está em todo lugar. No entendimento de Marcelo Abelha RODRIGUES¹⁰², é visto de duas formas:

⁹⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 41.

¹⁰⁰ Art. 9º. São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] III - a avaliação de impactos ambientais.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 03 abril de 2013.

¹⁰² RODRIGUES. Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 26.

a) Num primeiro enfoque, os componentes ambientais, por serem de índole planetária, fazem com que o meio ambiente seja visto de forma global, já que o dano que se causa aqui é sentido em qualquer lugar, não há como impedir que o rio deixe de contaminar o leite, as plantas, a fauna marinha etc., que servirão de vetores da poluição. Por isso exige-se uma cooperação global entre as nações e daí se tem desenvolvido o direito ambiental internacional; b) sob outro enfoque, tal princípio exige que os bens ambientais sejam horizontalmente analisados, isto é, todo e qualquer direito subjetivo, de índole privada, deve pedir obediência ao direito ambiental. Qualquer liberdade pública ou propriedade privada deve ceder espaço à proteção dos bens ambientais, dado o seu caráter global e horizontal.

Os princípios aqui colacionados estão intrinsicamente ligados aos direitos e garantias fundamentais previstos pelo Estado Democrático de Direito, tendo como condão a preservação da vida sob todas as formas, devendo ser preservados para as presentes e futuras gerações, a fim de proteger o objeto mais importante para o ser humano, a vida sob todas as formas.

CAPÍTULO 2

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM NA CRFB/88 E NA PNMA

A competência executiva comum em matéria ambiental foi cercada de incertezas. O artigo 23¹⁰³ da CRFB/88, em especial os incisos III¹⁰⁴, VI¹⁰⁵ e VII¹⁰⁶, bem como, o parágrafo único¹⁰⁷, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, com relação à fiscalização e a apreciação de estudos e relatórios de impactos ambientais, e principalmente quanto ao licenciamento, deixavam dúvidas qual seria o ente político que deve ser o gestor dos processos de licenciamento e autorizações de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Isso porque anterior a Lei Complementar nº 140/11¹⁰⁸, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, utilizava-se a interpretação doutrinária da segunda parte do parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, que objetivava o “equilíbrio do desenvolvimento” e o “bem estar em âmbito nacional” como norte para estipular critérios de competência comum.

A cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios anterior a Lei Complementar em tela tinha como objetivo equilibrar o desenvolvimento socioeconômico, visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a sociedade, sendo este o ponto principal a ser observado quanto

¹⁰³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

¹⁰⁴ Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

¹⁰⁵ Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

¹⁰⁶ Preservar as florestas, a fauna e a flora;

¹⁰⁷ Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

¹⁰⁸ Fixa normas, de 08 de dezembro de 2011 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.

ao interesse do ente político em licenciar e fiscalizar obras e atividades que vinham a degradar ou utilizar recursos naturais.

Em se tratando de competência, pode-se defini-la nas palavras de José Afonso da SILVA¹⁰⁹:

É a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

A competência executiva comum em matéria ambiental como já visto, tem previsão no artigo 23 da CRFB/88, bem como no artigo 225, § 3º¹¹⁰, que trata especificamente da competência administrativa para fiscalizar e aplicar às sanções administrativas as infrações cometidas. Está presente no referido artigo a missão de licenciar/autorizar obras e empreendimentos potencialmente poluidores com previsão no § 1º, inciso IV¹¹¹.

A Política Nacional do Meio Ambiente, anterior à edição da Lei Complementar nº 140/11, delimitava em seu artigo 10¹¹², e continua a regulamentar com uma nova redação dada pelo novel diploma legal, o tema competência executiva comum para licenciar condutas e atividades degradadoras e utilizadoras dos recursos naturais.

Atribuía aos Estados o licenciamento de obras e atividades potencialmente poluidoras e de forma suplementar, ou seja, em Unidades da Federação em que não existisse órgão ambiental como previsão no artigo 6º da

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 479.

¹¹⁰ § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

¹¹¹ IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

¹¹² Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, **e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo**, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (grifo nosso)

PNMA, essa responsabilidade seria da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA¹¹³, hoje IBAMA¹¹⁴.

A efetivação da competência administrativa para licenciar/autorizar a utilização de recursos naturais e fiscalizar a degradação ambiental vem de encontro a PNMA que em seu artigo 9º prevê instrumentos como o Licenciamento¹¹⁵ e a fiscalização¹¹⁶, que estão afetos diretamente a competência comum delimitada pela Lei Complementar nº 140/11.

2.1 A COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM FRENTE À CRFB/88

A Carta Magna de 1988 dividiu entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios a organização política e administrativa do país, bem como atribuiu aos poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário autonomia entre si. Ensina Helene Sivini FERREIRA¹¹⁷:

O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988. Essas várias entidades federativas manifestam-se sobre a mesma população e sobre o mesmo território, e, por essa razão, a repartição de competências entre as diversas esferas governamentais, com o consequente estabelecimento de uma pluralidade de centros de poderes autônomos, constitui um dos núcleos fundamentais do Estado Federal brasileiro.

O Brasil adotou o Estado Federativo não permitindo que se tenha a concentração de poder sob a égide de um só ente federado ou poder constituído.

¹¹³ BRASIL. **Decreto nº 73030, de 30 de Outubro de 1973**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 04 abril 2013.

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm. Acesso em 04 de abril de 2013.

¹¹⁵ IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva u potencialmente poluidoras;

¹¹⁶ IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

¹¹⁷ FERRIERA, Helene Sivini, “Competências ambientais”. In: CANOTINHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (orgs.), **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p 204.

Essa divisão de poderes está prevista e organizada em competências. A autonomia dentro do pacto federativo está distribuída entre os entes governamentais que possuem liberdade para deliberar atos administrativos afetos ao licenciamento/autorização e a fiscalização de condutas e atividades lesivas a natureza.

Pode-se afirmar que existe um sistema de repartição de competências que tutela o meio ambiente, sendo essa competência comum a todos os entes federados.

Com o advento da Lei Complementar nº 140/11, pacificaram-se vários conflitos antes gerados por falta de regramento legal, como por exemplo, determinar qual ente federado deveria licenciar e qual a conduta e atividade a ser licenciada, bem como na mesma linha, qual o ente político que analisaria o estudo de impacto ambiental e quem iria proceder à fiscalização preventiva e repressiva.

A tutela do meio ambiente, com previsão na CRFB/88 estabelece um sistema de proteção à natureza que recebeu influência do Direito Internacional, produzindo um marco para o Direito Ambiental no Brasil enquanto direito de terceira geração, tendo como objetivo a titularidade humanitária e uma implementação solidária, segundo Norma Sueli PADILHA¹¹⁸.

Para José Afonso da SILVA¹¹⁹, o artigo 225 da CRFB/88 está subdividido em três conjuntos de normas. O *caput* está afeto a “norma-princípio” ou “norma-matriz”, que revela o direito que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A fim de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os incisos do § 1º do referido artigo trazem os instrumentos para fazer com que a norma matriz seja posta em prática, como a preservação e o resguardo dos processos ecológicos, e efetivar o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Preservar o patrimônio genético do país, bem como, fiscalizar quem se dedica a manipulação e pesquisa de

¹¹⁸ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 157.

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52.

material genético e proíbi a utilização que comprometa a integridade dos atributos dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Na mesma esteira do parágrafo retro, para obras e atividades que geram significativo impacto ambiental, exige na forma da lei estudo prévio de impacto ambiental, bem como, a produção do relatório pertinente. Para produção, comercialização e o emprego de técnicas e métodos que possam importar risco a vida, ou a qualidade de vida e ao meio ambiente deverão ser criados controles como o licenciamento ambiental dentro de suas várias fases.

São instrumentos afetos ao § 1º, fazer com que a coletividade tenha consciência sobre a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e proteger e recuperar fauna, flora, recursos hídricos, proibindo a prática de condutas e atividades nocivas aos ecossistemas, trazendo especial preocupação com a crueldade contra os animais.

Por fim, Paulo Afonso da Silva¹²⁰, elenca o terceiro conjunto que tem como objeto determinações particulares, ligadas a objetos e setores, que estão enumerados entre os §§ 2º e 6º, com destaque para o § 2º devido aos grandes biomas que o mesmo visa proteger.

Anota José Afonso da SILVA¹²¹, que os objetos e setores descritos carecem de urgente regulamentação, olvidando a proteção incondicional e que mesmo sendo utilizados para o desenvolvimento da coletividade, não ocorra prejuízo ao meio ambiente.

Dentro dessa perspectiva de tutela de um patrimônio coletivo, a CRFB/88 em seu artigo 225 vem de encontro à proteção máxima em todos os sentidos, não somente visando a proteção de florestas, animais, recursos hídricos, mas a proteção de um direito metaindividual, transindividual, de conotação difusa e coletiva.

A proteção dos ecossistemas está ligada ao bem maior que é a vida do ser humano. Mantendo o ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de um

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52.

¹²¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52.

desenvolvimento sustentável, manter-se-á a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A fim de fazer um introito sobre o tema, competência executiva comum, procura-se em Terence Dorneles TRENNEPOHL¹²² a sustentação para alicerçar o entendimento que o artigo 225 da CRFB/88 está intimamente ligado com o caso em tela:

Com isso, a Constituição atribuiu, pela primeira vez, separadamente, competências administrativas, as quais eram, até então, automaticamente incluídas nas competências legislativas correspondentes. Essa competência deve ser examinada em consonância com outros artigos da Constituição, principalmente com o art. 225, relativo ao meio ambiente.

Como denota-se acima, o *caput* e os §§ do artigo 225 estão ligados à fiscalização, licenciamento e a apreciação de estudos e relatórios de impacto ambiental, incumbindo-se ao poder executivo, os deveres, dentro de seus entes federados, União, Distrito Federal e Municípios.

2.1.1 A Competência Executiva Comum e o artigo 23 da CRFB/88

A competência executiva comum em matéria ambiental tem sua previsão no artigo 23 da CRFB/88¹²³. Em conformidade com o referido artigo tem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a missão de proteger documentos, obras e todos os bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, a

¹²² TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 74.

¹²³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito

destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.

O referido artigo tem por escopo proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora e por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos respectivos territórios dos entes federados.

A mesma conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente poderá ser motivo de ação fiscalizatória de mais de um ente federado, bem como o licenciamento de empreendimentos e obras efetiva ou potencialmente poluidoras poderão passar por mais de um processo autorizativo por parte tanto da União, quanto dos Estados ou dos Municípios.

Alerta Maria Luiza Machado GRAZIERA¹²⁴: “A articulação e a integração das respectivas ações são fundamentais para evitar a sobreposição de esforços, o desperdício de recursos e para garantir decisões harmônicas, o que de resto vale para qualquer política pública”.

Tem como escopo a competência executiva comum, referenciada como competência material ou administrativa, retirar da letra fria da lei, as medidas omissivas e comissivas para que os recursos naturais sejam utilizados de forma ecologicamente equilibrada dentro dos critérios protetivos e regulamentares.

Para Anderson Furlan Freire da SILVA e William FRACALOSSI¹²⁵, a competência administrativa está subdividida dentro dos interesses preponderantes dos artigos da CRFB/88. Existe uma competência administrativa exclusiva, que consta no artigo 21; a competência administrativa comum, essa que está mais latente dentro da doutrina e motivo da pesquisa em tela, que atribui a União, aos Estados,

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

¹²⁴ GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 95.

¹²⁵ SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011. p. 56.

ao Distrito Federal e aos Municípios fiscalizar e licenciar obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, descrita no artigo 23.

Para o autor, há competência exclusiva dos municípios do artigo 30 que não está intrinsicamente ligada ao meio ambiente, mas que prevê em seu inciso I o exercício de suas atribuições para fiscalizar e licenciar dentro do interesse local; competência administrativa residual dos Estados descrita no artigo 25, § 1º que delimita a competência dos Estados ao que não está afeto a competência administrativa da União e dos Municípios, sendo então de interesse dos Estados proceder aos atos administrativos e por fim a competência administrativa distrital reservada ao Distrito Federal que tem previsão constitucional no artigo 32, § 1º.

Conforme ensina Marcelo Abelha RODRIGUES¹²⁶, a competência administrativa possui “feições horizontalizadas” conhecidas como “competência cumulativa ou paralela”. Nas palavras de Anderson FURLAN e William FRACALOSSO¹²⁷, trata-se de uma competência de “caráter executório ou de implementação”, sendo identificada pelos verbos zelar, cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar, fomentar, promover, combater, registrar, acompanhar, fiscalizar, estabelecer e implantar.

Como poderia ser efetivada a tutela dos bens difusos ligados ao meio ambiente como as florestas, a fauna os recursos hídricos, sem que todos os entes federados não estivessem engajados através de determinação constitucional contida no artigo 23. Assim, Antonio Herman de Vasconcellos BENJAMIN¹²⁸ delimita o tema:

Trata-se de um poder-dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora.

É clara a vontade do constituinte originário em instituir a cooperação entre os entes políticos, para que as prerrogativas do artigo 23 da CRFB/88, que tem

¹²⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 118.

¹²⁷ SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSO, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011. p. 63.

¹²⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 103.

como objetivo zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado alcançassem a todos. Não sendo admissíveis limitações de cunho político ou espaciais de cada ator. Estão todos compelidos a exercer através de seus órgãos ambientais de governo a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A deliberação ou fiscalização de um ente federado não exclui a dos demais, levando a uma cooperação entre os órgãos ambientais e suas esferas de atuação, conforme consta na Lei Complementar nº 140/11.

Por fim, deve-se atentar quanto ao licenciamento que vem de encontro ao critério do interesse, cabendo, assim, uma “hierarquização” do procedimento, dependendo se o interesse está afeto a critérios locais, regionais ou nacionais.

Quanto à cooperação entre os entes políticos no que tange a competência executiva comum em matéria ambiental, Toshio MUKAI¹²⁹ afirma que o federalismo clássico em grande parte dos estados federados constituídos, cedeu lugar a uma outra forma de relação entre os entes políticos denominado federalismo cooperativo, que segundo o autor, “os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados”.

No mesmo entendimento correlato ao federalismo cooperativo assevera Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO¹³⁰:

A afirmação dessas modalidades de cooperação, ao que se acresce o reforço da competência constitucional dos Estados e dos Municípios, mas a distinção doutrinária sedimentada, entre leis federais nacionais e leis federais de aplicação restrita à União, e, ainda, do conceito em construção de normas gerais, como se apresenta na Constituição de 1988 (art. 24, § 1º), caracterizam, em conjunto, **o que se convencionou denominar neofederalismo brasileiro: um federalismo de cooperação** distribuído em graus. (grifo nosso)

Ainda dentro da mesma linha de raciocínio argumenta Toshio Mukai¹³¹ que coube ao constituinte originário essa visão após estabelecer a competência

¹²⁹ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 17-18.

¹³⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 29-30.

comum no artigo 23 da CRFB/88, ao elencar várias matérias com esta competência. “Nas atuações referidas, todos os níveis de governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação”. Por fim, atesta que a competência comum tem a finalidade de servir como instrumento jurídico para a efetividade do denominado federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.1.2 A exceção à regra da Competência Comum: legislação específica

Quanto à gestão das florestas, a competência executiva comum deixa de ser compartilhada entre todos os entes federados, cabendo aos Estados privativamente à competência de autorizar/licenciar a utilização deste recurso natural como consta na Lei nº 11428/06¹³², regulamentada pelo Decreto nº 6660/08¹³³, que dispõe sobre o manejo e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, conforme prevê o artigo 25¹³⁴ da referida lei, podendo essa competência ser delegada através de convênio aos municípios.

Determinação esta que tem previsão na Lei nº 12651/12¹³⁵, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Em seu artigo 26¹³⁶ contempla a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, leia-se desmatamento, dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente integrante do SISNAMA.

¹³¹ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 18.

¹³² BRASIL. **Lei nº 11428, de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em 15 de maio de 2013.

¹³³ BRASIL. **Decreto nº 6660, de 21 de novembro de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em 15 de maio de 2013.

¹³⁴ Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em 15 de maio de 2013.

¹³⁶ Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

Fica latente que além da questão do interesse, cabe observar a legislação específica, que no caso em tela visa proteger os recursos florestais nativos. Havendo necessidade de supressão de vegetação, independente do interesse, se não houver convênio entre o Estado e o Município do local do empreendimento, sempre deverá passar pelo crivo do órgão ambiental estadual.

2.2 COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM NA PNMA

No intuito de prover desenvolvimento com sustentabilidade, foi editada a Lei nº 6938/81¹³⁷, intitulada Política Nacional do Meio Ambiente, sendo regulamentada através do Decreto nº 99274/90¹³⁸. A referida lei criou ferramentas para a proteção da natureza, como o SISNAMA, que veio de encontro à necessidade que União, Estados e Municípios tinham de proteger o meio ambiente, bem como incluiu no mundo jurídico instrumentos para a preservação da natureza e o desenvolvimento da sociedade.

No momento de sua promulgação a finalidade da PNMA era de coordenar e aplicar as diversas normas legais esparsas para a proteção do meio ambiente. Segundo Paulo de Bessa ANTUNES¹³⁹, “o legislador brasileiro optou por tratar a proteção ambiental mediante a elaboração de leis setoriais e não pela adoção de um Código do Meio Ambiente”.

A lei em epígrafe veio trazer instrumentalidade para os vários dispositivos legais que têm como condão a proteção da natureza. Para Paulo de Bessa ANTUNES¹⁴⁰ a PNMA tem escopo de orientar a aplicabilidade da legislação, como segue: “A política Nacional do Meio Ambiente é constituída por diploma legal cuja

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 17 julho de 2013.

¹³⁸ BRASIL. **Decreto nº 99274, de 06 de junho de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acessado em 17 julho 2013.

¹³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 6-7.

¹⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 7.

junção mais importante é a de guiar a aplicação das demais leis que tratam da proteção ambiental no Brasil.”.

O referido diploma legal trouxe ao mundo jurídico uma nova abordagem sobre a proteção da natureza e o desenvolvimento de atividades e condutas que utilizam os recursos naturais ou degradam o meio ambiente. Nas palavras de José Afonso da SILVA¹⁴¹:

A concepção de uma Política Ambiental Nacional foi um passo importante para dar tratamento global e unitário à defesa da qualidade do meio ambiente no país. Mas essa concepção tem que partir do princípio de que a política ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico.

Segundo interpretação de Anderson Furlan Freire da SILVA e William FRACALOSSI¹⁴²: “a Lei nº 6938/81 foi recepcionada pela nova ordem constitucional e pode ser considerada verdadeira pedra fundamental do Direito Ambiental brasileiro.” Nas palavras dos autores¹⁴³:

Traz os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente; fornece alguns importantes conceitos para o Direito Ambiental, tais como os conceitos de meio ambiente, degradação ambiental, poluição e recursos ambientais; estabelece os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente; trata do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e do Conselho do Meio Ambiente – CONAMA; elenca os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos quais se destacam: (i) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, (ii) avaliação de impactos ambientais (inclusive pelo Estudo de Prévio de Impacto Ambiental), (iii) licenciamento ambiental.

Muitas foram às inovações relacionadas à proteção do meio ambiente que a PNMA trouxe. Segundo Maria Luiza Machado GRAZIERA¹⁴⁴, principalmente aquelas em procedimentos já existentes¹⁴⁵ mas que não possuíam efetividade plena,

¹⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 213.

¹⁴² SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011. p. 101.

¹⁴³ SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011. p. 101.

¹⁴⁴ GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 71.

¹⁴⁵ Anterior à PNMA já existiam normas que abordavam os mesmos objetivos, mas careciam de instrumentalidade, como o Decreto-Lei nº 1413/75, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, Lei nº 6803/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas

como a responsabilidade por dano ambiental, a legitimidade para propor ação de indenização por dano ambiental, além de procedimentos inovadores como a participação social em processos ambientais deliberativos através de audiências públicas. Passou a permear o desenvolvimento econômico com instrumentos de gestão ambiental, sendo um destes instrumentos o licenciamento ambiental.

2.2.1 Princípios legais intrínsecos à PNMA

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo basilar conforme preleciona o artigo 2º a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A fim de implementar essa determinação legal, foram elencados no mesmo artigo vários princípios distribuídos em incisos que norteiam a utilização dos recursos naturais, bem como, a sua proteção.

O primeiro dos Princípios incluso na PNMA (inciso I) atribui a responsabilidade ao próprio estado pela manutenção do equilíbrio ecológico através dos integrantes do SISNAMA. Através da gestão dos órgãos ambientais, passou-se a delimitar e racionalizar o uso dos recursos naturais, bem como planejar e fiscalizar (inciso II e III).

Ainda afeto aos Princípios da Lei nº 6938/81, o licenciamento, a fiscalização, a avaliação de impactos ambientais e a proteção dos ecossistemas (inciso IV); o controle e o zoneamento das atividades poluidoras (inciso V); o incentivo a pesquisa e ao estudo de novas tecnologias para o uso mais racional dos recursos naturais (inciso VI); o acompanhamento da qualidade ambiental (inciso VII); a recuperação (inciso VIII) e proteção (inciso IX) das áreas degradadas e ameaças

para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e Lei 6902/81, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e áreas de Proteção Ambiental.

de degradação; por fim a educação ambiental em todos os níveis do ensino, capacitando à comunidade na defesa do meio ambiente (inciso X).

2.2.2 Conceitos legais correlatos a PNMA

A estrutura da PNMA vem de encontro aos conceitos elencados no artigo 3º, como meio ambiente¹⁴⁶ (inciso I), degradação da qualidade ambiental¹⁴⁷ (inciso II), poluição¹⁴⁸ (inciso III), poluidor¹⁴⁹ (inciso IV) e recursos ambientais¹⁵⁰ (inciso V).

A legislação protetiva dos recursos naturais hoje possui tendência a conceituar os temas afetos a lei para que não haja discussões quanto à aplicação do preceito proposto pelo dispositivo legal no mundo fático, tendência essa iniciada com a Lei nº 6938/81.

2.2.3 Objetivos da PNMA

Além de elencar princípios e conceitos, a PNMA, traça objetivos específicos, que nas palavras de José Afonso da SILVA¹⁵¹, “são metas concretas que a execução da Política Ambiental visa a realizar como condição para a efetivação do objetivo e da finalidade por ela perseguidos.” Estes objetivos estão

¹⁴⁶ Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

¹⁴⁷ Alteração adversa das características do meio ambiente.

¹⁴⁸ Degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

¹⁴⁹ Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

¹⁵⁰ Atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

¹⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 217.

descritos em seu artigo 4º, quais sejam: compatibilizar desenvolvimento econômico-social com a preservação da natureza (inciso I); definir áreas prioritárias para a manutenção da qualidade e equilíbrio ecológico (inciso II); estabelecer critérios e padrões para a manutenção dos ecossistemas equilibrados, através de normatização relativa ao uso e manejo de recursos ambientais (inciso III).

Na esteira dos objetivos, desenvolver pesquisas para a utilização racional dos recursos naturais (inciso IV); apoiar tecnologias de manejo dos recursos naturais e a divulgação de dados afetos a qualidade ambiental para uma consciência pública voltada à preservação da natureza (inciso V); preservar e restaurar os recursos ambientais para a utilização das presentes e futuras gerações (inciso VI); e por fim, a impor ao poluidor a obrigação de recuperação e/ou indenização dos prejuízos causados, bem como ao usuário a contribuição pela utilização de recursos naturais com fins econômicos (inciso VII).

2.2.4 Instrumentos da PNMA

Dentro do que foi abordado, conceitos, objetivo geral, específicos e princípios, para que a PNMA tenha efetividade, ela trás instrumentos para serem utilizados no intuito de alcançar seu objetivos. São procedimentos e políticas para sua aplicabilidade no mundo fático.

Os instrumentos da PNMA estão elencados em treze incisos no artigo 9º e devem ser entendidos segundo Américo Luís Martins da SILVA¹⁵² como “*todo mecanismo de que dispõe o Estado ou a sociedade para auxiliar ou levar a efeito as ações de efetiva proteção ambiental*”.

¹⁵² SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais, volume I**. São Paulo: RT, 2004. p. 517.

Já para Paulo de Bessa ANTUNES¹⁵³, “são mecanismos legais e institucionais postos à disposição da Administração Pública para a implementação dos objetivos da PNMA”.

A fim de delimitar o tema, são instrumentos da PNMA, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (inciso I); o zoneamento ambiental (inciso II); a avaliação de impacto ambiental (inciso III); o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidora (inciso IV); os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental (inciso V); a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (inciso VI).

Dando seguimento ao parágrafo anterior, são instrumentos da PNMA, o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inciso VII); o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (inciso VIII); as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (inciso IX); a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (inciso X); a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente (XI); o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (inciso XII); e instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (inciso XIII).

Contextualiza José Afonso da SILVA¹⁵⁴ que os instrumentos da PNMA são “[...] medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a Política Ambiental tendo em vista a realização concreta de seu objetivo, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Segundo o constitucionalista, estes instrumentos podem ser agrupados em instrumentos de intervenção ambiental, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo como segue:

¹⁵³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 131.

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 218-219.

Os *instrumentos de intervenção ambiental* são mecanismos normativos com base nos quais o Poder Público intervém no meio ambiente para condicionar a atividade particular ou pública ao fim da Política Nacional do Meio Ambiente. [...] São *instrumentos de controle ambiental* todos aqueles atos e medidas destinados a verificar a observância das normas e planos que visem à defesa e recuperação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológicos. Esse controle é exercido sempre pelo Poder Público, mas pode ser de iniciativa dele ou de interessados particulares. Ocorrerá em três momentos: a) *antes* da ação suscetível de dano ao meio ambiente, [...] b) *durante* a ação potencialmente danosa ao meio ambiente, [...] c) *depois* da ação potencialmente prejudicial ao meio ambiente [...]. Os *instrumentos de controle repressivo* visam a corrigir os desvios de legalidade ambiental pela aplicação de sanções *administrativas, civis e penais*, [...].¹⁵⁵

Vários destes instrumentos já foram regulamentados por legislação infraconstitucional, bem como atos administrativos como Resoluções, Portarias e Instruções Normativas. Pode-se elencar de forma exemplificativa a Resolução Conama nº 001/86¹⁵⁶ que regulamentou o inciso III; Resolução CONAMA nº 237/97¹⁵⁷ que tem como objeto o inciso IV; Lei nº 9985/01¹⁵⁸ que tem como escopo tutelar os bens difusos intrínsecos ao inciso VI; Lei nº 10650/03¹⁵⁹ que regulamentou o acesso às informações previstas nos incisos VII e XI; Lei nº 7347/85¹⁶⁰, Lei nº 9605/98¹⁶¹ e Decreto nº 6514/88¹⁶², que tem como objeto a responsabilização civil, penal e administrativa elencadas no inciso IX.

2.2.5 Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 218-219.

¹⁵⁶ BRASIL, **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 18 de junho de 2013.

¹⁵⁷ BRASIL, **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 18 de julho de 2013.

¹⁵⁸ BRASIL, **Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em 18 de julho de 2013.

¹⁵⁹ BRASIL, **Lei nº 10650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 18 de julho de 2013.

¹⁶⁰ BRASIL, **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm providências. Acesso em 18 de julho de 2013.

¹⁶¹ BRASIL, **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 19 de maio de 2014.

¹⁶² BRASIL, **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 18 de julho de 2013.

Para que o Estado tenha efetividade de fato e de direito, necessita organizar-se política e administrativamente, através de uma produção legislativa e de atos administrativos. O Direito Administrativo busca objetivos pautados na economia e eficiência. Nas palavras de Hely Lopes MEIRELLES¹⁶³ a Administração Pública:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O SISNAMA tem sua estrutura delimitada no artigo 6º¹⁶⁴ da Lei nº 6938/81¹⁶⁵, que o define como órgãos e entidades dos entes federados, bem como

¹⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 63.

¹⁶⁴ Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. § 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. § 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 18 julho de 2013.

instituições vinculadas ao poder público que são responsáveis pela manutenção e recuperação dos ecossistemas. Para Édis MILARÉ¹⁶⁶, “[...] vem a ser um grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil”.

O Direito Ambiental é vasto em denominações, definições, conceitos, como no caso em tela do artigo 6º quando se refere a “entidades” e “órgãos”, se fazendo necessário delimitar o tema nas palavras de Vladmir Passos de FREITAS¹⁶⁷: “entidade é pessoa jurídica, com personalidade própria, enquanto o órgão é elemento despersonalizado, incumbido de realizar as finalidades da entidade a que pertence”. Não cabendo aqui é claro pessoa jurídica de direito privado.

Anterior ao Sistema Nacional de Meio ambiente, Édis MILARÉ¹⁶⁸, afirma que o “antecedente imediato” foi à criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, pelo Decreto nº 73030¹⁶⁹, de 30 de outubro de 1973, vinculada ao Ministério do Interior, bem como a aprovação pela Lei nº 6151¹⁷⁰, de 04 de dezembro de 1974, do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que incorporou em seu contexto a preocupação com o estabelecimento de uma política ambiental com três vértices, uma política de meio ambiente na área urbana, outra voltada para a preservação de recursos naturais do país e uma terceira para a defesa e proteção da saúde humana.

Possui entendimento diferenciado do doutrinador acima citado, Américo Luíz Martins da SILVA¹⁷¹, afirmando que as origens do Sistema Nacional do Meio Ambiente, remontam ao Decreto-lei nº 303¹⁷², de 26 de fevereiro de 1967, que criou o antigo Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental – CNCPA e em seu artigo 1º definiu poluição como sendo:

¹⁶⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 304.

¹⁶⁷ FREITAS, Vladmir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 57.

¹⁶⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 304-305.

¹⁶⁹ Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências.

¹⁷⁰ Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 à 1979.

¹⁷¹ SILVA, Américo Luíz Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais, volume I**. São Paulo: RT, 2004. p. 528-529.

¹⁷² Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e dá outras providências.

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar) causada por qualquer substância líquida, gasosa, ou em qualquer estado da matéria, que direta ou indiretamente : a) seja nociva ou ofensiva à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações; b) crie condições inadequadas para fins domésticos, agropecuários, indústrias e outros; e c) cause danos à flora e fauna”.

Tendo suas atribuições elencadas em doze alíneas, com os seguintes verbos impositivos: estudar, rever, aprovar, fixar, normatizar, uniformizar, elaborar, coordenar, estabelecer, arbitrar, promover e orientar, procedimentos e processos afetos ao desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental.

Dentro das atribuições correlatas a competência administrativa o referido Decreto-lei nº 303/67 já inovava. Em seu artigo 8º, delimitava que a execução da política de controle da poluição ambiental seria exercida em nível estadual e municipal, para isto, o Conselho Nacional de Controle a Poluição Ambiental, poderia reconhecer organismos já existentes e delegar poderes e quando não houvesse tal órgão, o órgão federal operaria de forma subsidiária.

A referida regra com meio século de existência, com ajustes é claro, está delimitada na Lei Complementar nº 140/11, em seu artigo 2º, inciso II¹⁷³. Dentro de um federalismo cooperativo, o diploma legal retro vem de encontro não somente a forma subsidiária exclusividade do órgão federal, mas sim, qualquer ente político poderá suplementar o outro originariamente detentor das atribuições.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente, estrutura-se em seis níveis fundamentais. Os órgãos e entidades que compõem o SISNAMA são: a) órgão superior: o Conselho de Governo¹⁷⁴; b) órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)¹⁷⁵; c) órgão central: a Secretaria do Meio

¹⁷³ Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: [...] II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar.

¹⁷⁴ Com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

¹⁷⁵ Com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Ambiente da Presidência da República¹⁷⁶, que foi alçada pelo artigo 21¹⁷⁷ da Lei nº 8490¹⁷⁸, de 19 de novembro de 1992 ao status de Ministério de Meio Ambiente; d) órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes¹⁷⁹; e) Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais¹⁸⁰; e f) Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais¹⁸¹.

São *numerus clausus* ou *numerus apertus*¹⁸² a listagem de integrantes do SISNAMA? É necessário o questionamento haja vista as Polícias Militares, estruturas de segurança pública estaduais que em muitas constituições recebem a atribuição de guarda, fiscalização e proteção do meio ambiente como na Constituição do Estado de Santa Catarina promulgada em 1989¹⁸³ em seu artigo 107, inciso I, alíneas “d” e “g”, *in verbis*:

Art. 107 - A Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei: I - exercer a polícia ostensiva relacionada com: [...] d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais; [...] g) a proteção do meio ambiente.

Na interpretação de Vladimir Passos de FREITAS¹⁸⁴, nada impede que órgãos não elencados nos incisos do artigo 6º da PNMA operem a guarda,

¹⁷⁶ Com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

¹⁷⁷ São transformadas as Secretarias de Governo da Presidência da República; de Desenvolvimento Regional; da Cultura; da Ciência e Tecnologia; e do Meio Ambiente, respectivamente, em Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Integração Regional; Ministério da Cultura; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Ministério do Meio Ambiente.

¹⁷⁸ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

¹⁷⁹ Com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências.

¹⁸⁰ Responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

¹⁸¹ Responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

¹⁸² *Numerus clausus*, rol taxativo. *Numerus apertus*, rol exemplificativo. Tradução livre.

¹⁸³ SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989**. Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/porta/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf. Acesso em: 13 de agosto de 2013.

¹⁸⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 61.

fiscalização e proteção ao meio ambiente, desde que devidamente conveniados para exercer essas atribuições:

Pois bem, a meu ver nada impede que a Polícia Militar, por seus batalhões especializados, exerça atividades típicas de polícia administrativa. A uma, porque o art. 6º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não contém qualquer vedação a respeito, inclusive o inc. V leva à conclusão de que a Polícia Militar insere-se entre os órgãos locais de fiscalização. A outra, porque os órgãos ambientais típicos podem formalizar convênios com a Polícia Militar para que esta exerça atividades de polícia administrativa.

Como já existia previsão de polícia administrativa na Constituição Barriga Verde atinente a Polícia Militar para a fiscalização, guarda e proteção dos recursos naturais, a Assembléia Legislativa do Estado, regulamentou o assunto em epígrafe através da Lei nº 8.039/90¹⁸⁵, que criou dentro dos quadros da Polícia Militar Catarinense uma unidade destacada para a proteção da natureza, vindo a ser operacionalizada com a edição do Decreto nº 1017/91¹⁸⁶, que aprova o regulamento para atuação do efetivo Policial Militar, como sede do Comando na capital do Estado, tendo como circunscrição todo o território estadual.

2.2.6 Competência para Licenciar/Autorizar na PNMA

Se faz necessário a abordagem do artigo 10 da PNMA, que passou por várias modificações até chegar à edição da Lei Complementar nº 140/11, definindo a competência administrativa em matéria ambiental dentro de critérios afetos ao federalismo cooperativo. Analisar-se-á o que está intrínseco a competência executiva comum e sua evolução correlato aos órgãos deliberativos.

¹⁸⁵ SANTA CATARINA. **Lei nº 8039, de 23 de julho de 1990**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 27 setembro de 2013.

¹⁸⁶ SANTA CATARINA. **Decreto nº 1017, de 13 de novembro de 1991**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 27 setembro de 2013.

A redação pretérita do artigo 10¹⁸⁷ da Lei nº 6938/81, atribuída ao órgão deliberativo estadual a missão do licenciamento ambiental. Até mesmo porque não existiam fundações ou secretarias de meio ambiente em todos os municípios. E mesmo os que possuíam o serviço, muitos não tinham a quantidade e qualidade necessária dentro de seus corpos de técnicos como é na atualidade em muitos municípios catarinenses. Outro ponto que indicava o Estado como gestor no licenciamento era e ainda é o fato do ente federal não se fazer presente de forma efetiva em todos os Estados da federação, existindo uma carência de pessoal tanto nos quadros do IBAMA, quando do ICMBio.

No final dos anos 80, foi editada a Lei 7804/89¹⁸⁸, alterando a Lei nº 6938/81, trazendo inovações quanto à redação original do artigo em epígrafe. Continuavam descritos os serviços e obras que necessitavam de licenciamento ambiental como construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental.

Concomitantemente, continuava o artigo 10¹⁸⁹, mesmo com a alteração, atribuindo ao órgão ambiental estadual integrante do SISNAMA a responsabilidade para o licenciamento. A inovação estava no caráter supletivo que a alteração da lei fazia menção, cabendo ao IBAMA, em caráter supletivo, a emissão das licenças ambientais.

¹⁸⁷ Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente**, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (redação original da Lei nº 6938/81) (grifo nosso)

¹⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 7804, de 18 de julho de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm. Acesso em 27 setembro de 2013.

¹⁸⁹ Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, **e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo**, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (redação dada ao artigo 10 pela Lei nº 7804/89) (grifo nosso)

Anterior a Resolução CONAMA nº 237/97¹⁹⁰, que tem como objetivo instruir o licenciamento ambiental, a regulamentação para autorizar a instalação e operação de atividades potencialmente poluidores estava expressa na Lei nº 7804/89, que regulamentava os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão.

Por fim, com a edição da Lei Complementar nº 140/11, que será motivo de estudos no próximo capítulo, a competência administrativa deixa de ser exclusiva dos órgãos de meio ambiente estaduais e de forma supletiva dos órgãos executores, afeto ao inciso IV¹⁹¹ do artigo 6º da Lei nº 6938/81, passando a ser de todos os integrantes do SISNAMA, conforme letra do novel diploma legal que alterou o respectivo artigo 10, *in verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental **dependerão de prévio licenciamento ambiental**. § 1o Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido **pelo órgão ambiental competente**. (grifo nosso)

Deixa o artigo 10 da PNMA de atribuir a um integrante específico (Estado) e até mesmo de forma suplementar a União a atribuição para licenciar a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A partir da promulgação da Lei Complementar em comento, passou o ordenamento jurídico pátrio a ter regras para nortear qual ente federado possui o interesse¹⁹² de agir correlato ao licenciamento ambiental e a fiscalização da degradação do meio ambiente.

¹⁹⁰ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 08 de outubro de 2013.

¹⁹¹ IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências.

¹⁹² Federal se a União; Regional se Estados e Distrito Federal; ou Local correlato aos Municípios.

A Lei Complementar nº 140/11 pacifica em seus artigos o que por vários anos foi motivo de discussões acaloradas em matéria de competência executiva comum entre os órgãos ambientais federal, estaduais, do distrito federal e municipais.

2.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser conjugado sempre dentro de uma perspectiva que reflita o desenvolvimento econômico da sociedade. A ordem econômica com previsão constitucional no artigo 170¹⁹³ deve sempre estar ligada a gestão dos recursos naturais, visando uma melhor qualidade de vida as presentes e futuras gerações.

É necessário que os empreendimentos, obras e atividades que estão afetos ao desenvolvimento econômico previsto no referido artigo, respeitem o meio ambiente, segundo o entendimento de Guilherme José Purvin de FIGUEIREDO¹⁹⁴:

A atividade econômica no Brasil está constitucionalmente fundamentada em nove princípios gerais, dentre os quais os princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da defesa do meio ambiente. Enfatizando o princípio capitalista da livre concorrência, o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal assegura o exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Dentre os casos previstos em lei de exigência de autorização administrativa, merecem especial exame as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Buscando o controle e a redução dos riscos de poluição ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) criou 13 instrumentos em seu art. 9º, dispondo seu inc. IV sobre a exigibilidade do

¹⁹³ Art. 170. 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; **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**; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. 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**. (Grifo nosso)

¹⁹⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 217.

licenciamento e da revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O licenciamento é um dos, se não o maior instrumento de controle preventivo afeto a empreendimentos, obras e atividades lesivas ao meio ambiente. Seu caráter administrativo e vinculado vem de encontro à celeridade e obrigatoriedade por parte da administração pública em delimitar, controlar e receber o retorno do empreendedor sobre as condutas e atividades geradoras de impactos ambientais que são elencadas nos atos administrativos, como as resoluções dos conselhos de meio ambiente dos diversos entes políticos, federal, estaduais ou municipais que normatizam as atividades potencialmente poluidoras.

A fim de nortear o assunto em tela, em um primeiro momento necessário se faz diferenciar licença de autorização que são os dois atos de gestão utilizados pela administração pública no que tange a intervenção antrópica nos ecossistemas de forma controlada. No entendimento de Hely Lopes MEIRELLES¹⁹⁵, Licença se define como sendo:

[...] o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todos as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e uma vez expedidas, traz a presunção de difinitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização.

Esclarece o autor¹⁹⁶ que a autorização é ato administrativo discricionário e precário onde a administração pública possibilita ao cidadão realizar certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, que são exclusivos ou preponderantemente de seu interesse, mas que a lei vincula prévia aquiescência do poder público, como por exemplo o porte de arma, o trânsito por determinados lugares etc.

¹⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 183.

¹⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 183.

A diferença básica entre os institutos licença e autorização, está no fato em que essa embora pretenda satisfazer as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizativo, diferentemente do que ocorre com a licença, em que satisfeitas às prescrições legais, fica a Administração obrigada a licenciar.

A revogação da licença somente poderá ocorrer segundo Hely Lopes MEIRELLES¹⁹⁷, quando houver ilegalidade em sua expedição, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização.

Os termos Licenciamento e Licença Ambiental, que irão auxiliar no desenvolvimento do tópico em tela, tem suas definições arroladas na Resolução CONAMA nº 237/97¹⁹⁸, como segue abaixo:

Artigo 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I – **Licenciamento Ambiental**: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental compete licencia a localização, instalação, ampliação e a operação ode empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso; II – **Licença Ambiental**: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degração ambiental. (grifo nosso)

O Licenciamento Ambiental tem sua previsão constitucional no artigo 23, inciso VI¹⁹⁹ que institui a competência executiva comum que todos os entes políticos

¹⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 183.

¹⁹⁸ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

¹⁹⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e **combater a poluição** em qualquer de suas formas. (grifo nosso)

têm para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Segundo Paulo Affonso Leme MACHADO²⁰⁰:

O art. 23 trata, entre outras matérias, da função administrativa das pessoas jurídicas de Direito Público que compõem a República Federativa do Brasil. A competência é, ao mesmo tempo, direito e dever dos entes federados. O licenciamento ambiental é uma das formas de exercer a competência comum.

Correlato à previsão constitucional, o Licenciamento Ambiental possui amparo no inciso IV²⁰¹, § 1º do artigo 225 da Carta Magna, que determina exigir na forma da lei, procedimentos administrativos que regulamentam o licenciamento da instalação de procedimentos potencialmente poluidores, correlato a empreendimentos, obras ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

No ordenamento jurídico pátrio infraconstitucional, tem-se o licenciamento ambiental normatizado junto a Lei nº 6938/81, em seu artigo 9º, que suscita os instrumentos da PNMA, elencando em seu inciso IV o licenciamento ambiental como um destes instrumentos, *in verbis*: “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”.

No mesmo diploma legal, o artigo 10, alterado pela Lei Complementar nº 140/11, regulamenta como os critérios para licenciar as obras ou atividades potencialmente poluidoras, deixou de ser exclusividade dos Estados o licenciamento ambiental como era previsto antes da edição da Lei Complementar em comento.

Os dispositivos legais infraconstitucionais que normatizam o licenciamento ambiental, se fazem presentes nos demais entes políticos como no Estado de Santa Catarina que editou a Lei nº 14675/09²⁰², que institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Em seu artigo 29 determina que “são passíveis de licenciamento ambiental pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente as atividades consideradas, por

²⁰⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 124.

²⁰¹ IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

²⁰² SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

meio de Resolução do CONSEMA, potencialmente causadoras de degradação ambiental”.

No mesmo diapasão da Resolução CONAMA nº 237/97²⁰³ que elenca as condutas e atividades que necessitam de licenciamento ambiental na esfera federal, o Estado Barriga Verde através do CONSEMA editou as Resoluções, nº 013²⁰⁴ e 014²⁰⁵, ambas de 2012. A primeira lista as atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental passíveis de licenciamento ambiental pela Fundação do Meio Ambiente – FATMA.

A Resolução nº 014/12, trás a listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental de impacto local para fins do licenciamento ambiental municipal, que é dividida em três níveis, dependendo do corpo técnico que o órgão ambiental municipal possuir.

O município irá licenciar obras e atividades enumeradas na referida Resolução a partir do momento que se habilitar junto a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS do Estado. A previsão em tela tem amparo no artigo 6º da Resolução CONAMA nº 237/97 que assim versa:

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

Como a competência para licenciar/autorizar condutas e atividades lesivas ao meio ambiente passou a ser de todos os entes federados com a edição da Lei Complementar nº 140/11, os artigos da Resolução CONAMA nº 237/97²⁰⁶ que tratam da competência Federal; competência dos Estados e do Distrito Federal e

²⁰³ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

²⁰⁴ SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 013, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

²⁰⁵ SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 014, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

competência dos municípios, foram revogados pela novel Lei Complementar. Nas palavras de Curt TRENNEPOLHL e Terence TRENNEPOHL²⁰⁶:

[...] a repartição de competência que a resolução definia nos arts. 4º, 5º e 6º, alvo de severas críticas por sua afronta à Constituição, tendo em vista que conferia poderes ao Município para o licenciamento ambiental, além de restringir o procedimento a apenas um nível de competência (federal, estadual, municipal), foram revogado automaticamente pela nova Lei Complementar, que estabeleceu novas regras.

Na atualidade existe uma forte tendência em municipalizar serviços públicos que anteriormente possuíam gestão da União e dos Estados, como saúde e educação. Não está sendo diferente com a tutela ambiental.

2.3.1 Fases do Licenciamento ambiental

Cabe ao CONAMA com previsão no artigo 8º, inciso I²⁰⁷ da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental. O referido Conselho editou a Resolução nº 237/97²⁰⁸ que regulamenta o licenciamento ambiental, atribuindo três fases distintas, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, que serão abordadas em seguida.

2.3.1.1 Licença Prévia

A Licença Prévia é a primeira fase do procedimento de licenciamento com previsão no artigo 8º, inciso I da Resolução CONAMA nº 237/97, concedida para o

²⁰⁶ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 37.

²⁰⁷ Art. 8º Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

²⁰⁸ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

planejamento de empreendimentos ou atividades, sendo aprovada a localização e implantação, atestando a viabilidade ambiental e o estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas licenças subsequentes.

A Licença Prévia deve ter sua fundamentação em informações prestadas pelo interessado ao órgão licenciador. Determinando as condições básicas a serem atendidas durante a instalação e funcionamento do equipamento ou atividade poluidora de manter o projeto final compatível com as condições do deferimento. Nas palavras de Américo Luís Martins da SILVA²⁰⁹, “[...] deve ser expedida na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo”.

2.3.1.2 Licença de Instalação

A Licença de Instalação com previsão no artigo 8º, inciso II da referida Resolução, tem como escopo após o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental entender através da emissão da Licença Prévia a viabilidade locacional e operacional do empreendimento ou atividade, a instalação do empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora dos recursos naturais, de acordo com os projetos e parâmetros apresentados no início do processo licenciatório, incluindo medidas de controle ambiental como medidas mitigadoras e demais procedimentos como as medidas compensatórias.

No entendimento de Elida SÉGUIN²¹⁰ a referida licença, “[...] autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluído as medidas de controle ambiental e demais condicionantes previstos na Licença Prévia – LP[...]”.

²⁰⁹ SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis**. vol. 1. São Paulo: RT, 2004. p. 633.

²¹⁰ SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 185.

2.3.1.3 Licença de Operação

A terceira fase do processo licenciatório, busca a obtenção da Licença de Operação, com previsão no artigo 8º, inciso III da Resolução em comento. Permite a funcionamento do empreendimento ou atividade classificada como efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora dos recursos naturais, após a verificação do cumprimento do que consta nas Licenças, Prévia e de Instalação, ou seja de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, incluído as medidas mitigadoras e compensatórias previstas no processo licenciatório.

A concessão da Licença de Operação na interpretação de Américo Luíz Martins da SILVA²¹¹, para o prosseguimento do empreendimento ou atividade está atrelada ao cumprimento das condições das duas primeiras Licenças. Após as constatações de viabilidade e a pertinente emissão da Licença de Operação, o empreendedor está autorizado a dar início à atividade licenciada, bem como fazer funcionar todos os equipamentos de controle e contensão de energia e matéria externalizadas na natureza.

2.3.2 Revogação e Anulação da Licença Ambiental

Quando houver decisão motivada pode o órgão ambiental competente modificar as condicionantes e as medidas de controle do licenciamento ambiental, bem como suspender ou cancelar a licença expedida, conforme versa no artigo 19²¹² da Resolução CONAMA 237/97.

²¹¹ SILVA, Américo Luíz Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis**. vol. 1. São Paulo: RT, 2004. p. 635.

²¹² Art. 19. O órgão ambiental competente, **mediante decisão motivada**, poderá **modificar** os **condicionantes** e as **medidas de controle e adequação**, **suspender** ou **cancelar** uma licença expedida, quando ocorrer: I - **violação** ou **inadequação** de quaisquer condicionantes ou normas

Segundo Édis MILARÉ²¹³, modificar é a ação de dar nova configuração ou nova ordem ao que existia anteriormente. Não caracterizando a nulidade de ato, mas a adequação a normal legal. Suspender a Licença Ambiental. “[...] é sustá-la ou sobrestá-la até que a obra ou atividade esteja adequada aos requerimentos ambientais exigidos”. Por fim, o cancelamento da Licença Ambiental, se dá quando se desfaz, anula, quer por já ter cumprido sua finalidade, ou porque se tenha motivado a anulação.

A revogação da Licença Ambiental é ato possível, neste entendimento o Tribunal Regional da 1ª Região, quando do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2003.01.00.029018-7/DF, 5ª Turma, julgado em 15 dez 2003, Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, decidiu que:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA DE CALCÁRIO BIOGÊNICO. RISCO AO MEIO AMBIENTE. POSSIBILIDADE DE DANO IRREVERSÍVEL NA ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DO PARQUE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. Na disciplina da Constituição de 1988, a interpretação dos direitos individuais deve harmonizar-se à preservação dos direitos difusos e coletivos. 2. A preservação dos recursos hídricos e vegetais, assim como do meio ambiente equilibrado, deve ser preocupação de todos, constituindo para o administrador público obrigação da qual não pode declinar. 3. Se há a intenção de criação de unidade de conservação ambiental em área onde anteriormente havia sido deferida licença de pesquisa para exploração de calcário biogênico, é possível a revogação da licença concedida, pois o princípio da precaução recomenda que em defesa da sociedade não seja admitida a exploração da área em questão. 4. A irreversibilidade do dano potencial aos meios biótico, planctônico e bêntico, indicam que o prosseguimento de pesquisas de extração na área irão alterar o meio, situação que não autoriza a concessão de tutela antecipada para revigorar a licença revogada. 5. Agravo de instrumento improvido²¹⁴.

legais; II - **omissão** ou **falsa** descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - **superveniência** de graves riscos ambientais e de saúde.

²¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 439-441.

²¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **Agl nº 2003.01.00.029018-7/DF**, Relator(a) Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 15 dez 03. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200301000290187&pA=200301000290187&pN=201295620034010000>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

Na mesma esteira, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, quando do julgamento de Mandado de Segurança nº 03.70.00.027578-8/PR, 3ª Turma, julgado em 11 dez 2007, Relatora Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, decidiu que:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. REVOGAÇÃO IBAMA. CAMARÕES EXÓTICOS.

Ressaltando o princípio da precaução, que deve nortear a atuação do poder público no que se refere à questão ambiental, e que reza não ser necessária a ocorrência do dano para que seja desencadeada a ação estatal, **tenho que andou bem a sentença ao concluir não ser ilegal a revogação de licença**, bem como não ser possível, em sede de mandado de segurança, o exame das adequações da atividade criatória de camarões exóticos, às disposições regulamentares e ao termo de ajustamento de conduta. (grifo nosso)²¹⁵

Caberá a anulação ou a cassação da Licença Ambiental segundo a Resolução CONAMA nº 237/97, quando houver violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. Como nos casos de poluição, ou descumprimento das exigências contidas no licenciamento (art. 19, inciso I). Quando houver omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, como a falta de equipamentos que mitiguem a externalização de matéria ou energia na natureza em desconformidade com as normas de proteção ambiental (art. 19, inciso II). E em casos supervenientes de graves riscos ambientais e a saúde, cabendo indenização por parte do poder público (art. 19, inciso III).

No próximo capítulo será motivo da presente pesquisa dispositivos da Lei Complementar nº 140/11, que tenham como objeto a competência executiva comum e a sua efetividade dentro dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA para licenciar e fiscalizar empreendimentos, obras e atividades que tenham potencial degradador ou que utilizem recursos naturais, com enfoque aos municípios no que tange a competência administrativa.

²¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **AMS nº 2003.70.00.027578-8/RS**, Relator(a) Desembargadora MARIA LÚCIA LUZ LEREIRA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 11 dez 07. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=1988839&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|licenca|ambiental.|revogacao|ibama.|camaroes|exoticos. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

CAPÍTULO 3

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM E A LEI COMPLEMENTAR nº 140/11

A proteção dos recursos naturais é tema recorrente e gera discussões na sociedade, meio empresarial e mundo acadêmico. Fato controverso versa sobre o “desenvolvimento e sustentabilidade”. Como criar condições favoráveis para o desenvolvimento de uma economia pautada na utilização dos recursos naturais, mas que tenha como objetivo, a preservação para as presentes e futuras gerações.

É necessário harmonizar desenvolvimento sustentável com os instrumentos da PNMA, que versam sobre a competência administrativa dos entes políticos, como o licenciamento ambiental e a fiscalização.

Para que os órgãos administrativos que gerenciam o licenciamento e a fiscalização tenham efetividade em seu serviço a fim de proteger os recursos naturais, e aplicar limites para empreendimentos, obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais, deve-se observar a utilização dos recursos e a gestão de serviços, obedecendo a limites definidos pela CRFB/88, bem como pelo ordenamento jurídico pátrio.

Dentro da competência executiva comum, mesmo existindo normatização administrativa como a Resolução do CONAMA nº 237/97 que versa sobre a fiscalização e o Decreto nº 6514/08²¹⁶ que regulamenta as infrações e sanções administrativas previstas na Lei dos Crimes Ambientais, existem muitas dúvidas e discussões sobre qual o ente público que tem competência para fiscalizar e principalmente qual entre eles tem competência para licenciar obras e atividades que por diversas vezes permeiam várias esferas de governo na seara ambiental.

²¹⁶ BRASIL. **Decreto nº 6.514/08, de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 08 de fevereiro de 2014.

A Carta Constitucional determina que a competência executiva em matéria ambiental seja comum e que haja a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, delimitando o interesse de cada ente político à área de abrangência geográfica do impacto a ser gerado por obras e atividades que produzam impacto na natureza, instituindo o “federalismo cooperativo”.

A doutrina como já visto, corrobora com o entendimento retro. Nas Cortes, decisões são tomadas para pacificar conflitos de competência, haja vista, por muitas vezes não é o interesse ao meio ambiente que prepondera.

Como se denota no julgamento em 15 de março de 2014, Apelação Cível nº 2009.036588-6, junto a Segunda Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em que o Relator Desembargador Roberto Baasch Luz assim decidiu:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE OBRIGAR ENTE MUNICIPAL A REALIZAR OBRAS DE MELHORAMENTO NA INFRAESTRUTURA FLUVIAL E VIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMBORIÚ EM RAZÃO DE CONSTANTES ALAGAMENTOS. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. DECISÃO MANTIDA EM SEDE DE APELAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PARA AFASTAR ESSE FUNDAMENTO. NOVO JULGAMENTO. **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO AFASTADA. COMBATE À POLUIÇÃO EM QUALQUER DE SUAS FORMAS E MELHORIAS NO SANEAMENTO BÁSICO. ARTS. 23 E 225 DA CRFB. COMPETÊNCIA COMUM. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. ART. 515, § 3º, DO CPC. CAUSA NÃO PRONTA PARA JULGAMENTO. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA PROCESSAMENTO. RECURSO PROVIDO.**

[...] **O Município de Camboriú sustenta ser ilegítimo para responder a causa porquanto o art. 21, inciso XVIII, da CRFB, determina que compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades pública, especialmente as secas e as inundações, e, além do mais, o rio atravessa mais de um município, existindo, em razão disso, o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camboriú. [...] Não merece acolhimento essa prefacial, uma vez que dentre os pedidos contidos na inicial, por certo que existem providências que se situam nas competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios em especial àquelas voltadas para o combate à poluição e saneamento básico, a teor**

do art. 23 da CRFB. [...] Por essa mesma razão, o fato de o rio atravessar mais de um município e de existir o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camboriú, não tem o condão de afastar, em tese, a responsabilidade, na esfera de suas atribuições, quanto à implementação de medidas que visem evitar os alagamentos causados. [...] Assim, neste momento, impossível afastar a legitimidade passiva do Município de Camboriú. [...] Assim, voto no sentido de prover o recurso para, afastadas as preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e de ilegitimidade passiva, anular a sentença e determinar o retorno do feito à origem para devido processamento com a instrução probatória²¹⁷. (grifo nosso).

Mesmo antes da edição da Lei Complementar nº 140/11 o colendo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina já corroborava com o entendimento da obrigação de cada ente federado para com a proteção do meio ambiente, como se constata na decisão de julgamento de em 01 de dezembro de 2009 – Agravo de Instrumento n. 2008.050308-1, na Quarta Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina sendo Relator o Desembargador Jaime Ramos, que decidiu:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – PARQUE ESTADUAL "SERRA DO TABULEIRO" – LIMINAR QUE DETERMINOU AO MUNICÍPIO E À FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FATMA) PROVIDÊNCIAS DE FISCALIZAÇÃO DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL – ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INOCORRÊNCIA – DEVER DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – RECURSO DESPROVIDO.

Não há como falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, nem em indevida interferência de um Poder nas funções de outro, se o Judiciário intervém a requerimento do interessado titular do direito de ação civil pública, **a fim de compelir o Poder Público a cumprir os seus deveres constitucionais de proteção e fiscalização do meio ambiente inerentes ao poder de polícia, que não foram espontaneamente cumpridos.**

[...]

O Município interpôs "agravo de instrumento c/c pedido de efeito suspensivo" contra a decisão interlocutória que, nos autos da ação civil pública que lhe move o Ministério Público, concedeu liminar para determinar a interdição e a imediata desocupação do imóvel

²¹⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 2ª Câmara de Direito Público. **Apelação Civil nº 2009.036588-6**, Relator Desembargador ROBERTO BASSCH LUZ, Data do Julgamento: 15 mar 14. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090365886>. 20 de janeiro de 2014.

clandestino habitado por Cícero João Valcanaia e Ivanete Mendonça Valcanaia, tendo em vista que edificaram construções em área de preservação ambiental (Parque Estadual Serra do Tabuleiro). **Alega que a decisão agravada feriu o princípio da separação dos poderes, pois o obrigou a promover, no prazo de 30 dias e sob pena de multa diária, todos os meios administrativos necessários à fiscalização e ao cumprimento efetivo da ordem judicial.**

O Ministério Público da Comarca da Palhoça ajuizou ação civil pública com pedido liminar contra Cícero João Valcanaia, Ivanete Mendonça Valcanaia, a Prefeitura de Palhoça e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA), objetivando a desocupação e a remoção imediata de todas as edificações e materiais implementados irregularmente na área descrita na peça inicial, tendo em vista a degradação ambiental provocada no Parque Estadual Serra do Tabuleiro.

É importante ressaltar que **a proteção do meio ambiente requer a conjugação de esforços entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, segundo o texto insito no inciso VI do art. 23 da Constituição Federal de 1988. [...] O art. 225 da Constituição Federal de 1988, por sua vez, impõe à Administração Pública o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...]**

Por sua vez, a Lei Estadual n. 11.986, de 12 de novembro de 2001, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza, **cuja participação da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), criada pelo Decreto n. 662, de 30 de Julho de 1975, revela-se fundamental para a fiscalização e a proteção do meio ambiente. [...] Não se pode olvidar, ainda, a preocupação dispensada ao caso pelo legislador do Município de Palhoça, uma vez que a Lei Orgânica do Município prevê: "Art. 141 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao Município compete manter e garantir o meio ambiente equilibrado, como 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 futuras gerações. "Art. 142 - Para assegurar a defesa e preservação do meio ambiente, incumbe ao poder público municipal, em conjunto com outros poderes ou isoladamente: I - fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais; (...)"**.

[...]

Mas não há como falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, nem em indevida interferência de um Poder nas funções de outro, se o Judiciário intervém a requerimento do interessado titular do direito de ação, para obrigar a Administração Pública a cumprir os seus deveres constitucionais de proteção e fiscalização do meio ambiente, enfim, do exercício do poder de polícia que lhe cabe por previsão expressa e cogente na legislação municipal, que não foram espontaneamente cumpridos²¹⁸. (grifo nosso).

²¹⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 4ª Câmara de Direito Público. **AgI nº 2008.050308-1**, Relator Desembargador JAIME RAMOS, Data do Julgamento: 01 out 09. Disponível em: <http://app6>.

Durante o ano de 2007, a União deu início a uma série de obras necessárias para a infraestrutura do país, mas careciam de licenciamento ambiental. Dentro das discussões na esfera do Poder Executivo em que pese à competência para o licenciamento ambiental destes empreendimentos potencialmente poluidores serem atribuição do órgão ambiental estadual ou federal²¹⁹, bem como as ações judiciais deflagradas quanto a irregularidades dentro do processo licenciatório e o questionamento correlato a técnica empregada pelo IBAMA, para o uso sustentável da biodiversidade²²⁰, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/07, com a intensão de regulamentar o artigo 23 da CRFB/88. Nas palavras de Curt TRENNEPOHL e Terence TRENNEPOHL²²¹:

Em 2007 o Governo Federal, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC tomou uma série de medidas desenvolvimentistas, grande parte delas sujeitas a licenciamento ambiental. Em decorrência deste plano, encaminhou ao Congresso

tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090105163. Acesso em 27 de janeiro de 2014.

²¹⁹ “Há – é inegável – disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si mesmo competência legislativa e material. Há, também, uma controvérsia histórica que jamais desaparecerá: o poder central está distante e desconhece os problemas locais; o poder local está mais próximo dos fatos, porém é influenciado e envolvido nos seus próprios interesses”. (FREITAS. Vladimir Passos de. **A constituição e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2005, p. 79).

²²⁰ “Ibama, o xerife ambiental, virou o culpado de tudo o que é atraso, uma espécie de bode na sala. Foi o presidente Lula quem o colocou na condição. Lula reclamou a amigos da intransigência do instituto. Num estouro de fúria, teria dito: “Se eu pudesse acabaria com o Ibama.” Lula é dado a rompantes, gosta de decidir movido por situações pontuais, sem enxergar lá adiante. O Ibama virou o bode de Lula e tudo por conta de um bagre. É esse o peixe que anda atrapalhando a licença ambiental que o governo tanto anseia para a construção de duas usinas hidrelétricas na bacia do rio Madeira, Rondônia. Os bagres sobem o rio para procriar. A construção das usinas – epopéico projeto, de R\$ 20 bilhões, que alavanca o PAC de Lula – pode comprometer a rota dos bagres. Lula protestou: “Querem jogar o bagre no meu colo.” Como bom pescador que é, bem que Lula poderia gostar um pouco mais dos bagres. Já o Ibama, aquele na pele de bode – nunca na de cordeiro – , também deveria sair da birra e deixar de emperrar tudo quanto é projeto. Desde tempos imemoriáveis, o Ibama pára estrada por conta de ninho de passarinho, interrompe obras para salvar coelhos e deixa de lado qualquer prioridade econômica se no meio estiver um simples... bagre. A ministra Marina Silva, que responde pelo bode e quer preservar o bagre, diz que o meio ambiente não deve se submeter a interesses econômicos. Os ambientalistas saíram também em apoio. É a história de sempre: “Salvem as baleias”, “salve o mico-leão-dourado”, “salve o bagre”. E quem vai nos salvar do apagão energético? Claro, há sempre de se considerar o impacto ambiental e a preservação da natureza. Na era do desenvolvimento sustentável, soaria no mínimo politicamente incorreto desconsiderar essa premissa. Mas ambos, impacto e desenvolvimento, devem caminhar juntos e encontrar um denominador comum. Se vão para a briga, como numa rinha de galo, não se salvam nem o bode, nem o bagre, nem o pescador”. (MARQUES. José Carlos. O IBAMA, o bagre e o bode. Revista Isto É. ed. 1957. 02 mai 2007. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/editorial/detalhe/3701O+IBAMA+O+BODE+E+O+BAGRE>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014).

²²¹ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 37.

Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, com o propósito de regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988. Merece especial atenção que o objetivo da nova norma proposta pelo Poder Executivo, em várias entrevistas concedidas por alguns próceres da política nacional, não foi justificado pela necessidade de melhorar o sistema de licenciamento, mas na necessidade de agilizar a aprovação das obras pelos órgãos ambientais para possibilitar os investimentos e evitar os impasses surgidos para a execução de empreendimentos de grande porte por conta de ações judiciais. No entanto, já se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados, desde 20.02.2003, o Projeto de Lei Complementar nº 12/2003, que tratava da mesma matéria, já tendo passado por diversas Comissões da Câmara. A proposta do Executivo foi apensada à que se encontrava em tramitação na Casa Legislativa.

Após 24 anos da promulgação da CRFB/88, o artigo 23 da Carta Magna foi regulamentado através da edição da Lei Complementar nº 140/11, que fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

3.1 COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM ANTERIOR A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

A competência executiva comum em matéria ambiental para licenciar/autorizar, anterior a Lei Complementar nº 140/11, dependia de deliberação por parte do órgão ambiental estadual competente, e ao IBAMA, em caráter supletivo, quando assim demandasse de obra ou atividade com significativo impacto ambiental ou que envolvesse a territorialidade de mais de um Estado.

Sobre o caso em tela, Paulo Affonso Leme MACHADO²²², afirma que com o advento da Carta Magna de 1988, e com a redação dada pelo artigo 23 a competência executiva passou a ser comum. O legislador constituinte atribuiu a

²²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 295-296.

competência administrativa a todos os entes federados, todos os órgãos elencados no artigo 6º da PNMA teriam competência para licenciar obras e atividades potencialmente poluidoras.

Outro ponto utilizado pela doutrina para pacificar a competência comum estava alicerçado na Resolução CONAMA nº 237/97 que em seu artigo 4º atribuía competência ao IBAMA, para licenciar empreendimentos e atividades com impacto ambiental de âmbito nacional. Já o artigo 5º da mesma resolução, atribuía competência aos Estados e ao Distrito Federal para licenciar obras e atividades localizadas em mais de um município, em unidades de conservação estaduais e nas áreas de preservação permanente previstas no Código Florestal Brasileiro²²³ e por delegação através da União. Por fim, o artigo 6º atribuía aos municípios o licenciamento de obras e atividades de impacto local.

Correlato ao parágrafo retro, o egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, utilizou dos dispositivos normativos contidos na Resolução do CONAMA nº 237/97, a fim de pacificar o entendimento quanto à competência comum dos entes federados em matéria ambiental. Decisão de julgamento em 10 de agosto de 2010, Apelação Cível nº 2008.72.01.003039-0, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO DE RESTINGA NA FAIXA LITORÂNEA. IBAMA. INTERESSE DE AGIR. ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM PARA A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (CRFB/88, ART. 23, VI). PODER/DEVER DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO ATRIBUÍDO PELA LEI 6.938/81 E PELA RESOLUÇÃO CONAMA N.º 237/97 A TODOS OS ENTES FEDERADOS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA PARA O PODER DE POLÍCIA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, DA INAFASTABILIDADE DA TUTELA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB/88). PRECEDENTES DO STJ. EFICÁCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DO DIREITO DIFUSO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

Após discorrer sobre a generalidade de parte dos pedidos formulados pelo autor, o magistrado sentenciante assentou que o

²²³ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 27 de maio de 2014. A referida lei foi revogada e em seu lugar foi editada a Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

órgão ambiental federal não possui interesse jurídico-processual para ajuizar ação civil pública objetivando a condenação do Município de São Francisco do Sul a promover a retirada/desfazimento das obras e intervenções materiais realizadas na vegetação de restinga nas praias de Ubatuba e Itaguaçu, **eis que tais medidas podem e devem ser implementadas no exercício de sua competência**, não sendo razoável que o IBAMA transfira ao Judiciário seus deveres e encargos administrativos em matéria ambiental. VOTO

Compulsando os autos, constata-se que IBAMA postula a condenação do Município de São Francisco do Sul a (i) a demolir os bancos, ajardinamentos, calçadas, árvores exóticas e outras obras, e intervenções realizadas sobre a vegetação de restinga nas praias de Ubatuba e Itaguaçu; (ii) a apresentar projeto de recuperação ambiental da área degradada (PRAD) conforme as exigências técnicas do IBAMA; (iii) a fiscalizar efetivamente as áreas recuperadas, sob pena de incidir em multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por cada nova degradação; e (iv) a patrocinar, em jornal de divulgação regional, a publicação da sentença.

No direito, ambiental brasileiro, a competência administrativa para preservar o meio ambiente é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme se deduz do art. 23, inciso VI, da CRFB, formação que se origina das próprias características do federalismo de cooperação.

A repartição de atribuições também foi disciplinada na Resolução CONAMA n.º 237/97, que dispôs:

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

É verdade que o órgão ambiental federal pode - e deve, por força da legislação supracitada, atuar supletivamente no exercício do poder de polícia em casos desse viés. **No entanto, permanece nítido o interesse processual da autarquia ambiental de que o Município assuma seus deveres constitucionais, já que a União não pode vulnerar-lhe a esfera de autonomia, impondo ou exigindo que passe a exercer as suas competências fiscalizatórias**²²⁴. (grifo nosso)

A fiscalização bem como o licenciamento ambiental são pontos fundamentais dentro da competência executiva comum em matéria ambiental. Anterior a Lei Complementar nº 140/11, a PNMA foi quem trouxe as primeiras considerações sobre a competência em fiscalizar. Em seu artigo 2º a mesma versa

²²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **ApCív nº 2008.72.01.003039-0**, Relator Desembargador CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 10 ago 10. (grifo nosso). Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200872010030390&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=11cf51d90e853ed787198a7f1f50066a&xtPalavraGerada=vjBH. Acesso em 27 de abril de 2014.

sobre seus objetivos e princípios. O inciso III²²⁵ do referido artigo determinava a fiscalização do uso dos recursos ambientais e das obras e atividades lesivas ao meio ambiente.

No artigo 6º a Lei nº 6938/81 trás em sua redação os órgãos e entidades que fazem parte do SISNAMA e são responsáveis pela fiscalização, cabendo ao IBAMA e o ICMBio desempenharem a missão como órgãos executores federais.

Os órgãos e entidades estaduais como órgãos seccionais e os municípios como órgãos locais, cabe segundo o artigo retro a responsabilidade pelo controle e fiscalização das obras e atividades geradoras de degradação ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Está latente aqui o interesse nacional, regional e local como parâmetro para atribuir a competência executiva comum para licenciar obras e atividades lesivas ao meio ambiente pelos integrantes do SISNAMA.

Dentro dos instrumentos da PNMA, com previsão no artigo 9º, o legislador atribuiu aos integrantes do SISNAMA em seu inciso IX a competência para fiscalizar e aplicar penalidades disciplinares administrativas ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou no que tange a degradação ambiental.

Procurou o legislador constituinte no artigo 23 da CRFB/88 delimitar a competência executiva comum em matéria ambiental para os entes políticos exercerem seu poder de fiscalização, atribuindo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência para fiscalizar, como se denota nos incisos III e IV no que tange a proteção dos documentos, as obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Os incisos VI e VII tem como tutela a proteção do meio ambiente e combate a poluição, a preservação da fauna e flora. Já o inciso XI tem como escopo

²²⁵ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por **objetivo** a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, **atendidos os seguintes princípios**: [...] III - planejamento e **fiscalização do uso dos recursos ambientais**. (grifo nosso)

fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

A Lei nº 9605/98²²⁶ que institui penalidades para os delitos ambientais, tem os procedimentos administrativos afetos as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente previstas § 1º do artigo 70, o qual preceitua que os agentes e autoridades de fiscalização ambiental integrantes do SISNAMA são autoridades para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo.

A redação do parágrafo citado possui incongruências quando afirma que cabe às autoridades ambientais lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo, sendo essas autoridades funcionários dos órgãos de meio ambiente. Deixa a Lei dos Crimes Ambientais de diferenciar autoridades ambientais de agentes de fiscalização.

Por certo a autoridade ambiental pode e deve lavrar autos de infração, mas no que tange a instaurar processos administrativos, estes não estão afetos aos agentes de fiscalização, que são funcionários destes órgãos. Essa diferenciação fica mais clara quando da edição do Decreto 6514/08²²⁷ que regulamenta a parte administrativa da Lei dos Crimes Ambientais.

O Decreto nº 3179/99²²⁸ que foi substituído pelo Decreto supracitado, em seu artigo 8º substituíu a cobrança da multa administrativa aplicada pela União se o administrado a outro órgão ambiental de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios já houvesse feito o pagamento de multa instaurada por processo administrativo, conforme verifica-se na redação do referido artigo:

Art. 8º O pagamento de multa por infração ambiental imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a aplicação de penalidade pecuniária pelo órgão federal, em decorrência do mesmo fato, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto.

²²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 07 de maio de 2014.

²²⁷ BRASIL. **Decreto nº 6.514/08, de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 07 de maio de 2014.

²²⁸ BRASIL. **Decreto nº 3.179/99, de 21 de setembro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179.htm. Acesso em 08 de maio de 2014.

Em um eventual conflito de competência administrativa entre a União e os demais entes federados, correlato a aplicação de multa, cabia ao administrado escolher quem seria o órgão competente, pelo simples fato de recolher aos cofres públicos o valor arbitrado no auto de infração ambiental, para a União ou outro ente público que aplicou auto de infração pela mesma degradação à natureza.

Tal premissa era aceita como um avanço para resolver problemas afetos ao conflito de competências entre os entes federados, como versa Curt TRENNEPOHL²²⁹:

Dizia a Lei nº 6938/81, art. 14. I, acerca da multa, que era “vedada sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios”. O Decreto n. 99.274/90, que regulamenta a lei citada, dispunha no art. 41 que “a imposição de penalidades pecuniárias, por infração à legislação ambiental, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência”. A vigência dessas disposições permitia aos infratores da legislação ambiental um subterfúgio que podia resultar em impunidade. Autuados pelo órgão federal no valor proporcional ao dano causado podiam, em tese, socorrer-se de órgãos municipais ou estaduais de meio ambiente para lavrar autos de infração com data anterior à autuação federal, com valores bem menores. Destarte, imposta a penalidade, inibia-se ou anulava-se a autuação federal. **A Lei 9605/98, no art. 76, e o decreto, no art. 8º, acabaram com esse atalho para a impunidade, ao estabelecer que o pagamento da multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.** Ao revogar as disposições em contrário (art. 82), a mesma norma salvo se a multa já tiver sido paga no momento da autuação. (grifo nosso)

Quando o órgão ambiental federal aplicava a multa por degradação ambiental, e se o administrado fosse multado por outro ente político pelo mesmo fato e recolhesse o valor imposto no auto de infração, acarretaria o perecimento da aplicação da penalidade pecuniária pela União.

Com a edição do Decreto nº 6514/11²³⁰ a premissa continuava válida, mas com regramento mais restritivo para as possíveis tentativas de fraude a

²²⁹ TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas e outras sanções administrativas – comentários ao Decreto 3.179/99**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 98-99.

²³⁰ BRASIL. **Decreto nº 6.514/08, de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 11 de maio de 2014.

legislação. O parágrafo único²³¹ do artigo 12 determina que para que seja aceita pelo órgão ambiental federal a substituição da aplicação da penalidade pecuniária, ou seja, declinar de sua competência administrativa, o administrado deverá efetuar o pagamento da multa ao órgão federativo que aplicou o auto de infração em sua totalidade, não sendo admitida outra forma como celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta, ou qualquer outra composição que não faça parte o órgão federal.

Nas palavras de Curt TRENNEPOHL²³², o Decreto em tela foi bem mais claro que seu antecessor, por determinar que não se admite a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta ou outra forma de composição para a regularização da infração ou recuperação do dano, salvo com a participação do órgão ambiental federal.

Para Paulo de Bessa ANTUNES²³³, o referido artigo é o “reconhecimento explícito, cabal e indiscutível de que os componentes da federação brasileira ainda estão muito distantes de praticar o federalismo cooperativo”.

Não raro existe competição entre os órgãos políticos, sendo frequente a aplicação simultânea de multas federais, estaduais e municipais para uma mesma conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente.

3. 2 CONSIDERAÇÕES À LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

Fator importante com a edição da Lei Complementar nº 140/11, foi à alteração do artigo 10 da Lei nº 6938/81, que atribuía ao Estado a competência para

²³¹ Art. 12. [...] Parágrafo único. Somente o efetivo pagamento da multa será considerado para efeito da substituição de que trata o *caput*, não sendo admitida para esta finalidade a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta ou outra forma de compromisso de regularização da infração ou composição de dano, salvo se deste também participar o órgão ambiental federal.

²³² TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo – comentários ao Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 116.

licenciar. Essa “titularidade” deixou de existir, passando a atribuição para fiscalizar e licenciar ser de todos os integrantes do SISNAMA, deixando o critério dominial ser preponderante, passando o interesse local, regional e nacional a reger as regras para indicar a competência para a fiscalização e o licenciamento. Redação do artigo 10 da PNMA, já alterada pela Lei Complementar:

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

Na mesma esteira, Norma Sueli PADINHA²³⁴, traz luz ao fato do interesse dos entes políticos para licenciar ter migrado do campo dominial para estar agora atrelado à área geográfica do empreendimento, conjugado com seu potencial degradador:

No âmbito da competência comum a cooperação entre os entes federados é de suma importância, bem como uma correta articulação e clareza quanto ao critério de preponderância de interesse, para que se possa destacar o âmbito de ação de cada um, **no intuito de definir, em cada caso concreto, o que se trata de interesse nacional, regional ou local**. (grifo nosso)

Neste mesmo entendimento, Álvaro MIRRA²³⁵ assim declina sobre o tema em epígrafe:

Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, *caput*, da Lei n. 5.197/1967) e aquática (art. 3º do Decreto-lei 221/1967) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais – Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc. -, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF), e aos elementos corpóreos e

²³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Decreto nº 6.514/2008**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010. p. 45-46.

²³⁴ PADINHA, Morna Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 208.

²³⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 156.

incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei 6.938/1981), **sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes a coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido.** (grifo nosso)

Correlato ao caso em tela a jurisprudência vem decidindo na mesma linha, a exemplo da Apelação Cível nº 0004090-22.1996.4.01.3300 (96.00.04090-7)BA julgada em 17 de outubro de 2012, já na vigência da Lei Complementar nº 140/11, junto a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, interposta pelo Ministério Público Federal e pelo IBAMA, em desfavor do Município de Salvador-BA, Bahia Marina S/A e outros, julgada pelo Desembargador Federal João Batista Moreira, afeto a construção em espaço especialmente protegido, envolvendo a zona costeira e sítios de valor histórico tombados pela União Federal.

DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.** OBRA NA ZONA COSTEIRA, TODAVIA, COM IMPACTOS RESTRITOS AO MUNICÍPIO DE SALVADOR. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. **BENS DA UNIÃO. IRRELEVÂNCIA, PARA ESSE FIM. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. PREVALÊNCIA, TAMBÉM, EM FAVOR DO PARTICULAR.**

1. O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública contra o Município de Salvador/BA, a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM), o Centro de Planejamento Municipal (COM), Bahia Marina S/A, Aldeiotta Empreendimentos Imobiliários Ltda. e IBAMA, pedindo, “inicialmente, a concessão de medida liminar (art. 12 da Lei 7.347/85), visando a suspensão das autorizações administrativas expedidas pelos órgãos públicos listados no pólo passivo (alvará de licença da SUCOM e termo de acordo e compromisso firmado com o Município de Salvador, com o COM e com a própria SUCOM), bem como a imediata paralisação das obras referentes ao ‘Projeto Salvador Bahia Marina, situadas nas proximidades da Av. Contorno, nessa capital, e ainda, a determinação para que o IBAMA ‘realize a devida vigilância, na forma de suas atribuições, não permitindo o reinício de qualquer atividade”. Fê-lo “a pretexto de cumprir missão institucional em defesa do meio ambiente e do patrimônio público representado pelo ecossistema que envolve a zona costeira e sítios de valor histórico (Solar do Unhão, especificamente) tombados pela União Federal” (Cf. voto da relatora, fls. 1.783-1.784).

2. Na sentença, entendeu o juiz que “as licenças expedidas pelas diversas esferas do Poder Público, mercê dos órgãos de competência ligada à área ambiental, autoriza a presunção de que todos os questionamentos relacionados aos impactos decorrentes do empreendimento foram regularmente mensurados, nos mais diversos aspectos, seja no que tange à repercussão da fauna marítima, ao

manejo de efluentes e trânsito de embarcações, seja em relação à interferência das marés cuja intensidade poderia alterar-se no local, pondo em risco a estrutura de sítios históricos, como o Solar do Unhão, seja, enfim, nas proporções arquitetônicas em face da paisagem singular da região”.

3. A competência para o licenciamento ambiental – competência comum prevista no art. 23, III, VI e VII da Constituição – no caso, é do Município de Salvador, tal como foi exercida, com presunção de legitimidade em favor, também, do particular. Os impactos ambientais são locais. É irrelevante tratar-se de bem da União.

4. O licenciamento municipal, salvo anulação, é válido. Não se pode simplesmente fazer tabula rasa da competência municipal/estadual e pretender que o Ibama faça o licenciamento, como se tivesse competência universal, *prima facie*, nessa matéria.

5. Negado provimento às apelações do Ministério Público Federal e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.²³⁶ (grifo nosso)

A regulamentação da fiscalização está inserida no artigo 17, §§ 1^a à 3^a²³⁷ da Lei Complementar, que afirma ser atribuição do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, em um primeiro momento, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental (§ 1^o).

²³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1^a Região. **ApCiv nº 96.00.0490-7/BA**, Relator(a) Desembargador JOÃO BATISTA MOREIRA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 17 out 12. Disponível em: http://www.trf1.jus.br/Processos/JurisprudenciaOracle/JurisprudenciaDetalhesAcordao.php?Total=1&VARAPROC=1500%401100%401101%401102%401200%401203%401204%401300%401305%401306%01400%401407%401408%402001%402101%402102%40210%402111%402112%402113%402114%402115%402116%402117&BOTAOCONSULTA=0&TIPOCONSULTA=0&NumDoc=00040902219964013300&TpRelator=1&TpData=1&SJ_TODAS=1&CONSULTA_ACORDAO=checked&RegistroInicial=1&. Acesso em 03 de março de 2014.

²³⁷ Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. § 1o Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia. § 2o Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. § 3o O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Caso outro ente político conhecer da infração ambiental, deverá tomar medidas para evitá-la, fazer cessar ou mitigar, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis (§ 2º), não sendo obstado pela referida lei de fiscalizar a legalidade da conduta ou atividade licenciada, prevalecendo em casos de *bis in idem*, o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput* (inciso III).

O Capítulo II da referida lei, versa sobre os instrumentos de cooperação que os entes federativos podem valer-se, como a cooperação institucional: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, Comissões Tripartite Nacional, Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados, delegação de atribuições e execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Foi a intenção do legislador quando da edição do novel diploma legal, estabelecer a cooperação entre os entes federados quanto à proteção do meio ambiente e a deliberação de licenças e autorizações, bem como traçar objetivos previsto no artigo 3º, quais sejam: proteger, defender e conservar o meio ambiente, atrás de uma gestão descentralizada, democratizada e eficiente (inciso I).

Garantir sob todas as formas o equilíbrio dos recursos naturais para o desenvolvimento socioeconômico, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades dentro do território nacional, alavancando através da cooperação o desenvolvimento regional (inciso II).

E por fim, evitar a sobreposição de licenciamentos e fiscalização no que tange a deliberação de processos autorizativos e a intervenção nestes processos a fim de verificar sua efetividade dentro das condicionantes do licenciamento ambiental expedido, garantindo a eficiência nos processos administrativos junto aos integrantes do SISNAMA (inciso III)

De fundamental importância para a segurança jurídica em matéria ambiental o artigo 14²³⁸ e seus parágrafos, determinando a observância por parte dos órgãos licenciadores dos prazos previstos no artigo em tela, haja vista, por muitas vezes, o órgão deliberativo por inércia, protela o direito do administrado em exercer sua atividade.

Quando da complementação de processo licenciatório analisado pelo órgão competente, deverá este informar de uma só vez todas as alterações necessárias para o reenvio do projeto ao órgão licenciador. Exceção à regra, quando a alteração suscitar fato novo dentro do processo conforme consta no § 1º do artigo 14.

A suspensão do prazo de aprovação por exigência do órgão licenciador para que o administrado apresente documentos e estudos junto ao processo de licenciamento (§ 2º), vem de encontro à leniência do órgão que expede a licença ambiental em analisar e, por muitas vezes, solicitar estudos que são complexos e demorados.

Interessante é o mando legal incluso no § 3º, que possibilita o administrado procurar outro ente político dentro da competência supletiva referida no artigo 15 da Lei Complementar em análise para licenciar se houver decurso de prazo sem a expedição da pertinente licença ambiental pelo órgão competente.

Não havendo, é claro, a possibilidade por parte do administrado de laborar sem a pertinente licença ambiental, mas abre uma lacuna para que não seja necessária a intervenção da esfera judicial, ficando a demanda dentro do ciclo administrativo.

²³⁸ Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. § 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos. § 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor. § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15. § 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

O que o artigo 14, § 4º da Lei Complementar em comento versa, já estava regulamentado dentro da Resolução Conama nº 237/97, mas agora o dispositivo tem força de lei. A partir do momento em que o administrado exerceu seu direito de solicitar a renovação da licença dentro do prazo legal de 120 (cento e vinte) dias anteriores ao vencimento da mesma, e não obteve resposta, fica automaticamente renovado o licenciamento, trazendo segurança jurídica para o processo administrativo ambiental.

3.3 PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

O Poder de Polícia em matéria ambiental tem sua previsão constitucional no artigo 225, § 3º da CRFB/88 que prevê a responsabilização penal, administrativa, bem como a obrigação de reparar o dano causado, *in verbis*:

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. [...] § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente **sujeitarão os infratores**, pessoas físicas ou jurídicas, **a sanções** penais e **administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (grifo nosso)

A previsão infraconstitucional para o Poder de Polícia administrativo deu-se antes da previsão constitucional retro e está descrita no artigo 78²³⁹ da Lei nº 5172/66²⁴⁰, Código Tributário Brasileiro, estendendo sua abrangência a todos os entes políticos a fim de gerenciar o licenciamento ambiental, quanto coordenar e

²³⁹ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 02 de abril de 2014.

executar as atividades de fiscalização, instauração de processos administrativos e lavratura de autos de infração, termos de apreensão, embargo e interdição²⁴¹.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme MACHADO²⁴², “as autoridades de polícia são aquelas que, em virtude da Constituição ou de disposições legalistas, tenham recebido o poder de editar medidas de polícia administrativa”.

Para Hely Lopes MEIRELLES²⁴³, Poder de Polícia está afeto a proteção da coletividade ou do próprio Estado, conforme segue abaixo:

Poder de Polícia é a Faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

Neste mesmo entendimento delimitou o tema “Poder de Polícia” a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 711.405 - PR (20040179014-0) julgado em 28 de abril de 2009, interposto pelo IBAMA, em desfavor de Soceppar S/A, tendo como relator o Ministro Humberto Martins, devido à obra licenciada por órgão ambiental estadual afetar bem da União e ser fiscalizada pelo IBAMA.

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE.

1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental pode o IBAMA exercer o seu poder de **polícia administrativa**, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.
2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está

²⁴¹ Art. 70. [...] § 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâncias dos Portos, do Ministério da Marinha. (BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 18 de maio de 2014)

²⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 351.

²⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 127.

necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.

4. **A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação**, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.

5. **Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.**

[...]

DO PACTO FEDERATIVO

O conceito de Estado Federado se contrapõe ao conceito de Estado Unitário, pois, naquele, há unidades político-administrativas chamadas de entes dotados de considerável autonomia; nestes, não há unidades com autonomia.

O máximo de desvinculação do poder central que pode ser visto no Estado Unitário é a descentralização administrativa por meio da criação de autarquias territoriais semelhantes aos nossos antigos territórios da União.

A Constituição Republicana de 1891 inaugurou, formalmente, o nosso sistema federativo centrífugo, criando entes da federação dotados de capacidade de autogoverno e competências próprias.

[...]

O nosso pacto federativo atribuiu competência clara aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente, sendo que o exercício desse poder/dever dá-se **baseado no poder de polícia administrativa.**

O conceito desse instituto pode ser visto no Código Tributário Nacional, eis o texto:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966)."

O poder em questão envolve diversos aspectos, dentre eles, o poder de permitir, desde que atendidas as prescrições normativa, o desempenho de uma atividade e o poder de sancionar as condutas contrárias à norma.

A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada a tal ato administrativo²⁴⁴. (grifo nosso)

²⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgReg nº 711.405 - PR (20040179014-0)**, Relator Ministro HUBERTO MARTINS, Órgão Julgador SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 07 de Abril de 2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=860751&sReg=200401790140&sData=20090515&formato=HTML. Acesso em 05 de abril de 2014.

Assevera Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO²⁴⁵, que Poder de Polícia é a atividade administrativa do Estado através do Poder Executivo que tem por finalidade dar limites e condicionar o exercício de liberdades e direitos individuais com o objetivo de manter a ordem pública, estando atendo aos valores mínimos de convivência social, visando à segurança, salubridade, o decoro e a estética.

Prosseguindo com o entendimento do autor²⁴⁶, o Poder de Polícia se manifesta em quatro momentos distintos. Pela “ordem de polícia” que tem como finalidade não fazer o que possa prejudicar o interesse coletivo, ou para que não se deixe de fazer algo que poderá evitar prejuízo à coletividade.

Através do “consentimento de polícia” que se externaliza a vontade da administração pública através de um controle prévio que permite ao administrado utilizar a propriedade particular ou exercer atividade privada. Já a “fiscalização de polícia” verifica o cumprimento das ordens e se não existem abusos, atuando de forma preventiva ou repressiva.

Por fim, caso as três fases anteriores não tenham obtido resultados satisfatórios, ocorre a “sanção de polícia” com o intuito de restabelecer o atendimento do interesse público.

A função social da propriedade dentro do Poder de Polícia é fator preponderante para que a administração pública e a coletividade mantenham uma relação harmoniosa entre o público e o privado dentro de uma visão de proteção dos recursos naturais e da biodiversidade.

Preleciona Hely Lopes MEIRELLES²⁴⁷ que “existem limitações administrativas de uso, gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do bem, nem retirar a propriedade do particular”. Uma dessas limitações

²⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 238.

²⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 238-241.

²⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 560.

que invoca o Poder de Polícia administrativa na esfera da proteção da natureza é a “função social da propriedade”, nas palavras do autor²⁴⁸:

A preservação dos recursos naturais, assim entendidos todos os elementos da Natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso Planeta, é o dever do Estado e apoia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Mas, como domínio eminente não é domínio patrimonial, o **Estado não tem direito de propriedade sobre todos os bens de seu território, podendo apenas condicionar o uso da propriedade particular para cumprimento de sua função social** (CF, arts. 5º, XXIII, e 170, III) ou retirá-la compulsoriamente de seu dono, por utilidade pública ou interesse social, através de desapropriação, com justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV). (grifo nosso)

A administração pública tem no Poder de Polícia um instrumento para regulamentar e restringir os possíveis abusos do administrado em relação à sociedade e o próprio Estado. Na relação administrado/sociedade, nos ditames da proteção do meio ambiente, o poder administrativo é vastamente utilizado junto aos processos de licenciamento ambiental e principalmente quando da fiscalização de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como utilizadoras dos recursos naturais.

3.3.1 Poder de Polícia e os atos de Fiscalização na Lei Complementar nº 140/11

A Lei Complementar nº 140/11 regulamentou a fiscalização no que tange as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente pelos integrantes do SISNAMA no intuito de exercer o Poder de Polícia preventivo e repressivo em matéria ambiental, observados os critérios do pacto federativo cooperativo.

O *caput* do artigo 17 da Lei Complementar em comento atribui competência ao órgão ambiental detentor do mando do processo licenciatório, para

²⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 560.

lavar auto de infração ambiental, bem como instaurar processo administrativo para a apuração de infrações cometidas à legislação ambiental.

O envolvimento da sociedade com a proteção do meio ambiente está pleiteado no § 1º do artigo 17 da Lei Complementar em tela, que atribui a qualquer pessoa legalmente identificada, a autonomia de constatando infração ambiental, dirigir representação ao órgão licenciador para efeito do exercício de seu Poder de Polícia.

A premissa retro, já se faz presente na legislação protetiva da natureza. O § 2º²⁴⁹ do Artigo 70 da Lei dos Crimes Ambientais²⁵⁰, prevê a mesma redação que o novel dispositivo da Lei Complementar, ou seja, atribui à coletividade a responsabilidade da proteção da natureza.

De redação complexa são os §§ 2º e 3ª do artigo 17 da Lei Complementar. O § 2º determina que o ente federativo que tiver conhecimento de degradação ambiental, deverá tomar medidas para evitá-la, fazer cessar ou mitigar o dano ambiental, comunicando imediatamente ao órgão competente, leia-se aqui, quem licenciou a obra ou atividade.

Qualquer órgão ambiental executor, integrante do SISNAMA, pode fazer fiscalização, segundo o § 3º em empreendimentos e atividades, mesmo os que não foram por ele licenciados ou autorizados.

Como fazer fiscalização, cessar condutas, mitigar danos ambientais, sem a devida instauração do processo administrativo? Até mesmo porque este se

²⁴⁹ Art. 70. [...] § 2º **Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades** relacionadas no parágrafo anterior, **para efeito do exercício do seu poder de polícia.**

²⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 19 de maio de 2014.

inicia com a lavratura do auto de infração conforme prevê o § 1º²⁵¹ do artigo 21 do Decreto nº 6514/08²⁵².

Ponto controverso, dentro da Lei Complementar em comento, é o fato de prevalecer o auto de infração lavrado por órgão que detenha a atribuição deliberativa a que se refere o § 3º do artigo 17, ou seja, sendo o administrado autuado por órgão ambiental que não é competente para licenciar a atividade e posteriormente o ente público que detenha essa incumbência gerar outro auto de infração, este que valerá.

O auto de infração lavrado e o devido processo administrativo instaurado pelo órgão que não detém a competência originária deixará de existir, não gerando obrigações ao administrado, como pagamento de multa, adequação para a liberação do embargo ou interdição, ou a necessária recuperação da área degradada motivo da autuação em relação ao órgão ambiental.

A fim de delimitar a redação do § 3º do artigo 17 da Lei Complementar nº 140/11, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em acórdão proferido pela Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, Relatora na Apelação Cível n 5002527-48.2012.404.7216/SC, decidiu em 05 de setembro de 2013, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DANO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. AUTUAÇÃO DE INSTITUTO FEDERAL. TERRENO DE MARINHA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS.

[...]

Complemento ainda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardado pelo art. 225 da CRFB/88, cuja proteção é **competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios**, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar.

Assim, a Constituição Federal, em seu art. 23, nos incisos VI e VII, respectivamente, **estipula a competência comum dos três entes federativos** para promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna e a flora,

²⁵¹ Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. § 1º **Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.** (grifo nosso)

²⁵² BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 18 de maio de 2014

remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares.

A edição da Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011, onde definidas legalmente a atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos, por meio de seu artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização, fornecendo solução para eventual sobreposição de atuações, ou seja, a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, o que não ocorreu no caso em tela. Assim dispõe:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Ademais, de uma leitura atenta da referida Lei complementar depreende-se que o argumento usado pelo impetrante, bem como pela Procuradoria Regional Federal, em parecer, para defender a incompetência da União para autuar em áreas de Proteção Ambiental com base no artigo 7º, inciso XIV, alínea 'd' da LC nº140/2011 não merece prosperar. Além da previsão expressa do artigo 17, §3º do referido dispositivo, acima transcrito, que não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização, a LC 140 faz a mesma ressalva em relação à competência para autuar em Áreas de Proteção Ambiental (APA) aos Estados e Municípios²⁵³. (grifo nosso)

Dentro do novo ordenamento jurídico, afeto a competência executiva comum, os órgãos públicos e a sociedade necessitam adequar-se para que as ações de proteção da natureza venham de encontro à cooperação entre os entes federados.

²⁵³ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **ApCiv nº 5002527-48.2012.404.7216/SC**, Relator(a) Desembargadora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 05 set 13. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6073255&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|dano|ambiental.|infracao.|autuacao|instituto|federal.|terreno|marinha.|protecao|do|meio|ambiente.|constituicao|legitimidade.|competencia|comum|dos|entes|federativos. Acesso em 08 de abril de 2014.

3. 4 LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11 E O ATO DE LICENCIAR E FISCALIZAR

A ementa e o artigo 1º da Lei Complementar nº 140/11²⁵⁴ se reportam ao federalismo cooperativo 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.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar, passou sociedade a ter padronização e regramento quanto à intervenção estatal na seara ambiental a fim de proceder ao licenciamento de obras e serviços que necessitem de autorização devido ao seu potencial degradador ou que utilize recursos naturais, bem como proceder a fiscalização de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a fim de proteger a natureza e recompor os recursos que foram degradados.

Seguindo o mesmo raciocínio, Frederico AMADO²⁵⁵, preleciona que a Lei Complementar nº 140/11 tornou-se a principal norma infraconstitucional que disciplina a competência para licenciar, devendo todas as outras normas jurídicas serem interpretadas pelo prisma da referida lei, especialmente a Resolução CONAMA nº 237/97

Como objetivo fundamental, a Lei Complementar em comento trás no artigo 3º, inciso III²⁵⁶ a regra correlata à competência comum dos entes federados no que tange a fiscalização. Fica claro quanto já foi nefasto para o combate a degradação ambiental, o fato de mais de um órgão de meio ambiente aplicar auto de infração e posteriormente se digladiarem em ações junto ao Poder Judiciário a fim de pacificar qual órgão ambiental possuía competência para agir, preterindo a recuperação da área degradada.

²⁵⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 140/11, de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 12 de maio de 2014.

²⁵⁵ AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método. 2013. p. 147.

²⁵⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...] 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.

Dentro desta premissa, Frederico AMADO²⁵⁷, assim delimita o tema:

O que mais se espera com a promulgação da Lei Complementar 140/2011 é que finalmente se concretize uma atuação harmônica e de cooperação das três esferas de governo na proteção do meio ambiente, com a redução dos conflitos negativos e positivos de competências ambientais, especialmente no que concerne ao licenciamento ambiental, garantindo-se uma política ambiental uniforme (Política Nacional do Meio Ambiente; Políticas Estaduais do Meio Ambiente; Política do Meio Ambiente do Distrito Federal e Políticas Municipais de Meio Ambiente).

Em seu artigo 3º, inciso IV²⁵⁸ a referida Lei Complementar padroniza a conduta que todos os órgãos de meio ambiente deverão ter quando derem início ao processo de licenciamento, bem como o processo de fiscalização respeitando as peculiaridades regionais e locais.

As atividades administrativas citadas estão ligadas a competência territorial, atrelada a um poder discricionário. Até onde vai o interesse do Estado, caracterizado por critério regional e onde termina o interesse dos Municípios deixando de ser um critério local. Ainda está latente no novel diploma legal a subjetividade para a aplicação do interesse de fiscalizar e principalmente licenciar.

Essa subjetividade perde força com uma redação adequada dentro de limites de atuação e de interesse para licenciar. Os critérios objetivos podem ser encontrados nas Resoluções do CONSEMA nº 013 e 014, ambas de 2012. Possuem indicadores para determinar se a obra ou atividade é de competência do Estado de Santa Catarina ou não, como área útil, quantidade de funcionários, quantidade de resíduos, entre outros, delimitando com maior clareza e objetividade o interesse regional ou local.

Chega-se, portanto, próximo de uma certeza quanto ao fato de ser o estado ou o município o ente federado competente para licenciar. Diferentemente da Resolução CONAMA 237/97, que somente elenca obras ou atividades a serem licenciadas sem critérios específicos, deixando insegurança jurídica quanto ao interesse nacional, regional ou local.

²⁵⁷ AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método. 2013. p. 41.

²⁵⁸ Garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

A edição por parte dos conselhos estaduais de meio ambiente, de resoluções que delegam aos municípios o licenciamento ambiental, é prática constante no estado de Santa Catarina, fato este iniciado no ano de 2006, com a Resolução CONSEMA nº 001²⁵⁹, hoje atualizada pela Resolução CONSEMA nº 014/12, demonstrando que a cooperação entre os entes federados, Estado e Municípios já é corriqueira mesmo antes da edição da Lei Complementar motivo da presente pesquisa.

Exemplo disso é o fato de quarenta e dois municípios catarinenses possuírem delegação por parte do CONSEMA para licenciar obras e atividades nível III²⁶⁰ a mais abrangente, por possuírem os requisitos necessários para gerenciarem o desenvolvimento sustentável em suas circunscrições.

Para ser habilitado pelo CONSEMA à exercer a atividade de licenciamento ambiental o município deverá comprovar a implementação do Conselho Municipal do Meio Ambiente, assumir compromisso com o nível de complexidade do licenciamento que irá desenvolver e possuir em seus quadros servidores públicos habilitados para apreciarem os aspectos técnicos sob análise dentro do licenciamento ambiental, nos moldes do artigo 4º²⁶¹ da Resolução CONSEMA nº 002/2006²⁶², que define as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal. O mesmo viés da

²⁵⁹ SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 001, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/88-resolucao-consema-01-2006-licenciamento-e-estudos-ambientais> Acesso em 13 de maio de 2014.

²⁶⁰ SANTA CATARINA. **Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA: Municípios habilitados para realizarem licenciamento ambiental das atividades de impacto local**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&language=brazilian_portuguese. Acesso em 13 de maio de 2014.

²⁶¹ Art. 4º. Para requerer a sua habilitação, o Município apresentará os seguintes documentos: Comprovação de implementação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, compondo paridade entre as instituições governamentais e não-governamentais; Decreto Municipal declarando o nível de complexidade em que o Município fará o licenciamento ambiental municipal; Declaração do Prefeito de que assume o compromisso de manter em seus quadros servidores públicos, na condição de técnicos legalmente habilitados e com anotação de responsabilidade técnica (ART) ou de função técnica (AFT), para apreciarem os aspectos técnicos sob análise, ficando ciente de que o parecer emitido por técnico não habilitado constitui a infração penal de emissão de licença em desacordo com a lei.

²⁶² SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 002, de 20 de julho de 2007**. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/87-resolucao-002-06>. Acesso em 15 de maio de 2014.

Resolução em comento tem previsão na Lei Complementar nº 140/11, em seu artigo 4º, inciso II²⁶³.

No mesmo entendimento de um sistema cooperativo entre os entes federados, Estado e Municípios catarinenses, observa-se que antes da regulamentação da competência comum prevista na CRFB/88, o Estado Barriga Verde através do Conselho de Meio Ambiente com fulcro no inciso XI²⁶⁴, do artigo 11 da Resolução do CONAMA nº 369/06²⁶⁵, que dispõe sobre os casos excepcionais de baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção em áreas de preservação permanente, editou a Resolução CONSEMA nº 010/10²⁶⁶, que lista as ações consideradas de baixo impacto ambiental, para fins de autorização por parte dos municípios.

A Lei Complementar nº 140/11 trouxe em seu artigo 4º e incisos²⁶⁷ os instrumentos de cooperação institucional entre os entes políticos, sendo um deles o convênio. No Estado catarinense este instrumento foi firmado entre as Secretarias de Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS e de Segurança Pública - SSP, implementando maior fiscalização através da ação da Polícia Militar Ambiental.

O artigo 5º²⁶⁸ da Lei Complementar em comento determina como será a delegação através de convênios e acordos para a execução de ações

²⁶³ Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: [...] II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal.

²⁶⁴ Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP: [...] XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

²⁶⁵ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2008**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 17 de maio de 2014.

²⁶⁶ SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 10, de 17 de dezembro de 2010**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=116&Itemid=46&lang=. Acesso em 17 de maio de 2014.

²⁶⁷ Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal; III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

²⁶⁸ Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de

administrativas que lhe são inerentes por força da lei em tela, necessitando quem receber a delegação para realizar as ações administrativas possuir órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

Quanto à cooperação entre os entes federados, o artigo 6º da Lei Complementar nº 140/11 determina que as ações de preservação do meio ambiente devem ser desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios dentro dos objetivos a serem alcançados pelos instrumentos de cooperação institucional previstos no artigo 3º da lei em comento, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas sociais, visando o interesse local, que é onde essas políticas públicas mais ocasionam efeitos positivos ou não.

3. 5 ESTADOS E MUNICÍPIOS E A COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM

Os municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente e corpo técnico dentro das secretarias ou fundações ligadas a deliberação e fiscalização, em matéria ambiental, tem plena capacidade para gerenciar os processos licenciatórios em suas várias fases, bem como deliberar sobre autorizações ambientais e dentro do binômio prevenção/repressão promover o combate às infrações ambientais através da aplicação de sanções administrativas.

Com o advento da CRFB/88 passou o Município a compor o cenário federativo, formando ao lado de União e Estados uma esfera de autonomia passando a ser mais atuante dentro de critérios políticos, administrativos e financeiros.

Na interpretação de Márcia LEUZINGER²⁶⁹:

órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

²⁶⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competência**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. p. 117.

O Município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para se auto-organizar, titular de competência legislativas e administrativas próprias outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Com uma melhor percepção quanto a proteção dos recursos naturais por tratar dos interesses locais, os municípios passaram a trabalhar conceitos como prevenção e a solucionar vários problemas socioambientais, na análise de Claudino Luiz MENEZES²⁷⁰:

De fato. A discussão sobre o papel do município na gestão ambiental urbana intensificou-se a partir de 1988. Tanto ambientalistas como governantes “descobriram” que o nível local é o lugar onde efetivamente existem maiores condições para contenção, prevenção e solução da maior dos problemas socioambientais. O que passou a orientar essa nova visão político-administrativa foi a percepção de que o desenvolvimento urbano daqui para frente deverá ocorrer, necessariamente, sob bases socioambientais sustentáveis. É que até meados da década de 1980, a maioria dos ambientalistas brasileiros eram alheios ao problema do desenvolvimento: ecologia e economia eram percebidos como realidades antagônicas.

A importância e autonomia dos municípios são fundamentais para inseri-los na organização político-administrativa do país, nas palavras de Paulo BONAVIDES²⁷¹:

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

Nesta nova realidade, os municípios estão mais próximos da sociedade e dentro dos critérios da competência executiva comum, eles têm a atribuição deliberativa sobre assuntos de interesse local, como o licenciamento/autorização e a fiscalização.

Dentro deste entendimento Celso Antonio Pacheco FIORILLO²⁷²:

²⁷⁰ MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Curitiba: Papyrus, 1996. p. 52.

²⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 312.

O município, adotado como ente federativo, conforme preceituam os arts. 1º e 18 da Constituição Federal, recebeu autonomia, possuindo competências exclusivas (art. 30) e organização política (art. 29). Isso possibilita uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida, porquanto é no Município que nascemos, trabalhamos, nos relacionamos, ou seja, é nele que efetivamente vivemos. Na verdade, é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em especial em um país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada. [...] 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.

Na mesma linha, devido ao fato do município possuir competência executiva em matéria ambiental, na vigência da Lei Complementar nº 140/11, o egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, se manifestou na decisão do julgamento em 30 de abril de 2014 de Agravo de Instrumento nº 5007516-46.2014.404.0000/RS, Terceira Turma, Relator Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler:

Trata-se de agravo de instrumento com pedido liminar em face de decisão que indeferiu a antecipação de tutela para fins de suspensão da exigibilidade do pagamento das multas referentes ao Auto de Infração nº 4974477 com Termo de Apreensão - TAD nº 140996 e Auto de Infração nº 497490 - TAD 098499 e de liberação da madeira apreendida e depositada na empresa (termo de apreensão nº 140996).

[...]

Não se pode olvidar que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental que deve ser analisado sob a égide do interesse público, visto que é um 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 (artigo 225 da CF).

A proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CRFB/88. Cabe a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar, com o objetivo de promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna, a flora e os recursos hídricos, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares. **Assim a Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011 também define legalmente a atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos e, por meio de seu**

²⁷² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 220.

artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização.

Em matéria ambiental, a preocupação central da tutela jurídica é com a prevenção ou a máxima mitigação de quaisquer danos, visto que estes afetam (embora desigualmente) toda coletividade e comprometem a própria existência das futuras gerações. Assim, os princípios nucleares do Direito Ambiental sedimentam o dever de proteção do meio ambiente, evitando riscos potenciais e prevenindo a degradação ambiental, com o objetivo manter o equilíbrio do ecossistema, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

[...]

Assim, havendo disposição legal expressa que autoriza a apreensão de equipamentos, veículos ou produtos utilizados/obtidos na infração ambiental, e **previsão constitucional que estipula a competência comum dos três entes federativos para promover a proteção do meio ambiente e Lei Complementar que define a atuação supletiva e subsidiária dos entes no exercício do poder de polícia ambiental e na atribuição comum de fiscalização**, não vislumbro, em análise liminar, ilegalidade na atuação do IBAMA que agiu nos estritos limites do art. 72, IV, da Lei 9.605/98 e nos artigos 3º, IV, 14 e 105 do Decreto nº 6.514/08²⁷³. (grifo nosso)

Os assuntos de interesse local estão adstritos à competência executiva municipal, não cabendo aos outros entes federados interferir nessa gestão, a não ser de forma subsidiária através de auxílio técnico, ou de forma suplementar para os municípios que não possuem conselho de meio ambiente e/ou corpo técnico para deliberar sobre processos de licenciamento e fiscalização, desta forma sedimentando o federalismo cooperativo.

Para Paulo Affonso Leme MACHADO²⁷⁴ “o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”. Dentro da linha de raciocínio, o autor que em pesquisa jurisprudencial no Tribunal Constitucional da Espanha encontrou julgado que afirma: “concretizar este interesse em relação a cada matéria não é fácil e, em determinadas ocasiões, só se pode chegar a distribuir a competência sobre a mesma, em função do interesse predominante”.

²⁷³ BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **Agri nº 5007516-46.2014.404.0000/RS**, Relatora Desembargadora MARGA INGE BARTH TESSLER, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 30 de abril de 2014.

²⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 127.

No mesmo diapasão, em que se verifica a necessidade de licenciar obra ou atividade que envolva recursos minerais, existindo no município órgão ambiental licenciador e o impacto da extração for local, caberá ao órgão municipal licenciar e não ao órgão federal, mesmo o bem sendo da União, caracterizando a predominância do interesse.

Na esteira do interesse local intrínseco aos Municípios, sem interferência da União e dos Estados, preleciona Paulo José Leite FARIAS²⁷⁵, que é limitada e protegida a autonomia administrativa municipal devido ao fato de o Município ter competência técnica exclusivamente nos assuntos locais, pois nem o governo federal nem os governos estaduais podem interferir na autonomia administrativa que eles possuem.

Muitos são os Estados brasileiros que não possuem a realidade vivenciada em Santa Catarina quanto a competência executiva comum em matéria ambiental relacionada a cooperação com os Municípios, segundo Paulo Affonso Leme MACHADO²⁷⁶:

Quem deve resolver o problema inicialmente é quem está perto dele. No quadro das pessoas de Direito Público é o Município que deve ter competência administrativa prioritária para controlar e fiscalizar as questões ambientais. Contudo, sem embargo de meu entusiasmo pela atuação dos Municípios nesse campo, assinalo que não é matéria fácil essa municipalização do licenciamento ambiental, pois muitos deles não têm recursos financeiros e alguns deles usarão de forma ineficiente o controle ambiental, querendo aumentar a receita ou o emprego, com sacrifício da sanidade do ambiente.

Como já visto, mais de quarenta municípios, entre eles, Blumenau, Brusque, Itajaí, Navegantes, Guabiruba, Pomerode, Indaial, Timbó, somente citando o Vale do Itajaí, possuem Fundações de Meio ambiente composta por profissionais habilitados para licenciar e autorizar condutas e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, bem como, fazem uso do Poder de Polícia, intrínseco a fiscalização para proteger os recursos naturais.

²⁷⁵ FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1999. p. 145-146.

²⁷⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 127.

Caso exemplificativo é o município de Blumenau que possui a Fundação do Meio Ambiente – FAEMA²⁷⁷, a segunda criada em território nacional e conta com um quadro de mais de 40 integrantes entre técnicos e servidores administrativos. Realiza a fiscalização através de legislação própria, Lei Complementar nº 747/10²⁷⁸, que instituiu o Código de Meio Ambiente do Município de Blumenau.

Ampara a referida lei o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras de impacto local, haja vista o município ter recebido habilitação para licenciamento nível III, através da Resolução CONSEMA nº 006/07²⁷⁹, não necessitando tanto a União, quanto o Estado, preocuparem-se com as atividades de impacto local a serem licenciadas como será visto a seguir.

No início dos anos 90, um agricultor residente no município de Apiúna, Vale do Itajaí, para fazer o corte de vegetação nativa dentro da legalidade, independente da área, deveria, por várias vezes, se deslocar ao município de Blumenau, onde é a sede regional da Fundação do Meio Ambiente – FATMA, a fim de solicitar autorização para o desmate, haja vista o município em tela não possuir órgão ambiental deliberativo.

Na atualidade o referido município possui Secretaria de Meio ambiente que através de convênio para o corte de vegetação nativa denominado, “Termo de Delegação de Atribuições”, firmado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS²⁸⁰ e FATMA, com fulcro na Lei Complementar nº 140/11, tem permissão para autorizar o corte de vegetação nativa nas proporções de vinte metros cúbicos ou quinze árvores, bem como o limite de até três hectares de vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração.

²⁷⁷ BLUMENAU. **FAEMA – Fundação Municipal de Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.blumenau.sc.gov.br/secretarias/fundacao-do-meio-ambiente/faema>. Acesso em 22/06/2014.

²⁷⁸ BLUMENAU. **Lei Complementar nº 747, de 23 de março de 2010**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-2010-institui-o-codigo-do-meio-ambiente-do-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias-2013-07-05.html>. Acessado em 22 de junho de 2014.

²⁷⁹ SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 006, de 21 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&lang=brasilian_portuguese. Acesso em 22 de junho de 2014.

²⁸⁰ SANTA CATARINA. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=catview&gid=54&Itemid=46&lang=brazilian_portuguese. Acesso em 22/06/2014.

Exemplos como os acima de uma Fundação estruturada como em Blumenau, quanto de Secretarias como a de Apiúna, demonstram que os municípios, com muita ou pouca estrutura física ou de pessoal, operam dentro de um federalismo cooperativo e exercem suas competências executivas dentro da matéria ambiental de forma exemplar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste tópico, apresentam-se as considerações finais desta investigação. Para desenvolvê-la buscou-se apurar a eficiência do Estado de Santa Catarina e, principalmente, de seus Municípios em licenciar e fiscalizar atividades e condutas relacionadas ao meio ambiente. Verificar se os regulamentos administrativos, editados no estado Barriga Verde, estão em consonância com as premissas, harmonia e cooperação, afetas a competência executiva comum e por fim, como os entes políticos efetivam a aplicação da Lei Complementar nº 140/11.

A preocupação com o direito ao meio ambiente é recente. Com o fim da segunda grande guerra iniciou-se um movimento, de forma tímida, a fim de discutir os problemas que a industrialização, sem controle, estava gerando, que culminou com a Conferência da ONU em Estocolmo na Suécia em 1972, onde se discutiu como a forma perdulária da utilização dos recursos naturais estava afetando o planeta.

Conceito inovador sobre a proteção do meio ambiente dentro de suas várias formas trouxe a CRFB/88. O bem, ora tutelado, adquiriu *status* de direito fundamental de primeira grandeza no ordenamento jurídico pátrio.

Dentro da premissa do “interesse” a competência executiva comum em matéria ambiental foi cercada de incertezas. O artigo 23 da CRFB/88 deixou dúvidas qual seria o órgão ambiental que deveria ser o gestor do licenciamento/autorização de condutas e atividades efetivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.

Fato contrário se apercebe quando da gestão das florestas (Bioma Mata Atlântica), regulamentada pela Lei nº 11428/06, que atribuiu aos órgãos estaduais de meio ambiente a gestão. Diferente do critério do “interesse” aqui a competência é delimitada pela “matéria”. Na mesma linha a Lei nº 12651/12, Lei de Proteção as Florestas Nativas, determina que o manejo dependerá de autorização do órgão estadual de meio ambiente.

O Brasil adotou o Estado Federativo, não permitindo a concentração de poder pelo mesmo ente federado ou poder constituído. Em matéria ambiental a competência administrativa é executiva e comum sendo regulamentada pela Lei Complementar nº 140/11 que normatizou qual ente político é competente para licenciar e fiscalizar condutas e atividades degradadoras na natureza.

Demonstra-se que o SISNAMA foi instituído e está regulamentado pela Lei nº 6938/81. Estruturando-se em seis níveis fundamentais. Dentro da PNMA, a previsão legal para o licenciamento ambiental, está elencada no artigo 10. Com a edição da Lei Complementar 140/11, a “titularidade” dos Estados para licenciar e fiscalizar condutas e atividades degradadoras foi alterada, passando a competência a todos os integrantes do SISNAMA, deixando o critério dominial ser preponderante, passando o interesse local, regional ou nacional, a reger a matéria.

Denota-se que foi a intensão do legislador quando da edição da Lei Complementar nº 140/11, instituir a cooperação e a harmonia entre os entes federados no que tange a proteção do meio ambiente.

Os dispositivos legais infraconstitucionais que normatizam o licenciamento ambiental federal, se fazem presentes no Estado de Santa Catarina, através do artigo 29 da Lei nº 14675/09 (Código Estadual do Meio Ambiente) delimitando o licenciamento ambiental de atividades consideradas potencialmente degradadoras por meio de Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Neste diapasão a regulamentação do artigo 29 do Código Estadual de Meio Ambiente catarinense veio através do CONSEMA, que editou várias resoluções a partir do ano de 2006 correlatas ao tema, sendo as duas mais recentes de nº 013 e 014, ambas de 2012. A primeira elenca as atividades que necessitam de licenciamento estadual, já a Resolução CONSEMA nº 014/12, enumera as atividades que geram impacto local, sendo licenciadas pelos municípios.

Dentro dessa premissa, constata-se que na atualidade existe uma forte tendência em municipalizar uma série de serviços públicos que anteriormente possuíam influência da União e dos Estados, como saúde e educação. Não está sendo diferente com a tutela ambiental.

A Lei Complementar nº 140/11, em seu artigo 17, determina que os entes federados exerçam o Poder de Polícia Administrativa, em matéria ambiental, durante a fiscalização. Dentro dessa nova ordem jurídica, se faz necessário discutir com a sociedade a fim de basilar o norte a ser seguido, para que os ditames do novel dispositivo legal sejam colocados em prática com inteligência.

Como se verifica, os municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente e corpo técnico dentro de secretarias ou fundações ligadas a deliberação e fiscalização em matéria ambiental possuem a regulamentação necessário para gerenciar os processos licenciatórios em suas várias fases, bem como deliberar sobre autorizações ambientais e dentro do binômio prevenção/repressão promover o combate às infrações ambientais através da aplicação de sanções administrativas.

Demonstra-se após CRFB/88 que os Municípios passaram a compor o cenário federativo, formando ao lado de União e Estados uma esfera de autonomia passando a ser mais atuantes dentro de critérios políticos, administrativos e financeiros.

Como se observa, estão eles mais próximos da sociedade e dentro dos critérios da competência executiva comum é sua atribuição deliberar sobre assuntos de interesse local, como o licenciamento/autorização e a fiscalização.

Os assuntos de interesse local estão adstritos à competência executiva municipal, não cabendo aos outros entes federados interferir nessa gestão, a não ser de forma subsidiária através de auxílio técnico, ou de forma suplementar junto aos municípios que não possuem conselho de meio ambiente e/ou corpo técnico para deliberar sobre processos de licenciamento e fiscalização, desta forma sedimentando o federalismo cooperativo.

Dentro deste contexto pode-se verificar que quando se pretende licenciar obra ou atividade como as que envolvem recursos minerais (Bens da União), existindo no município órgão ambiental licenciador e o impacto da extração for local, caberá ao órgão municipal licenciar e não o órgão federal, mesmo o bem sendo da União, caracterizando a predominância do interesse.

Como se verifica, muitos são os Estados brasileiros que não possuem a realidade vivenciada em Santa Catarina quanto à competência executiva em matéria ambiental com relação aos Municípios. Mais de quarenta cidades catarinenses, entre elas, Blumenau, Brusque, Itajaí, Navegantes, Guabiruba, Pomerode, Indaial, Timbó, somente citando o Vale do Itajaí, possuem Fundações de Meio ambiente composta por profissionais habilitados para licenciar, bem como, fazem uso do Poder de Polícia, intrínseco a fiscalização para proteger os recursos naturais.

Caso exemplificativo é o município de Blumenau que possui Fundação do Meio Ambiente e realiza fiscalização através de legislação própria, Lei Complementar nº 747/10, que instituiu o Código de Meio Ambiente do Município de Blumenau, bem como, a referida lei, regulamenta o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras de impacto local, haja vista o município ter assinado convênio com o Estado para licenciar e ter recebido habilitação para licenciamento nível III, através da Resolução CONSEMA nº 006/07.

Percebe-se que a subjetividade para atribuir a competência executiva aos entes federados perde força quando a redação dos dispositivos normativos possuem critérios objetivos, como as Resoluções do CONSEMA nº 013 e 014, ambas de 2012.

As resoluções possuem indicadores para determinar se o licenciamento é de competência estadual ou não, como área útil, quantidade de funcionários, quantidade de resíduos, entre outros, delimitando com maior clareza e objetividade o interesse regional ou local.

A edição, por parte dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de resoluções que atribuem aos Municípios o licenciamento ambiental como no caso da Resolução CONSEMA nº 014/12, que versa sobre o baixo impacto, demonstra por parte do estado de Santa Catarina que a cooperação entre os entes federados, Estado e Municípios já é corriqueira.

Exemplo disso é o fato de quarenta e dois municípios catarinenses possuírem delegação por parte do CONSEMA para licenciar obras e atividades nível III, nos moldes do artigo 4º da Resolução CONSEMA nº 002/2006, que define as

atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, bem como os critérios necessários para o licenciamento municipal por meio de convênio.

Outro exemplo latente de um sistema cooperativo entre os entes federados, Estado e Municípios catarinenses, observa-se na Resolução CONSEMA nº 010/10, que lista as ações consideradas de baixo impacto ambiental, para fins de autorização por parte dos municípios em áreas de preservação permanente, com fulcro inciso XI, do artigo 11 da Resolução do CONAMA nº 369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais de baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção nestes espaços especialmente protegidos.

E por fim demonstra-se a efetividade de um federalismo cooperativo no Estado catarinense com a implementação de convênios como o que ocorre entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS e a Secretaria de Segurança Pública, através da Polícia Militar, aumentando sensivelmente a fiscalização no território catarinense.

Na composição de convênios, pode-se citar que no início dos anos 90, um agricultor residente no município de Apiúna, Vale do Itajaí, para fazer o corte de vegetação nativa dentro da legalidade, deveria, se deslocar ao município de Blumenau, onde é a sede regional da Fundação do Meio Ambiente – FATMA, a fim de requer autorização para desmate, haja vista o município em tela não possuir órgão ambiental deliberativo.

Na atualidade o referido município possui Secretaria de Meio ambiente que através de convênio para o corte de vegetação nativa denominado, “Termo de Delegação de Atribuições”, firmado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS e FATMA, com fulcro na Lei Complementar nº 140/11, tem permissão para autorizar o corte de vegetação nativa nas proporções de vinte metros cúbicos ou quinze árvores, bem como o limite de até três hectares de vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração.

Exemplos, como os acima, tanto de uma Fundação estruturada há décadas (Blumenau), quanto pequenas Secretarias (Apiúna), denotam que os

municípios pequenos ou grandes operam dentro de um federalismo cooperativo e exercem suas competências executivas dentro da matéria ambiental de forma exemplar.

Com base na pesquisa realizada, conclui-se que nos municípios catarinense existem estruturas que estão previstas no artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como suporte técnico necessário para dentro do interesse ou impacto local deliberar sobre licenciamento/autorizações e realizar a fiscalização de atividade e condutas lesivas ao meio ambiente.

Entende-se que os órgãos de gestão ambiental estadual como CONSEMA e FATMA, dentro de suas atribuições editam atos normativos que vem de encontro à cooperação entre Municípios e Estado. Pode-se exemplificar o fato em tela pela edição de Resoluções do CONSEMA, permitindo convênios e acordos institucionais.

Por fim, a harmonia e cooperação entre Estado e Municípios catarinenses vêm de encontro aos ditames da Lei Complementar nº 140/11. Constata-se, este ambiente, através dos convênios firmados entre os dois entes federados a fim de licenciar empreendimentos, obras e atividades potencialmente poluidoras e autorizar a utilização racional e controlada por parte dos municípios da vegetação nativa no território Barriga Verde.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método. 2013.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Decreto nº 6.514/2008**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BLUMENAU. **FAEMA – Fundação Municipal de Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.blumenau.sc.gov.br/secretarias/fundacao-do-meioambiente/> faema. Acesso em 22/06/2014.
- BLUMENAU. **Lei Complementar nº 747, de 23 de março de 2010**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-omplementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-2010institui-o-codigo-do-meio-ambiente-do-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias-2013-07-05.html>. Acessado em 22 de junho de 2014.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03 de outubro de 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 3.179/99, de 21 de setembro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179.htm. Acesso em 08 de maio de 2014.
- BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 18 de julho de 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 6660, de 21 de novembro de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em 15 de maio de 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 73030, de 30 de Outubro de 1973**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 04 abril 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 99274, de 06 de junho de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acessado em 17 julho 2013.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967** – Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-303-28-fevereiro-67-376059-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 27 de setembro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 27 de maio de 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 02 de abril de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 20 de outubro de 2013.

BRASIL, **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm providências. Acesso em 02 de novembro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm. Acesso em 04 de abril de 2013.

BRASIL. **Lei nº 7804, de 18 de julho de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm. Acesso em 27 setembro de 2013.

BRASIL, **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm. Acesso em 18 de setembro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 05 de novembro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 10650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Acesso em 05 de novembro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 11428, de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em 15 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em 12 de dezembro 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2008**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 17 de maio de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RESp nº 592.682 - RS (2003/0167167-4)**, Relator(a) Ministra DENISE ARRUDA, Órgão Julgador PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento: 06 dez 05. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200301671674&dt_publicacao=06/02/2006. Acesso em 03 de março de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgReg nº 711.405 - PR (2004/0179014-0)**, Relator Ministro HUBERTO MARTINS, Órgão Julgador SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 07 de Abril de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **MS nº 22164-0(SP)**, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento: 30 out 95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691> Acesso em: 02 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **AgI nº 2003.01.00.029018-7/DF**, Relator(a) Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 15 dez 03. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200301000290187&pA=200301000290187&pN=201295620034010000>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **AgRI nº 5007516-46.2014.404.0000 /RS**, Relatora Desembargadora MARGA INGE BARTH TESSLER, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 30 de abril de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **ApCiv nº 96.00.0490-7/BA**, Relator(a) Desembargador JOÃO BATISTA MOREIRA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 17 out 12. Disponível em: http://www.trf1.jus.br/Processos/JurisprudenciaOracle/JurisprudenciaDetalhesAcordao.php?Total=1&VAR_APROC=1500%401100%401101%401102%401200%401203%401204%401300%401305%401306%401400%401407%401408%402001%402101%402102%402103%402111%402112%402113%402114%402115%402116%402117&BOTAOCONSULTA=0&TIPOCONSULTA=0&NumDoc=00040902219964013300&TpRelator=1&TpData=1&SJ_TODAS=1&CONSULTA_ACORDAO=checked&RegistroInicial=1&. Acesso em 03 de março de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **AMS nº 2003.70.00.027578-8/RS**, Relator(a) Desembargadora MARIA LÚCIA LUZ LEREIRA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 11 dez 07. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=1988839&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|licenca|ambiental.|revogacao|ibama.|camaroes|exoticos. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **ApCív nº 2008.72.01.003039-0**, Relator Desembargador CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 10 ago 10. Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesqui

sa&selForma=NU&txtValor=200872010030390&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=11cf51d90e853ed787198a7f1f50066a&txtPalavraGerada=vjBH.

Acesso em 27 de abril de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **ApCiv nº 5002527-48.2012.404.7216/SC**, Relator(a) Desembargadora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 05 set 13. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6073255&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|dano|ambiental.|infracao.|autuacao|instituto|federal.|terreno|marinha.|protecao|do|meio|ambiente.|constituicao|legitimidade.|competencia|comum|dos|entes|federativos. Acesso em 08 de abril de 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. Curitiba: Juruá, 2006.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRIERA, Heline Sivini, “Competências ambientais”. In: CANOTINHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (orgs.), **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1999.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. São Paulo: RT, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competência**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 5. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 29-30.

- MARQUES, José Carlos. O IBAMA, o bagre e o bode. Revista Isto É. ed. 1957. 02 mai 2007. Disponível em: http://www.istoe.com.br/assuntos/editorial/detalhe/3701_O+IBAMA+O+BODE+E+O+ BAGRE. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.
- MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003.
- MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Curitiba: Papirus, 1996.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. ano 1, nº 2 – abril-junho. São Paulo: RT. 1996.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2001.
- NEIVA, Álvaro. **Protocolo de Quioto**. Ecologia, Rio de Janeiro, ano XI, n. 96, set. 2001.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, em 05 de junho de 1972**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2012.
- ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 03 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2012.
- PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.
- SAMPAIO, Francisco José Marques. **Meio ambiente no direito brasileiro atual**. Curitiba: Juruá, 1993.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, um conceito transdisciplinar por excelência**. Rio de Janeiro: Revista Tempo Brasileiro, 2003.
- SANTA CATARINA. **Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA: Municípios habilitados para realizarem licenciamento ambiental das atividades de impacto local**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&labrazilian_portuguese. Acesso em 13 de maio de 2014.
- SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao>

/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf. Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1017, de 13 de novembro de 1991**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 27 setembro de 2013.

SANTA CATARINA. **Lei nº 8039, de 23 de julho de 1990**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 27 setembro de 2013.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 001, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/88-resolucao-consema-01-2006-licenciamento-e-estudos-ambientais> Acesso em 13 de maio de 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 002, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&Itemid=46&lang=. Acesso em 20 de maio de 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 013, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 014, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 006, de 21 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&lang=brazilian_portuguese. Acesso em 22 de junho de 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 10, de 17 de dezembro de 2010**. Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=116&Itemid=46&lang=. Acesso em 17 de maio de 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 2ª Câmara de Direito Público. **Apelação Civil nº 2009.036588-6**, Relator Desembargador ROBERTO BASSCH LUZ, Data do Julgamento: 15 mar 14. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090365886>. 20 de janeiro de 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 4ª Câmara de Direito Público. **AgI nº 2008.050308-1**, Relator Desembargador JAIME RAMOS, Data do Julgamento: 01 out 09. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090105163>. Acesso em 27 de janeiro de 2014.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

- SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Tutela Penal dos interesses Difusos**. São Paulo: Atlas, 2000.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 55
- SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis**. vol. 1. São Paulo: RT, 2004.
- SOUZA, José Fernando Vidal de. **Água: fato de desenvolvimento e limitador de empreendimento**. São Paulo: Modelo, 2011.
- WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.
- TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas e outras sanções administrativas – comentários ao Decreto 3.179 de 21.09.1999**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo – comentários ao Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2013.

ANEXOS

LEI COMPLEMENTAR Nº 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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar 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.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

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

II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

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;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do **caput** podem ser firmados com prazo indeterminado.

§ 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.

§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.

§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

CAPÍTULO III

DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

Art. 6º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Art. 7º São ações administrativas da União:

I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;

VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - 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;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

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

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies **in situ**;

XVII - controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, **habitats** e espécies nativas;

XVIII - aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;

XIX - controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;

XX - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;

XXI - proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI;

XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;

XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;

XXIV - exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e

XXV - exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - 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;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessionárias em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e

c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

XVII - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies **in situ**;

XVIII - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º;

XIX - aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

XX - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e

XXI - exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - 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;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

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; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

Art. 11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

Art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o **caput**, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

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

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§ 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Art. 15. 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.

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de

infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.

§ 1º Na hipótese de que trata a alínea “h” do inciso XIV do art. 7º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da entrada em vigor do ato previsto no referido dispositivo.

§ 2º Na hipótese de que trata a alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da edição da decisão do respectivo Conselho Estadual.

§ 3º Enquanto não forem estabelecidas as tipologias de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, os processos de licenciamento e autorização ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor.

Art. 19. O manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas nesta Lei Complementar dar-se-ão nos termos da legislação em vigor.

Art. 20. O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

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

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

Art. 21. Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 22. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de dezembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF
Francisco Gaetani

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.12.2011 e retificado em 12.12.2011