



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Faculdade de Direito

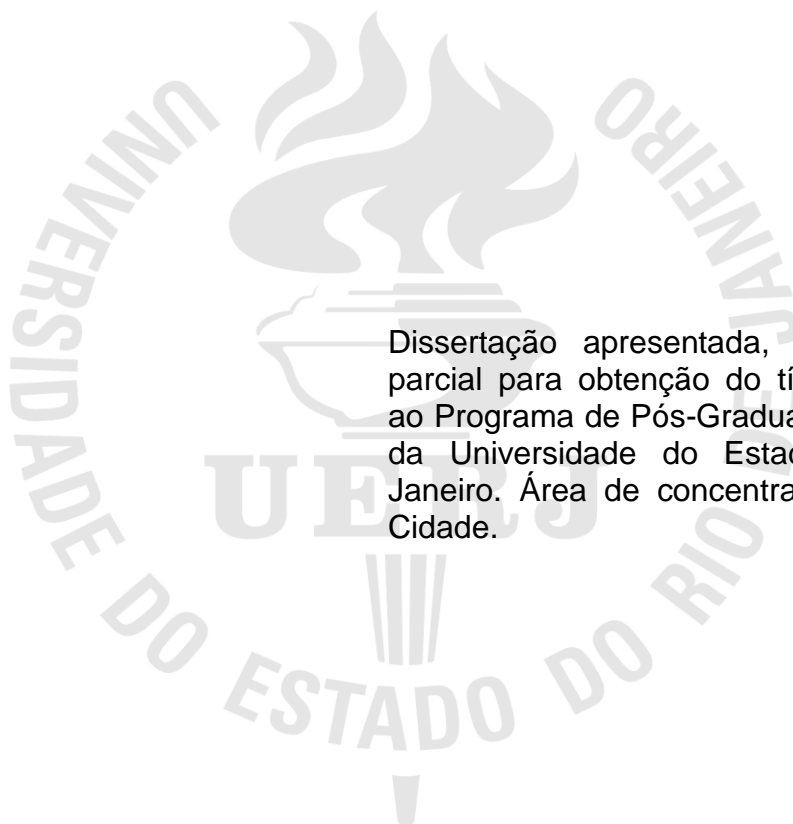
Marcus de Almeida Lima

**O licenciamento municipal das atividades de baixo impacto  
ambiental no federalismo cooperativo**

Rio de Janeiro  
2013

Marcus de Almeida Lima

**O licenciamento municipal das atividades de baixo impacto ambiental no  
federalismo cooperativo**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Angela Moulin S. Penalva Santos

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L732 Lima, Marcus de Almeida.

O licenciamento ambiental das atividades de baixo impacto ambiental no federalismo cooperativo / Marcus de Almeida Lima. – 2013.  
114 f.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Moulin S. Penalva Santos.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Direito ambiental - Teses. 2. Direito urbanístico - Teses. 3.Licenças ambientais - Teses. I. Santos, Angela Moulin S. Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.6

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Marcus de Almeida Lima

**O licenciamento municipal das atividades de baixo impacto ambiental no  
federalismo cooperativo**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Angela Moulin S. Penalva Santos (Orientadora)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Aricia Fernandes Correia  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof<sup>o</sup> Dr. Cleber Francisco Alves  
Universidade Católica de Petrópolis

Rio de Janeiro

2013

## DEDICATÓRIA

Ao meu eterno mestre, Nilo Florêncio de Almeida Lima, dedico mais essa demonstração de que "no fim, dá tudo certo";

À minhas adoradas filhas, a minha gratidão por serem a maior motivação para eu querer que tudo dê sempre certo;

À minha amada Ana Terra, pela inspiração, e por me acalantar, quando alguma coisa **ainda** não deu certo.

## **AGRADECIMENTOS**

Às minhas orientadoras Ângela e Arícia por acreditarem na minha capacidade de "dar a volta por cima".

À todos aqueles servidores públicos, das diversas Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do RJ, que tiveram a sensibilidade de abrir mão da burocracia do seu dia-a-dia, para ajudar este "insistente" pesquisador.

Às equipes da Gerência de Apoio à Gestão Ambiental Municipal (GEGAM) e da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM) do INEA, por disponibilizar os dados necessários para a viabilização deste trabalho.

À todos os professores com quem tive a oportunidade de conviver e aprender ao longo desses 2 anos e meio, e principalmente, por servirem de inspiração para que eu persevere no objetivo de me tornar um professor universitário.

À dedicada Chefe do PPGDIR, Sônia Maria Lagos Leitão, pela eficiência, prontidão, e, em especial, pela paciência com esse "atrapalhado" mestrando.

À minha tia Rosa, meu primo Romildo, meu Tio Humberto, por disponibilizarem sempre quando precisei, um pouso nesta cidade maravilhosa, enquanto estive cursando o mestrado.

Às minhas irmãs pelo incentivo constante.

Aos meus anjos da guarda, é claro, pela iluminação e constante proteção.

## RESUMO

LIMA, Marcus de Almeida. *O licenciamento municipal das atividades de baixo impacto ambiental no federalismo cooperativo*. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Ao longo dos 32 anos de vigência da Política Nacional de Meio Ambiente, a repartição de competências para a proteção do meio ambiente tem sido um grande desafio para o Federalismo Cooperativo no Brasil. Em função disso, uma enorme gama de atividades que apresentam potencial de impacto menor, de âmbito local, permanecem em grande parte, fora do controle. Tal situação configura-se como um entrave para a garantia da Cidade Sustentável, direito garantido em nosso ordenamento jurídico. A inclusão do ente municipal no rol de entes competentes para defender e preservar o meio ambiente, indica uma tendência do legislador à aplicação do Princípio da Subsidiariedade como forma de solução para o problema. O presente estudo, propõe-se a analisar essa problemática, a partir do sistema federalista cooperativo de distribuição de competências, em especial a partir do advento da Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011, com ênfase especial na política de descentralização adotada pelo Estado do Rio de Janeiro desde 2007.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Federalismo cooperativo. Impacto ambiental local.

## ABSTRACT

LIMA, Marcus de Almeida. *Environment licensing of lower impact activities by local authorities, in the context of the cooperative federalism*. 2013. 114 f. Dissertação ( Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Throughout the past 32 years, since the launch of the National Environment Protection Policy, the sharing of power between the confederate entities for environment protection has been a challenge to the cooperative federalism in Brazil. In view of that, a wide range of environment harmful activities of lesser impact has remained out of the authorities' control. Such has become a major obstacle for the governance of sustainable cities, a right that is granted by our legal system. The attribution of governance power to local (municipal) governments indicates our legislator's wish to adopt the Subsidiary Principle as a way to approach the problem. The present study intends to analyze this issue, by looking at the cooperative federalism and its power sharing strategies, specially, after the implementation of the LC-140, with special emphasis on the decentralization policy adopted by the State of Rio de Janeiro, since 2007.

Keywords: Environment protection. Cooperative federalism. Local power.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Licenças emitidas em 2012, por tipologia (amostragem aleatória).....	91
Tabela 4.2 - Tabela de enquadramento dos municípios de acordo com as classes de licenciamento ambiental.....	94
Tabela 4.3 - Estados da Federação e Descentralização do Licenciamento.....	100
Tabela 4.4 - Evolução Histórica da Descentralização do Licenciamento no Estado do RJ.....	103
Tabela 4.5 - Histórico Comparativo de Licenças Ambientais Emitidas pelo Estado do RJ e pelos municípios conveniados.....	104

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>O MODELO BRASILEIRO DE FEDERALISMO COOPERATIVO.....</b>	<b>13</b>
1.1	<b>Aspectos Históricos do Federalismo.....</b>	<b>13</b>
1.2	<b>O Federalismo Dual e o Federalismo Cooperativo.....</b>	<b>16</b>
1.3	<b>Princípio da Subsidiariedade no Federalismo Cooperativo.....</b>	<b>19</b>
1.4	<b>O Federalismo no Brasil - O Movimento Pendular de Centralização e Descentralização dos Poderes.....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO FEDERALISMO COOPERATIVO.....</b>	<b>24</b>
2.1	<b>Distribuição de Competências para a Proteção do Meio Ambiente no Brasil: notas em referência a outras federações.....</b>	<b>24</b>
2.1.1	<u>A distribuição de competências materiais.....</u>	<u>25</u>
2.1.2	<u>A distribuição de competências legislativas - As normas gerais.....</u>	<u>28</u>
2.2	<b>Histórico da Repartição de Competências para Proteção do Meio Ambiente no Brasil.....</b>	<b>35</b>
2.3	<b>Análise da Distribuição Atual da Competência Comum para Proteção do Meio Ambiente - Lei Complementar 140 de 2011.....</b>	<b>39</b>
2.3.1	<u>Breve histórico da redação final da LC-140.....</u>	<u>39</u>
2.3.2	<u>A LC-140 e a Repartição de Competências para o Licenciamento Ambiental.....</u>	<u>42</u>
2.3.3	<u>As Atribuições para Fiscalização Ambiental, de acordo com a LC-140.....</u>	<u>44</u>
2.3.4	<u>Questionamentos quanto à Constitucionalidade da LC-140.....</u>	<u>46</u>
2.4	<b>Formas Legais de Cooperação entre os Entes Federados - Atuação Subsidiária e Atuação Supletiva.....</b>	<b>48</b>
<b>3</b>	<b>O Licenciamento Ambiental das Atividades de Impacto Ambiental Local como Forma de Construção da Cidade Sustentável.....</b>	<b>52</b>
3.1	<b>Conceito de Cidade Sustentável - O Estatuto da Cidade.....</b>	<b>52</b>
3.2	<b>O Papel do Município na Garantia do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado - Aplicação do Princípio da Subsidiariedade.....</b>	<b>58</b>

3.3	<b>Princípios do Direito Ambiental Aplicados ao Licenciamento</b> .....	63
3.3.1	<u>Princípio da Dignidade da Pessoa Humana</u> .....	64
3.3.2	<u>Princípio da</u> <u>Prevenção</u> .....	66
3.3.3	<u>Princípio da Precaução</u> .....	67
3.3.4	<u>Princípio do Poluidor-Pagador</u> .....	69
3.3.5	<u>Princípios da Informação e da</u> <u>Participação</u> .....	71
3.3.6	<u>Princípio do Desenvolvimento</u> <u>Sustentável</u> .....	73
3.3.7	<u>Princípio da Função Socioambiental da Propriedade</u> .....	73
3.3.8	<u>Princípio da Legalidade</u> .....	75
3.3.9	<u>Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado</u> .....	75
3.4	<b>O Instrumento do Licenciamento Ambiental como Forma de Controle das Atividades Potencialmente Poluidoras</b> .....	76
3.5	<b>Controle das Atividades de Baixo Impacto - Interesse Local?</b> .....	81
4	<b>ESTUDO DE CASO - A DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES DE IMPACTO LOCAL NO ESTADO DO RJ</b>	88
4.1	<b>O Sistema de Descentralização no Estado do RJ</b> .....	88
4.2	<b>O Movimento de Descentralização das Atividades de Licenciamento Ambiental das Atividades de Impacto Local nos demais Estados</b> .....	95
4.3	<b>As Mudanças Trazidas pela LC-140 no Estado do RJ</b> .....	101
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	105
	<b>REFERENCIAS</b> .....	109
	<b>ANEXO A - Texto integral da Lei Complementar 140 de 2011</b> .....	115
	<b>ANEXO B - Convênio de licenciamento entre o Estado do RJ e o município de Petrópolis</b> .....	119
	<b>ANEXO C - Texto integral da Resolução nº 12 do INEA</b> .....	125
	<b>ANEXO D - Texto integral da Resolução nº 42 do CONEMA</b> .....	138

## INTRODUÇÃO

A intervenção indiscriminada do homem no ambiente natural ao longo dos séculos tem se revelado a causa dos graves problemas enfrentados pela humanidade nos dias de hoje, afetando direitos individuais e sociais consagrados no ordenamento jurídico, tais como o direito à vida, o direito à vida com dignidade, o direito à saúde, à moradia e o direito à cidade sustentável.

Analisando-se em especial esse último, percebe-se que entre os grandes desafios dos atuais gestores municipais no tocante à sustentabilidade das cidades, em especial, do espaço urbano, estão a viabilização de saneamento ambiental adequado, a disponibilização de espaços ambientalmente adequados para construção de moradias populares, a garantia da distribuição de água potável com qualidade para a população, a melhoria dos sistemas de mobilidade urbana, e a conservação e ampliação da cobertura vegetal nas áreas urbanas. Naturalmente, todos esses problemas devem ser abordados de forma a se buscar um equilíbrio entre as políticas de preservação ambiental e outros direitos individuais igualmente estabelecidos como o de propriedade e o livre exercício de atividade econômica. Essa busca, torna as soluções ainda mais difíceis.

O licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, instrumento instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81, vem a ser um dos mais importantes instrumentos para se atingir esse equilíbrio. Todavia, ao longo desses 31 anos de vigência da PNMA, aquelas atividades que apresentam potencial de impacto menor, muitas vezes de âmbito meramente local, ainda encontram-se inalcançadas por esse controle. Mesmo que as atividades de maior impacto ambiental venham sendo cada vez mais controladas por meio do licenciamento.

Ocorre que essas atividades ditas de “menor impacto” são justamente as que predominam, em quantidade, e crescendo de acordo com o crescimento da economia. Isso pode significar um grave problema, quando o somatório desses impactos menores, representam um impacto significativo. Impacto esse que é responsável direto pela perda de qualidade de vida nas cidades, pelo fenômeno das variações climáticas e outros males que afligem a humanidade atualmente.

Como exemplo de atividades de baixo impacto que somadas levam a um

impacto significativo, pode-se citar a construção civil. A cada casa ou edifício de apartamentos erguidos em uma cidade, impactos ambientais de menor porte são gerados, tais como o corte de árvores, a impermeabilização do solo, etc, e muitas vezes sem um controle dos órgãos ambientais, a não ser o controle dos aspectos meramente urbanísticos. Ao se somar os impactos gerados por todas essas construções os efeitos na qualidade de vida de uma cidade podem atingir a proporção de uma atividade de impacto chamado de “significativo” como uma indústria de grande porte, uma usina hidrelétrica, ou outras que estão sendo submetidas ao licenciamento ambiental.

Ainda que nos últimos 30 anos, diversas legislações e regulamentos venham sendo criados com o intuito de melhor distribuir essas regras de competência entre os entes federativos, o poder público, aparentemente, não tem conseguido ampliar o alcance de seu controle através do exercício do poder de polícia ambiental, às atividades de baixo impacto ambiental.

A inclusão do ente municipal no rol de entes competentes para defender e preservar o meio ambiente, indica uma tendência do legislador à aplicação do Princípio da Subsidiariedade como forma de solução para o problema. A atribuição de competências privativas, como as de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”<sup>1</sup>, e “legislar sobre assuntos de interesse local”<sup>2</sup>, assim como a competência comum para juntamente com Estados e a União “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, parece ser uma forma de reforçar o controle sobre as atividades de menor impacto.

Por outro lado, as enormes disparidades encontradas entre um município e outro no tocante à sua infraestrutura para o efetivo exercício do poder de polícia ambiental, em especial através do licenciamento das atividades de menor porte e de baixo impacto, demonstram que uma regra única de distribuição de competências, que ignore essas diferenças, tende a tornar o sistema ineficaz.

Através do presente estudo, essa problemática será analisada, a partir do atual sistema federalista cooperativo de distribuição de competências estabelecido pela Constituição Federal e em especial pela LC-140/2011. Com base nisso, a utilização da chamada competência supletiva através da formalização de convênios

---

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 30, inc. VIII

<sup>2</sup> Idem, Art. 30, inc. I

entre estados e municípios, será apresentada como forma de solução para essa problemática. Solução essa que parte de um controle mais abrangente e mais eficaz sobre as atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais de âmbito local, avançando cada vez mais na busca pelas, assim chamadas, “cidades sustentáveis”.

## 1 O MODELO BRASILEIRO DE FEDERALISMO COOPERATIVO

### 1.1 Aspectos Históricos do Federalismo

Considerando-se as formas modernas de Estado, tem-se que o estado Federal é uma das mais complexas. Não apenas isso, trata-se também de um modelo dinâmico, que vai se adaptando à realidade de cada Federação, de acordo com as variações das assimetrias existentes entre seus entes. Neste sentido, percebe-se nos Estados que adotaram esse modelo, movimentos cíclicos de oscilação entre a centralização e a descentralização de poderes ao longo do tempo. Dessa mesma visão compartilha Bothe, afirmando que “o federalismo é um conceito dinâmico. Não existe o federalismo, mas um federalismo atual em determinada federação” (BOTHE, 1995, p.6)

No sentido de melhor compreender esse modelo de Estado, faz-se necessária uma compreensão da origem do Federalismo enquanto forma de organização de nações e povos, e a sua evolução ao longo da história.

Conforme Zimmermann, exemplos de federalismo, no sentido *lato*, ou confederalismo, *stricto sensu*, remontam ao período da Antiguidade Clássica. “As tribos israelenses do segundo milênio antes de Cristo, por exemplo, já se uniam em forma associativa para mútua proteção dos ataques estrangeiros” (ZIMMERMANN, 2005, p. 217).

A própria origem da palavra “federalismo” remonta ao latim *foedus* (acordo, tratado, contrato), mas que historicamente traduziu uma espécie de acordo estabelecido pelo Império Romano com outros povos com o intuito de estabelecer um compromisso de ajuda mútua. Os Estados que se originaram dos *foedus*, em geral, caracterizavam-se pela construção de alianças entre diferentes, visando o alcance de interesses comuns, ao contrário daqueles baseados no chamado “direito de conquista”, onde “conquistados” eram simplesmente subjugados aos interesses dos “conquistadores”.

Na visão de Antunes “à base do conceito de *foedus* está a noção de autonomia, visto que há uma voluntária delegação de determinadas potestades a um ente especialmente constituído para administrá-las” (ANTUNES, 2007, p.6).

No tocante ao aspecto econômico das sociedades organizadas em torno de sistemas feudais, cabe ressaltar o caráter descentralizado nas regiões onde prevaleciam esses sistemas. Francisco Carlos Teixeira da Silva, inclusive, chega a enaltecer esse aspecto de “economia natural ou economia familiar fechada”, a partir da constatação da “completa ausência de moedas e a troca direta de produto por produto” (SILVA, 1984, p. 10). Sob esse aspecto, pode-se atribuir a esse sistema um caráter de forte prevalência dos interesses locais, indicando a aplicação do Princípio da Subsidiariedade na sua forma originária.

Observa ainda Antunes que o sistema feudal caracterizava-se por ser um “sistema de autarquias políticas territoriais que se vinculavam entre si por laços de lealdade e fidelidade cuja origem era um pacto que implicava a troca de proteção e favores recíprocos” (ANTUNES, 2007, p. 6).

Neste sentido, é possível considerar que o sistema que vigorou durante vários séculos em um período da história considerado por muitos como “A Idade das Trevas”, representava um modelo embrionário de federalismo, principalmente em função desse conjunto de alianças entre os diversos feudos, que não estavam submetidos a um poder central, que de fato, não existia. Talvez tenha sido exatamente a falta desse poder central que deixou os feudos vulneráveis sob o aspecto da proteção da propriedade. Daí a sua substituição gradual por um modelo que centralizava, em geral monárquico, cujo principal exemplo foi o estado absolutista francês que a partir da Revolução Francesa centralizou o ensino e a língua, criando, sob a liderança da burguesia parisiense emergente, uma unidade artificial.

A origem do federalismo moderno, pode ser identificada na América do Norte, no período pós-independência das 13 colônias que após romper os laços que as colocavam sob a proteção da Coroa britânica, viram-se desconectadas da comunidade internacional e dessa forma prejudicadas sob o aspecto do comércio com a Europa, e até mesmo do reconhecimento da sua soberania.

Nesse contexto, as colônias sentiram a necessidade de estabelecer um governo central entre elas, que fosse ao mesmo tempo forte o suficiente para manter as conquistas até então obtidas pelo movimento de independência, mas que



pudesse ser limitado em suas atribuições de forma a não restringir excessivamente a soberania dos recém-criados 13 Estados.

Até aquele momento, tendo como base o modelo francês, a verdadeira democracia só parecia ser possível em comunidades pequenas, e até certo ponto homogêneas, enquanto vastos territórios, englobando populações de etnias e culturas diferentes só conseguiam manter sua soberania, defendendo-se de invasões e movimentos separatistas, quando governados de forma centralizadora, autoritária, geralmente na forma de Impérios ou Reinados.

Foi a partir da necessidade de unirem forças para que pudessem crescer e desenvolver-se economicamente - sem abrir mão da autonomia necessária para garantir as peculiaridades de cada Estado - que os representantes desses 13 estados acabaram desenvolvendo um modelo de estado democrático que se contrapõe ao modelo centralizador que vigorava nas principais nações do mundo moderno, a partir da Revolução Francesa. Esses objetivos - unir sem centralizar poder, garantir liberdades sem abdicar de autonomias – podem ser deduzidos do próprio preâmbulo da Constituição escrita naquele ano de 1787: “*We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility (...) do ordain and establish this Constitution for The United States of America.*”<sup>3</sup>

Naturalmente, os Estados antes independentes, ao assumirem esse pacto federativo estavam conscientes de que naquele momento abriam mão de sua soberania individual, em busca de uma soberania do conjunto. Ao tratar desse tema, Dalmo de Abreu Dallari afirmou com muita propriedade que “a decisão de ingressar numa Federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isto ocorre pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado” (DALARI, 1986, p.17).

Importante ressaltar que a forma de federalismo tal como estruturada na citada Convenção já não existe mais nem mesmo nos Estados Unidos, assim como o próprio modelo de Estado Unitário também já não existe na sua forma originária assim como exemplificado neste trabalho pelo Estado absolutista francês, pós-revolução.

---

<sup>3</sup> Traduzido pelo autor da seguinte forma: “Nós, o povo dos Estados Unidos, com o intuito de formar uma união mais perfeita, estabelecer a justiça, garantir a tranquilidade doméstica (...), ordenamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América”.

Ao longo dos séculos passados, e das mudanças ocorridas na ordem mundial, uma variedade de modelos de Estados federativos surgiram, de acordo com as peculiaridades das culturas envolvidas, o que vem frustrando qualquer tentativa de definir de forma concreta esse modelo de Estado. O que se pode observar, segundo Antunes, é uma “variedade de federações e estados unitários, que se diferenciam em muitos tipos”, sendo certa para o autor a ocorrência de “uma tendência à descentralização nos Estados Unitários e, reversamente, uma tendência à centralização nos Estados federais” (ANTUNES, 2007, p. 10).

## **1.2 O Federalismo Dual e o Federalismo Cooperativo**

Uma das características principais que torna possível distinguir os atuais modelos de federação uns dos outros, tem como fundamento as técnicas utilizadas para repartição de competências entre os entes administrativos.

Na tentativa de se classificar as diversas formas de Federalismo, são analisadas as variações existentes de acordo com os critérios de repartição de competências constitucionais entre seus entes. Com base nessas técnicas de repartição de competência, tem-se como formas distintas e mais significativas, a classificação do Federalismo entre os modelos “Dual” e o “Cooperativo”, não sendo raro, entretanto, encontrar-se vestígios de ambos em uma mesma configuração federativa, como é o caso da Federação Brasileira.

As técnicas de repartição de competências adotadas pelas diversas experiências federativas desde a criação dessa forma de Estado pelos constitucionalistas americanos, em última análise, variam de acordo com as combinações entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes. No modelo original americano, por exemplo, a Constituição de 1787 tratou de enumerar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes, ou seja, os remanescentes. Nesse sentido entende Fernanda Menezes Dias de Almeida, ao classificar a técnica utilizada pelo “primeiro modelo do federalismo clássico”, onde se teria trabalhado a repartição de “competências enumeradas e remanescentes, operando-se o que em doutrina se convencionou chamar de repartição horizontal” (ALMEIDA, 2005, p.47).

Na mesma linha de raciocínio, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho que caracteriza a repartição horizontal, como técnica típica do federalismo dual, buscando “separar radicalmente a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação no seu exercício, por parte de outro ente” (FERREIRA FIHO, 1990, p.155).

A natureza rígida desse sistema de repartição “horizontal” de competências, onde aos Estados federados não era permitida ingerência nas questões que fossem “enumeradas” como sendo de competência da União, e, a *contrario sensu*, onde a União não podia intervir nas questões de competência dos Estados, por serem “remanescentes”, quando na prática, essas questões afetavam diretamente tanto a um ente quanto ao outro, acabou fazendo com que o propósito original de descentralização deixasse de ser atingido, provocando a absorção gradual de poderes pela União. Em função disso, as Federações foram buscando, cada vez mais, técnicas alternativas de distribuição de competências, que permitissem uma maior inter-relação, ou cooperação, entre os diversos entes federativos.

A partir dessa preocupação em não retornar a uma forma de Estado em que um poder central acaba assumindo maior controle sobre as decisões que afetam os cidadãos, encontrou-se como alternativa uma outra forma de repartição de competência. Afinal, esses cidadãos, na prática não “vivem” na União, e sim nas cidades, e por essa razão precisam estar mais “próximos” da esfera de poder que lhes determinam normas de agir, e que têm o dever de lhes garantir uma melhor qualidade de vida. Essa alternativa, elaborada a partir de uma técnica menos rígida de distribuição de competências, identificada pela primeira vez na Constituição Alemã de 1919 – Constituição de Weimar – tem sido denominada pela doutrina como repartição vertical de poderes, dividindo uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diversos entes federativos, de forma cumulativa. Tal técnica confere à essa repartição de poderes a capacidade de permitir uma “atuação coordenada dos entes federativos”, levando ao que hoje é entendido pela doutrina como o “federalismo cooperativo”.

Na Constituição de Weimar, foram utilizadas essas duas técnicas de repartição de competências, associando a definição de poderes enumerados e remanescentes, à de poderes concorrentes. Na primeira, as competências foram

distribuídas como uma espécie de “leque” de onde foram “retiradas” aquelas que no entendimento do legislador constituinte da época, com base na situação política do momento, estariam melhor conduzidas sob a guarda do *Reich* (União), e que por esse motivo deveriam ser de sua competência exclusiva. Das demais questões remanescentes, foram elencadas outras que seriam de competência do Reich, mas não de forma exclusiva, apenas prioritária. Sobre essas a União poderia estabelecer normas gerais, deixando para a competência dos *Länder* (Estados) a possibilidade de definir o detalhamento final.

Analisando o modelo alemão de federalismo, Laufer enfatiza a importância da cooperação entre os entes: “A divisão de tarefas entre a União e os estados é apenas um lado de uma moeda, que podemos chamar de ‘cumprimento das tarefas estatais’. O outro lado dessa mesma moeda chama-se cooperação entre a União e os estados no desempenho das tarefas estatais” (LAUFER, 1995, p. 68)

No mesmo sentido, Hesse analisa as oscilações do federalismo na Alemanha Ocidental do pós-guerra, defendendo a necessidade de ampliação dessa relação cooperativa. “No decorrer das mudanças a partir de 1949 este ‘federalismo cooperativo’ tem sido ampliado e a tendência de todos os níveis territoriais se tornarem interligados tem-se intensificado” (HESSE, 1995, p.118)

De fato, ao se considerar as assimetrias encontradas entre os entes federativos, em especial em países de grandes dimensões com variações regionais de grande escala, como é o caso do Brasil, e da Índia, por exemplo, o modelo dual de repartição de competências cria maiores dificuldades para o equilíbrio de poderes. A existência dessas assimetrias de ordem sociocultural e, principalmente, de desenvolvimento econômico entre os diversos entes federados pode conduzir a uma situação indesejada conhecida como “federalismo de competição”.

Uma política de competição interna, onde os estados subnacionais travam verdadeiras “guerras fiscais” pode ser um fator a desencadear o desenvolvimento econômico da Federação como um todo, mas que, por outro lado, pode trazer resultados sociais catastróficos no âmbito de uma Federação marcada pelas assimetrias econômicas e sociais.

Assim ocorreu com a República Federal da Alemanha no período após a queda do Muro de Berlim. Ao reincorporar os estados do Leste, a Alemanha unificada saiu de uma situação de relativa homogeneidade para uma de grandes discrepâncias internas. Naquele momento, segundo nos relata Rainer-Olaf

Schultze, diante da premente necessidade de reconstrução e integração dos refugiados, a preocupação dos constituintes era “impedir o abuso do poder público”, e “criar condições de vida uniforme para todos”. Buscou-se atingir uma configuração que “visava controle e equilíbrio dos poderes e não uma separação vertical dos poderes e um federalismo separador” (SCHULTZE, 2001, p.14).

No caso específico das competências para proteção do meio ambiente, onde a eficiência e a capacidade de cada ente federativo está diretamente relacionada com a respectiva infraestrutura disponível a cada um, um modelo de separação rígida de poderes, como no Federalismo Dual, dificilmente poderia se demonstrar bem sucedido numa Federação de características assimétricas.

Para uma eficiente proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é mister a rapidez e a eficiência da ação fiscalizatória, por exemplo, a fim de se conter a continuidade da ação degradadora. Nesses casos torna-se imprescindível, a ação cooperativa entre os entes federados, quando realizada de forma bem coordenada. Imagine-se, no caso específico do território brasileiro, a ocorrência de um vazamento de efluente líquido de alta carga tóxica em um curso d'água que contribui para a bacia de um outro rio que percorre mais de um Estado e desemboca no oceano. Ainda o dano em questão tenha como origem primária no interior do município, permitir que o controle sobre essa atividade fique restrito, de forma estanque, ao ente municipal, certamente acarretará em enorme prejuízo para a qualidade de vida dos habitantes de uma área muito maior do que aquela que engloba os limites daquele município, que não estar preparado para atuar de forma eficiente nem no monitoramento e nem no controle dessa atividade.

### **1.3 Princípio da Subsidiariedade no Federalismo Cooperativo**

O princípio da subsidiariedade, oriundo da doutrina social católica, é tido, por alguns estudiosos do tema como “uma justificativa para o federalismo”. Na visão de Bothe, por exemplo, o princípio “expressaria uma hipótese a favor da competência da menor comunidade que em cada caso poderia solucionar adequadamente um problema” (BOTHE, 1995, p. 9)

A eficiência, também é muitas vezes alegada pelo citado autor como

justificativa para o federalismo, quando este afirma que “o federalismo seria um ordenamento estatal eficiente na medida em que a resolução de tarefas é mais eficiente em pequenas do que em grandes unidades”, alertando-nos ainda para o fato de que “em pequenas unidades há mais possibilidades de se experimentar novas soluções para os problemas”. (BOTHE, 1995, p.11).

O surgimento do Princípio da Subsidiariedade está diretamente relacionado com a doutrina católica romana que “como tentativa de explicar as relações existentes entre os entes que compõem uma sociedade e a forma de controle da ingerência dos vários estratos sociais uns sobre os outros” (PEREIRA, 2009, p.195), entendia que os problemas deveriam ser resolvidos pela esfera de poder mais próximas deles. Apenas quando não fosse possível resolvê-los pela própria família, deveria o Estado interferir.

Este princípio, que tem origem na doutrina católica medieval, e baseava-se na ideia de que os problemas da sociedade, seriam melhor resolvidos no âmbito da família, não devendo sofrer interferência do Estado, tem sido cada vez mais utilizado como fundamento para a descentralização das tarefas estatais aos entes inferiores. De fato, é possível conceber que a maioria dos problemas da sociedade são mais facilmente identificáveis pelos entes mais próximos do cidadão, o que na realidade da federação brasileira traduz-se como sendo os governos municipais.

Cita-se (PEREIRA, 2009, p.195) como o primeiro pontífice a referir-se ao conceito da subsidiariedade o Papa Leão XIII, na Encíclica *Rerum Novarum*, ainda que de forma incipiente. No texto em questão, o religioso traça considerações sobre “ a independência da família enquanto sociedade doméstica e menor em relação ao Estado”:

é uma sociedade propriamente dita, com a sua autoridade e o seu governo paterno, é por isso que sempre indubitavelmente na esfera que lhe determina o seu fim imediato, ela goza, para a escolha e uso de tudo o que exigem a sua conservação e o exercício duma justa independência (...)  
(LEÃO XIII, 1891, p.15)

Diante dessas considerações é possível fundamentar a existência do princípio na questão da “proximidade entre aqueles que serão afetados pelas decisões políticas tomadas a seu respeito e os entes incumbidos de tomar essas decisões” (PEREIRA, 2009, P. 199), assim como na efetividade dessas decisões no

âmbito de sua aplicação, entendendo-se que esta seria favorável à obtenção do objetivo proposto. Ainda como fundamentação para a adoção desse princípio, pode-se destacar a utilização do mesmo como forma de organização administrativa, de forma descentralizada, por meio da distribuição de poderes e atribuições entre os diversos que formam determinada sociedade e nesse sentido obtendo maior agilidade na solução dos problemas.

Entretanto, esses mesmos aspectos, no tocante à determinadas questões da sociedade, e em especial como no caso em estudo, na tarefa constitucional de “defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado” (C.F. Art. 225), pode implicar também em dificuldade de realizar a tarefa em si. Afinal, a proximidade entre o ente agressor do direito e o ente responsável pela garantia do mesmo, no caso, a administração pública, também carrega uma proximidade política que enseja um conflito de interesses por parte desse último, o que mais dificilmente ocorreria caso essa "distância" fosse menor.

#### **1.4 O Federalismo no Brasil – O Movimento Pendular de Centralização e Descentralização dos Poderes**

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde o encontro das 13 colônias em uma Federação partia de uma iniciativa no sentido da centralização, no modelo federativo pátrio, o movimento foi inverso. André Luis Borges Netto classificou esse fenômeno como “federalismo por agregação” (BORGES NETTO, 1999, p. 114), considerando tratar-se de um movimento através do qual Estados independentes tomaram a iniciativa de abrir mão de uma parte de sua autonomia buscando a força do conjunto.

No primeiro regime administrativo brasileiro, as capitanias hereditárias representavam modelo “descentralizado”, principalmente se considerarmos que estas não mantinham vínculos entre si, mas mantinham-se ligadas à metrópole. Entretanto essa descentralização não era bem vista nem mesmo pelos donatários que sentiam-se frágeis ante as dificuldades inerentes à esse sistema.

Na época do Império, o Estado era unitário, dividido em províncias sem autonomia política. Com o fim da monarquia e a proclamação da República, houve

uma preocupação por parte dos republicanos em dissolver esse sistema centralizador, adotando então, através da Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, já no seu art. 1º, a República Federativa como forma de governo, e transformado as províncias em Estados, com um determinado grau de autonomia política e administrativa, delegando a estes uma parcela de competências, numa direção oposta ao do “federalismo por agregação”, constituindo-se dessa forma, e assim classificado pelo citado autor, como um “federalismo por segregação”.

A opção inicial pela descentralização do poder, na história do federalismo pátrio, não prevaleceu, entretanto ao longo da história republicana de nosso país, ao analisarmos as constituições seguintes à de 1891, até a presente. Embora a delegação de competências do poder central para os entes mais próximos do cidadão seja a tônica do federalismo cooperativo, a partir da ideia básica do Princípio da Subsidiariedade, nem sempre os representantes do poder central estiveram dispostos à abrir mão dessa centralização de poder em nome de uma maior autonomia dos poderes Estaduais ou Municipais.

A partir de 1930, quando o “Estado Intervencionista” passou a comandar as coalizões que permitiram ao governo central liderar o processo de desenvolvimento econômico desejado na época, aquele federalismo pretendido na Constituição de 1891 acabou sendo “aculturado e deformado pelas forças oligárquicas tradicionais” (CAMARGO, 2001, p.82).

A despeito dessa proposta descentralizadora ter se mantido apenas no patamar das intenções, é fato notório que o sistema federalista se manteve presente ao longo das constituições brasileiras em todo o período republicano. As políticas públicas de descentralização é que variaram ao longo do tempo, de acordo com a conjuntura política, primordialmente, e econômica.

Aspásia Camargo entende que esse “efeito sanfona” tenha sido providencial por oferecer ao sistema federalista cooperativo a “maleabilidade e capacidade natural de adaptar-se a ondas sucessivas de centralização e descentralização” (CAMARGO, 2001, p.70).

Analisando esse movimento de descentralização como uma “transferência de poder político para unidades locais de governo”, Angela Penalva Santos entende que mesmo não sendo uma exclusividade dos países com organização federativa, é nestes que o fenômeno da descentralização é mais típica, “surgindo em regra, quando estados independentes renunciam à sua soberania e se unem sob a direção



política de uma entidade central, a União, em prol dos benefícios para o conjunto federativo, sem todavia abrirem mão de sua autonomia.” (SANTOS, 2008, p.10).

Nesse sentido, a citada autora menciona como um dos grandes desafios da descentralização de poder, a adequada repartição das receitas fiscais, de forma compatível com a repartição de atribuições. “A abordagem fiscal é necessária, pois o setor público é constituído por mais de um nível de governo, sendo mais comuns os casos de dois ou três, donde a importância de repartir não só responsabilidades, mas também fontes de financiamento desses diferentes níveis governamentais.” (SANTOS, 2008, p.10).

No que tange à essa necessidade, a Constituição de 1988, que elevou os municípios à categoria de entes federados, também proporcionou uma melhora na distribuição da receita tributária favorecendo a participação dos municípios. Entre as medidas efetivadas, o aumento na alíquota do fundo composto pelo Imposto de Renda e pelo IPI, elevando o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para 23,5%, bem como na elevação de 20% para 25% do percentual de ICMS a ser transferido para os municípios.

Segundo os estudos da Prof<sup>a</sup> Angela M. Penalva Santos, ao defender a necessidade da existência de recursos para viabilizar uma política de descentralização, houve um aumento das receitas municipais a partir das medidas implementadas pela Constituição de 1988, a partir de meados da década de 1990.

De acordo com os dados levantados pela economista da UERJ, houve uma elevação significativa em favor dos municípios, das receitas próprias do conjunto de municípios brasileiros, atingindo em 2003 o patamar de 35,4% do total das receitas orçamentárias. Percentual esse que chegava a alcançar 50% entre os municípios com mais de 1 milhão de habitantes (SANTOS, 2008, p.212).

Ainda que os municípios tenham experimentado avanços em sua autonomia financeira, conforme aqui demonstrado, é preciso ainda avançar na implementação de estratégias de cooperação interfederativa, sem abandonar o princípio da subsidiariedade. Afinal, a Constituição Federal estabelece uma divisão igualitária de competências materiais – as competências comuns previstas no Artigo 23 da Constituição Federal – enquanto uma grande parte dos municípios não encontra-se estruturado para exercê-las. Isso acontece, em especial, no tocante às competências para exercer a proteção do meio ambiente, como analisaremos a seguir.

## **2 A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO FEDERALISMO COOPERATIVO**

### **2.1 Distribuição de competências para proteção do meio ambiente no Brasil: notas em referência a outras federações**

A proteção do meio ambiente é tarefa das mais difíceis entre aquelas designadas à Administração Pública. Ao considerarmos as consequências de pequenos atos de agressão ao meio ambiente, e seus efeitos na qualidade de vida de toda uma coletividade, nem sempre restrita à esfera local, percebe-se o quanto é fundamental a aplicação de sistemas eficientes de comando e controle.

Analisando-se outras federações, e a forma como são distribuídas as competências para proteção do meio ambiente, percebe-se uma tendência à centralização dos poderes legislativos, e uma cooperação quase sempre imprescindível para o efetivo exercício do poder de polícia, através da fiscalização e do licenciamento ambiental. Neste sentido, Paulo de Bessa Antunes afirma que "a proteção ambiental, certamente é um dos expoentes do chamado federalismo cooperativo" (ANTUNES, 2007, p. 39).

Na elaboração da Carta Magna de 1988, o constituinte brasileiro, adotou um sistema de distribuição de competências que combina a técnica clássica do modelo federalista americano, com a técnica das competências concorrentes, extraída do constitucionalismo alemão. Da mesma forma entende Fernanda Dias Menezes de Almeida ao caracterizar o sistema utilizado na Carta de 1988 como "um sistema complexo em que convivem competências privativas repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente" (ALMEIDA, 1998, p. 79).

No sentido de se proceder a um estudo comparativo entre os diversos sistemas de distribuição de competências para a proteção do meio ambiente, dentre aqueles países que adotam o modelo de Estado do federalismo cooperativo, faz-se necessário desdobrar a matéria em dois aspectos: o das competências materiais e o das competências legislativas.

No primeiro aspecto, o das competências materiais, temos aquelas relacionadas com o exercício do poder de polícia ambiental, através do

licenciamento e da fiscalização, em especial. No segundo, encontram-se as competências para a normatização, ou seja, o poder de legislar em matéria de proteção ambiental.

### 2.1.1 A distribuição de competências materiais

Conforme poderemos observar na análise do modelo pátrio, o legislador constituinte de 1988, distribuiu a competência material de forma comum entre os entes envolvidos (Art. 23 da C.F.) - União, estados e municípios - sendo que em seu parágrafo único, deixa clara a intenção de que essa competência seja exercida de forma cooperativa entre estes:

Parágrafo único. 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 (grifo meu).

O modelo brasileiro, analisando-se com base na história das suas Constituições demonstra uma tradição centralizadora, quase sempre ignorando o poder local, com breves períodos de iniciativas de descentralização, como o que se vive após a promulgação da Constituição de 1988.

Paulo de Bessa Antunes assinala que a primeira Constituição da República estabelecia um "federalismo mínimo", uma vez que, segundo o autor, "as competências deixadas para os diferentes estados-membros era de importância secundária". Na visão de Antunes "a Carta de 91 era mais descentralizadora que a maioria das demais Constituições" (ANTUNES, 2007, p. 76).

Erasmu Marcos Ramos, em seu estudo comparativo, afirma existir no Brasil "uma tradição de um direito comunal fraco ou quase inexistente", segundo ele, que remonta ao período colonial.

Já nesta época havia uma restrição quanto a autoridade e autonomia administrativa dos municípios no Brasil. Não se falava nem se previa uma competência ou autoridade local, sendo assim não havia a autoridade que possibilitasse decisões municipais, pois uma autonomia administrativa local não era nem prevista nem desejada por Portugal (RAMOS, 2009, p.33).

Essa tradição que perdurou através das primeiras constituições brasileiras, e manteve-se durante o período da ditadura militar, tem razões que não são meramente históricas. Segundo Ramos, há "razões práticas" que confirmam e apoiam o que ele categoriza como um "tendência secular de direito comunal fraquíssimo no Brasil", em comparação com outras federações: "A máquina administrativa brasileira, a nível municipal não pode ser comparada em sua natureza com a administração municipal ou comunal na Alemanha e em outros países" (RAMOS, 2009, p.33).

Inspirada no modelo alemão, a Constituição de 1934, introduzia o federalismo cooperativo, o qual, na visão de Antunes, tem como "subproduto", na conjuntura da época - pós-guerra na Europa, Revolução Paulista de 1932 - "o aumento da centralização, uma vez que uma gama maior de poderes é transferida para o poder central" (ANTUNES, 2007, p. 76).

A República Federativa da Alemanha, uma das nações pioneiras na adoção do modelo de federalismo cooperativo, confere grande poder ao poder local - quando comparado com os poderes reservados aos municípios pela Constituição Brasileira. A partir de 1972, uma reforma na Constituição Alemã de 1949, estabeleceu uma competência concorrente para a legislação que trata de poluição do ar e do ruído, bem como no tocante à eliminação de dejetos. Temas que o legislador alemão entendeu como tendo características de interesse local.

Ocorre que a efetividade da proteção ambiental, depende diretamente da disponibilidade de recursos, em especial, humanos, e a discrepância entre as condições financeiras dos municípios no Brasil, ao contrário da situação na Alemanha, é grande. Consequentemente, conforme observado por Erasmo Marcos Ramos, "sob o prisma da proteção ambiental, os municípios brasileiros muito diferem entre si", e na comparação com a federação alemã, "o denominador comum entre municípios pobres e ricos é o fato que ambos são fracos se comparados aos municípios alemães, proporcionalmente fortes (Gemeinde)". Ainda segundo o autor, "quando juristas brasileiros são confrontados com as competências e direitos municipais na Alemanha, que também sofrem restrições, estes se surpreendem com o poder e competências que são dados aos mesmos na Alemanha". (RAMOS, 2009, p. 34).

No tocante à adoção do modelo alemão de federalismo cooperativo, com base no Princípio da Subsidiariedade, a cientista social Aspásia Camargo também enaltece a preocupação do federalismo alemão com a priorização das decisões tomadas em nível local. Segundo a autora, naquele sistema “não existe separação rígida entre os entes federativos, como no federalismo americano e, neste caso, funciona o princípio de subsidiariedade, no qual o ente situado no nível superior complementa ações no nível inferior” (CAMARGO, 2001, p.82). Ao tratar dos desafios do modelo brasileiro, onde a relação aparenta ser inversa, a autora reconhece o lado “utópico” de um federalismo ligado ao princípio da subsidiariedade, em um país que, ao contrário da Alemanha, apresenta diferenças gritantes entre a situação econômica de seus estados. Para embasar seu argumento, Camargo ressalta o fato de que “20 dos 26 estados brasileiros detêm apenas 22% da renda nacional, ao passo que “os três mais ricos detêm 60% da renda” (CAMARGO, 2001, p.83).

É exatamente em função dessas assimetrias regionais, no tocante à estrutura disponível aos municípios para o eficiente exercício do poder de polícia ambiental, que a cooperação entre os entes, apregoada pelo parágrafo único do Artigo 23, acima transcrito, torna-se de fundamental.

A autora norte-americana, Denise Scheberle, ao tratar das relações de trabalho entre Estados e Governo Federal no que ela denomina de "Federalismo Ambiental" (*Environment Federalism*), afirma que "relações positivas entre autoridades federais e estaduais facilitam a implementação de programas de proteção ambiental"<sup>4</sup>.

Nos Estados Unidos, há sempre uma Lei Federal sobre um determinado tema, mas que acaba se transformando em uma política, ou um programa, que eventualmente é delegado para autoridades estaduais ou locais. Uma outra forma de delegação de competência, conforme estudo de Paulo de Bessa Antunes sobre o tema, é a "determinação feita pelo Congresso, por meio de lei, que os Estados devem desempenhar determinadas atividades com vistas à proteção do meio ambiente" (ANTUNES, 2007, p. 43), e cita como exemplos a obrigação dos Estados

---

<sup>4</sup> "(...) *positive relationships between federal and state officials facilitate the implementation of environmental programs*" (SCHEBERLE, 2004, p.1)

de realizar o monitoramento da qualidade da água potável em seus respectivos territórios<sup>5</sup>.

Jonathan H. Adler, em sua análise sobre o futuro da regulação federal ambiental, estabelece "três razões para a adoção de um modelo de federalismo cooperativo no contexto da proteção ambiental", no federalismo americano. Primeiramente, o autor cita a "falta de recursos por parte do Governo Federal para implementar todos os seus programas em todos os 50 Estados". Em segundo lugar, Adler menciona as assimetrias geográficas e econômicas daquele país, como sendo fatores a exigir conhecimento local e *expertise* que normalmente são indisponíveis no âmbito do poder central. Por último, o autor cita o fator político, afirmando que "a cooperação entre Estado e poder local pode evitar o desgaste geralmente causado pela postura de oposição de governos locais a mandatos federais".<sup>6</sup>

### 2.1.2 A Distribuição de Competências Legislativas - As Normas Gerais

Na Constituição Brasileira de 1988, quatro espécies distintas de competências legislativas podem ser identificadas: privativas, residuais, concorrentes e suplementares. Competência privativa é aquela atribuída de forma restrita à um ente federativo, sem permitir nenhuma interferência de outro, como é o caso daquelas atribuídas à União no art. 25, exemplo nítido da técnica de repartição horizontal, por meio da qual retiram-se de um leque algumas matérias para serem destinadas ao controle de um determinado ente federativo, ficando as demais, ou remanescentes, atribuídas à outro, sem nenhuma superposição entre os entes.

---

<sup>5</sup> Lei da Água Potável Segura (*Safe Drinking Water Act*), de 1996

<sup>6</sup> ADLER, Jonathan. "Judicial Federalism And The Future Of Federal Environmental Regulation". *"There are three reasons for adopting the cooperative federalism model in the context of environmental protection. First, the federal government does not have the resources or personnel to implement detailed regulatory proscriptions in all fifty states. The federal government may set environmental priorities through legislation and regulation, but much of the actual implementation is dependent upon state agencies and personnel. Second, the geographic and economic diversity of the nation requires local knowledge and expertise that is often unavailable at the federal level. Environmental problems, and their solutions, will vary from place to place, limiting the ability to adopt broad nationwide solutions to environmental concerns. Third, enlisting state and local cooperation in the imposition of potentially costly or intrusive environmental controls can blunt local opposition to federal mandates. This facilitates the adoption of federal environmental standards, yet it can also blur the lines of political accountability"*. Texto baixado de <http://www.endangeredlaws.org/pdf/adlerfederalism.pdf>, em 6 de Agosto de 2013.

No tocante à competência legislativa para a proteção do meio ambiente, o legislador-constituente pátrio a dividiu apenas entre a União e os Estados, de forma concorrente (Art. 24, da C.F.), onde a União tem o poder de estabelecer normas gerais.<sup>7</sup> Tal modelo não se distancia muito dos modelos adotados por outras federações como veremos adiante.

Parece ser exatamente no tema das competências legislativas, que o federalismo, enquanto forma de repartição de poder, manifesta-se em sua forma mais nítida. É nesse campo que torna-se possível mensurar o grau de descentralização de poder que uma federação se permite. Nesse sentido, comenta o jurista André Luiz Borges Netto afirmando que “a repartição constitucional de competências legislativas revela-se como autêntica técnica de contenção do poder, em prol das liberdades individuais” (BORGES NETTO, 1999, p. 83).

A partir de uma divisão vertical, seguindo o modelo constitucional alemão, algumas competências foram distribuídas de forma concorrente, permitindo que mais de um ente federativo possa legislar sobre a mesma matéria. Ou ainda, segundo definição de Joaquim Castro Aguiar, onde “duas ou mais competências se exercem simultaneamente, não sendo uma excludente da outra, podendo todas elas coexistir, pacificamente” (AGUIAR, 1995, p.24).

Diversos sistemas federalistas se assemelham no que diz respeito às competências legislativas, e as dificuldades para distribuí-las entre seus entes. Na maioria dos casos, a repartição entre esses poderes é atribuída de forma a garantir ao poder central a prerrogativa de estabelecer “regras gerais”. É exatamente aí que surgem as maiores dificuldades.

Esse modelo tem a característica de dificultar a percepção da linha divisória entre a responsabilidade de um ente, e do outro, fato esse que se revela como um dos fatores a causar os maiores conflitos de interpretação sobre o tema das competências até os dias de hoje.

De acordo com parte da doutrina, essa ausência de limites definidores de competência, em certas circunstâncias, causa um ambiente de competição e não de cooperação. Sydney Guerra, por exemplo, afirma que “o modelo consagrado no

---

<sup>7</sup> BRASIL. C.F./88. Artigo 24: “§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Brasil relaciona-se a uma espécie de federalismo competitivo, onde ao invés de se estabelecer uma cooperação entre os entes federativos, verifica-se uma verdadeira competição entre eles, o que produz prejuízos a todos os segmentos da sociedade." (GUERRA, 2012, p. 158).

O princípio que, via de regra, acaba sendo utilizado para orientar essas interpretações, segundo a visão de constitucionalistas como José Afonso da Silva, é o da subsidiariedade ou da predominância do interesse, segundo o qual caberão à União "aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios os assuntos de interesse local" (SILVA, 2000, p.480).

Na Constituição Brasileira de 1988, o princípio da subsidiariedade, encontra-se nitidamente exemplificado no seu artigo 30, que delega ao município a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" (inciso I).

Surge aqui uma das principais fontes de conflito de competências, já que o legislador se utilizou do termo "normas gerais", dedicando a ele a importância de servir exatamente como linha demarcatória do limite de atuação da União nas matérias relacionadas pelo artigo 24, sem ter tido o cuidado de definir um conceito para o termo. Na opinião de Borges Netto normas gerais são "preceitos jurídicos editados pela União federal, no âmbito de sua competência legislativa concorrente, restritos ao estabelecimento de diretrizes nacionais e uniformes sobre determinados assuntos, sem descer a pormenores ou detalhes" (BORGES NETO, 1999, p. 135).

No entender de Bessa Antunes, essa falta de definição vem a ser uma das principais ameaças ao pacto federativo: "não podemos falar em federalismo cooperativo, pelo simples fato de que não existe uma lei sobre normas gerais" (ANTUNES, 2006, p.79).

Conforme observado por Paulo Affonso Leme Machado em sua análise do direito ambiental alemão, naquele país a "Federação pode legislar no domínio da competência concorrente, quando aparece a necessidade de regulamentação legislativa federal" (MACHADO, 2008, p. 112).

No federalismo espanhol, conforme também nos ensina o mesmo jurista, cabe ao Estado legislar sobre "os princípios da proteção do ambiente, sem prejuízo do poder das Comunidades Autônomas de estabelecer regras adicionais de proteção" (MACHADO, 2008, p. 109). Citando o Professor Espanhol Tomás-Ramon



Fernandez<sup>8</sup>, Machado nos ensina que, no Direito Constitucional espanhol "a Constituição quis adicionar, indo além do simples desenvolvimento dos princípios gerais, permitindo às comunidades autônomas elaborarem regras novas para melhorar e reforçar o nível de proteção" (MACHADO, 2008, p. 110).

Posicionamento semelhante é adotado no modelo argentino, onde o Artigo 41 da Constituição assim estabelece: "*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*".<sup>9</sup>

Já nos Estados Unidos, a preocupação com a questão comercial interna, exerce uma influência sobre a forma como os poderes para definição de parâmetros ambientais estão concentrados no Congresso Nacional. No sentido de evitar que parâmetros ambientais diferentes em cada Estado possam afetar a atividade comercial, o Congresso tem legislado sobre temas ambientais de forma consistente. Segundo Paulo de Bessa Antunes, a Suprema Corte Americana "tem entendido que a existência de padrões ambientais nacionalmente uniformes pode ser um importante elemento para que se evitem as barreiras entre Estados".<sup>10</sup>

Como acaba sendo identificado em grande parte dos sistemas constitucionais, em especial no tocante à proteção ambiental, os entes "inferiores", por assim dizer, estão impedidos "de serem menos exigentes ou de enfraquecerem os padrões fixados pelo Estado" (MACHADO, 2008, p. 110).

Exemplo de situação típica, onde tal "ousadia" foi cometida por um Estado, aqui em nosso país, pode ser encontrado na tentativa frustrada do Estado de Santa Catarina de criar seu próprio Código Florestal, traçando parâmetros de proteção ambiental menos restritivos do que aqueles estabelecidos pela Lei Federal, o Código Florestal nacional (instituído pela Lei Federal 4.771 de 1965, que vigorava à época).

A despeito dos parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal vigente naquela época, criando a área de preservação permanente na faixa marginal de

---

<sup>8</sup> FERNANDEZ, Tomas-Ramon. "*Environment dans la Constitution espagnole et dans la doctrine du Tribunal Constitutionnel*", in *Revue Juridique de l'Environnement* 3/197-95. de 1984, *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme.

<sup>9</sup> Constitución de La Nación Argentina, Ley 24.430, de 15 de Dezembro de 1994. Baixada de [http://www.diputadosalta.gov.ar/images/stories/constitucion\\_argentina.pdf](http://www.diputadosalta.gov.ar/images/stories/constitucion_argentina.pdf), em 2 de Agosto de 2013.

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *apud* FINDLEY, Roger e FARNER, Daniel A. "*Environment Law in a Nutshell*". St. Paul: West Publishing. 2nd Edition. 1990, p. 202.

proteção dos cursos d'água em uma distância mínima de 30 metros de cada margem, o Estado de Santa Catarina aprovou regulamentação diversa, e menos restritiva, estabelecendo a distância mínima de apenas 5 metros, em alguns casos, levando em consideração o tamanho da propriedade rural.<sup>11</sup>

No texto de justificção do projeto-de-lei apresentado, percebe-se a ênfase exatamente na questão das assimetrias geográficas do território nacional, como um fator impeditivo para o prevalecimento das normas gerais ambientais estabelecidas pelo poder central:<sup>12</sup>

(...) Sendo Santa Catarina um **Estado que apresenta peculiaridades** pela sua área geográfica, clima, relevo, solo, estrutura fundiária baseada na pequena propriedade rural, e, acima de tudo, pela capacidade produtiva que detém, necessitando utilizar ao máximo com bom senso e racionalidade seus recursos naturais, promulgou a Lei 14.675, de 2009, com intuito de adequar a legislação à realidade do Estado.

(...)

**Com fundamento na competência concorrente emanada do art. 24, VI, da Constituição Federal**, elaborou-se a norma aqui apresentada. O Código Ambiental de Santa Catarina é uma sistematização da Legislação já existente com importantes inovações que se aplicam às **peculiaridades ambientais do território catarinense**. **Nosso Estado, por não poder ser tratado como os demais estados da Federação**, com relação a matéria buscou de todas as formas possíveis criar marco legal que observasse nossas particularidades. (grifos meus)

Percebe-se diante da argumentação oficial do Estado de Santa Catarina, transcrita parcialmente acima, a intenção de confrontar o sistema de normas gerais estabelecido no federalismo pátrio, em nome daquilo que o Estado denomina de "peculiaridades ambientais do território catarinense".

Buscando resguardar as prerrogativas do Poder Central, a Procuradoria Geral da República, em ato contínuo, protocolou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4252),<sup>13</sup> alegando, justamente, que a lei estadual em questão "contraria regras e princípios gerais, de observância obrigatória,

<sup>11</sup> Lei Estadual 14.675 de 13 de Abril de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente. "Art. 114. São consideradas áreas de preservação permanente, pelo simples efeito desta Lei, as florestas e demais formas de cobertura vegetal situadas: I - ao longo dos rios ou de qualquer curso de água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: a) para propriedades com até 50 (cinquenta) ha: **1. 5 (cinco) metros para os cursos de água inferiores a 5 (cinco) metros de largura** (...);

<sup>12</sup> Texto baixado em 2 de Agosto de 2013 do site <http://www.sds.sc.gov.br>

<sup>13</sup> A ADI 4252 encontra-se conclusa para decisão do relator, Ministro Celso de Mello, apensada a outra ADI, a 4253, protocolada pelo Partido Verde. O processo está concluso ao relator desde 04/03/2013, segundo informações do próprio site do STF. Informação disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>, acessada em 2 de Agosto de 2013.

estabelecidos pela União em matéria de proteção ao meio ambiente", e ainda, que "a legislação estadual pretende substituir padrões normativos que dependem de disposições federais e que a competência suplementar não deve ser utilizada com esse viés"<sup>14</sup>.

Em vista disso, Antunes nos alerta para os problemas causados pelo sistema da centralização de emissão de normas gerais, ignorando as assimetrias de regiões diversas em Federações de grandes proporções geográficas, ao afirmar que "a manutenção de padrões uniformes, ou meramente mais restritivos, exerce uma pressão pela concentração industrial em áreas já mas industrializadas e, conseqüentemente, amplia a poluição em áreas já críticas" (ANTUNES, 2007, p. 44).

Analisando o modelo federativo mexicano, Antunes assinala que também lá, onde a Federação é dotada de "três níveis político-administrativos", assim como no Brasil, "a Federação vem avançando sobre os poderes dos Estados que, seguidamente, veem as suas esferas de competência diminuídas em função das competências concorrentes e do federalismo cooperativo" (ANTUNES, 2007, p. 51).

O mesmo sistema de normas gerais emitidas pelo poder central e que devem prevalecer sobre as legislações locais de proteção do meio ambiente, é encontrado no modelo da recém-criada Federação da África do Sul. Lá também, conforme preconizado pela sua Constituição, "a legislação nacional prevalecerá sobre a provincial" em alguns casos: a) quando a lei nacional for aplicável a todo o país e cuide de matérias que não possam ser tratadas pelas províncias individualmente, e b) quando no interesse do país seja necessária a uniformidade no tratamento do tema e estabeleça normas e padrões ambientais.<sup>15</sup>

O que se tem verificado nas decisões judiciais que versam sobre conflitos de competência legislativa, em nosso país, é a adoção do conceito de que se a norma foi emitida pela União, por decorrência ela é "norma geral". Diante desse raciocínio,

---

<sup>14</sup> Texto extraído de matéria jornalística publicada em 18 de junho de 2009 e disponível no site <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109753>.

<sup>15</sup> O Artigo 143 da Constituição da República da África do Sul, promulgada em 18 de dezembro de 1996, assim estabelece: "143. *Contents of provincial constitutions.*-(1) *A provincial constitution, or constitutional amendment, must not be inconsistent with this Constitution, but may provide for-* (a) *provincial legislative or executive structures and procedures that differ from those provided for in this Chapter; or* 'b) *the institution, role, authority and status of a traditional monarch, where applicable.* (2) *Provisions included in a provincial constitution or constitutional amendment in terms of paragraphs (a) or (b) of subsection (1)- (a) must comply with the values in section 1 and with Chapter 3 ; and (b) may not confer on the province any power or function that falls- (i) outside the area of provincial competence in terms of Schedules 4 and 5; or (ii) outside the powers and functions conferred on the province by other sections of the Constitution"*

em questão de conflito de competência legislativa entre a União e ente federado de hierarquia inferior, a decisão tende a prejudicar, fatalmente, a lei municipal ou estadual, preservando-se a lei nacional.

Em decisão proferida em 08/05/2003, versando sobre inconstitucionalidade de lei do estado de Mato Grosso do Sul, que dispunha sobre a produção do amianto no estado, a Ministra Ellen Gracie, do STF, manifestou-se da seguinte forma:

(...)o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. **A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta.** Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul. (grifo meu).

A análise do sistema de repartição de competências adotado pela atual Carta Magna, que além de elevar à categoria de entes federados os municípios, inovou também ao misturar sistemas distintos de repartição de competências - horizontal e vertical – torna possível antecipar que uma outra inovação da Carta de 1988 – a elevação da proteção do meio ambiente à categoria de direito fundamental – certamente não viria sem os seus problemas de ordem interpretativa.

Com base no modelo federativo brasileiro, discernir entre interesse nacional, regional ou local, tornou-se fundamental para a eficaz aplicação das leis ambientais.

A partir do estudo acima, percebe-se que a questão das assimetrias regionais serve como argumento tanto às teses centralizadoras, quanto para as descentralizadoras. Tal contradição aparente, leva-nos a crer que, de fato, o melhor arranjo está no cooperativismo, e no estímulo à utilização de instrumentos de cooperação, como os convênios entre entes federados.

## 2.2 Histórico da Repartição de Competências para Proteção do Meio Ambiente no Brasil

O movimento pendular de centralização e descentralização de poderes abordado no capítulo anterior, pode ser claramente identificado ao se analisar o histórico da distribuição de competências para proteção do meio ambiente entre os entes federados.

O marco legal a enfrentar a questão da atribuição de competências para a proteção do meio ambiente, no Brasil, foi a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), promulgada ainda durante a vigência da Constituição de 1967, durante o regime militar, já em processo adiantado de "abertura".

Diante da demanda internacional por medidas mais severas de proteção de meio ambiente, motivada pela Conferência de Estocolmo em 1972, em especial, bem como das exigências de instituições financeiras internacionais para concessão de crédito, do qual o país dependia para promover o desenvolvimento pretendido pelo governo daquele momento, a PNMA criou uma série de instrumentos legais com esse objetivo.

A criação do SISNAMA, já indicava uma orientação no sentido da atuação em cooperação entre União, estados e municípios, ainda que estes últimos não tivessem, naquele momento, o status de entes autônomos, conferido posteriormente pela Constituição de 1988.

A PNMA, instituía também o licenciamento ambiental, como um de seus instrumentos. Logo em sua primeira versão, estabelecia a competência dos Estados para exercer esse poder, com exceção apenas para o caso de atividades relacionadas a "pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares".<sup>16</sup>

Em 1989, uma primeira alteração da Lei 6.938, demonstrava o primeiro desses movimentos pendulares, naquela ocasião, retornando o rumo na direção da centralização administrativa. Através da Lei 7.804 de 18 de Julho de 1989,

---

<sup>16</sup> Lei 6.938/81, Artigo 10: "§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no "caput" deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei".

alterações na PNMA foram promovidas, retirando parte da competência que até então era dos Estados, em benefício do órgão ambiental federal, o IBAMA. De acordo com a nova norma legal, o licenciamento ambiental das "atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional"<sup>17</sup> deixava de ser competência dos Estados, e passava a ser atribuição do IBAMA.

Não apenas isso, mas a competência dos Estados para o licenciamento, deixava de ser exclusiva, e a União adquiria uma espécie de competência "supletiva":

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. (grifado o texto acrescido pela Lei 7.804/89)

Naquele momento, a partir dessa inovação legal, críticas surgiram diante da falta de definição quanto a esse "caráter supletivo" da atuação do IBAMA, que em algumas ocasiões interferia na relação entre o órgão estadual e o empreendedor (requerente) e exigia que também ele, o IBAMA, concedesse a sua própria licença para o mesmo empreendimento<sup>18</sup>.

Sobre o tema da usurpação de atribuições por parte dos órgãos federais, em nome dessa competência "supletiva", assim manifestou-se Paulo de Bessa Antunes:

A atividade supletiva limita-se a atender aspectos secundários do processo de licenciamento. Entende-se, igualmente, como atividade supletiva, a atividade complementar ao processo de licenciamento. Não pode, contudo, o órgão federal discordar da licença concedida pelo órgão estadual e, na vigência desta, embargar obras, etc.(ANTUNES, 2006, p.133)

---

<sup>17</sup> Posteriormente, por meio da Resolução 237/97 do CONAMA, o impacto ambiental de âmbito regional foi definido da seguinte forma: " IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

<sup>18</sup> Caso típico ocorrido no estado de São Paulo, por conta do licenciamento, na esfera estadual, de uma Usina Termelétrica ao qual o IBAMA pretendia, e conseguiu por conta de decisão judicial, avocar para si a competência. Na decisão do TRF 3ª região, foi alegado como fundamento legal para atendimento do pedido formulado pelo IBAMA, a competência privativa encontrada no parágrafo 4º do art. 10 da PNMA, ou seja, o caráter de âmbito regional ou nacional do impacto causado pela Usina. TRF – 3ª REGIÃO.AG – 162230. Processo 2002.03.00.036432-6/SP. 6ª TURMA. DJU:25/04/2005 pg: 395. Relator: JUIZ MAIRAN MAIA

Na mesma linha de raciocínio, o entendimento do doutrinador Antônio Inagê de Assis Oliveira no sentido de que “não está na competência do IBAMA rever ou suplementar a licença ambiental concedida pelos Estados.” (OLIVEIRA, 2005, p. 318). De forma geral, o caráter de supletividade do órgão federal tinha como propósito garantir a atuação deste, na ausência de um órgão ambiental devidamente estruturado no âmbito do estado originariamente competente.

Com o advento da Constituição de 1988, e o erguimento dos municípios ao status de entes federativos, assim como a definição da competência comum entre todos os entes federados, para proteção do meio ambiente (Artigo 23 da C.F.), tornou-se necessário conferir também aos municípios, uma parcela de responsabilidade sobre esse controle das atividades potencialmente poluidoras. Essa nova configuração federativa, serviu para tornar o tema ainda mais confuso, já que mais um ente entrava na disputa pelo poder de controlar atividades econômicas, geradoras de emprego e renda.

No sentido de resolver essa difícil questão, diante da ausência das "normas complementares" previstas no parágrafo único do Artigo 23 da C.F., o CONAMA, por meio da Resolução 237 de 19 de dezembro de 1997, portanto, quase 10 anos após a promulgação da C.F. de 1988, definiu novas regras de divisão de competências, atribuindo aos municípios a competência para licenciar as atividades de "impacto local".<sup>19</sup>

Apesar de ter sido frequentemente questionada quanto à sua constitucionalidade, a Resolução 237/97 tornou-se quase unanimidade na doutrina.

No entender de Edis Milaré, por exemplo, o CONAMA teria extrapolado sua atribuição normativa, ao tratar de matéria exclusiva de lei: “Se assim é, se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites e condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora da matéria” (MILARÉ, 2004, p.489).

Paulo Affonso Leme Machado também se posiciona de forma crítica à Resolução 237/97 do CONAMA, argumentando com base na mesma linha de

---

<sup>19</sup> Resolução CONMA 237/97: "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".

raciocínio, com relação ao uso extensivo que faz esse órgão da sua atribuição para instituir normas e parâmetros técnicos:

(...) instituir normas e critérios para o licenciamento não se confunde com atribuir competência para os entes federativos licenciarem. Uma resolução federal não pode alterar uma lei federal. Sob todos os ângulos em que se vejam esses quatro artigos, constata-se invasão de competência e quebra de hierarquia administrativa, acarretando o vício de inconstitucionalidade dos art.'s. 4º a 7º da resolução inquinada. (MACHADO, 2004, p.101)

Diante desses posicionamentos, quanto à precariedade de legitimação da Resolução 237 do CONAMA, quanto à atribuição de competências constitucionais, a insegurança jurídica pairou sobre empreendedores. Na mesma proporção cresceu o número de processos judiciais em torno dessa questão.

Curt Trennepohl também alude aos problemas criados para o desenvolvimento econômico, ao afirmar que a "falta de definição das áreas de atuação dos diferentes entes da Federação - por Lei Complementar", até antes da vigência da Lei Complementar 140, desafiava a implantação do SISNAMA e levava os administrados "a uma situação de insegurança jurídica inaceitável, com lesões ao seu patrimônio e desestímulo ao investimento" (TRENNEPOHL, 2008, p. 16).

De fato, em alguns casos, o julgador chegava a admitir a necessidade do empreendedor obter licenças ambientais em órgãos de entes diversos<sup>20</sup>.

Tornava-se assim imprescindível, que o legislador federal cumprisse a obrigação a ele conferida, de elaborar lei complementar criando "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"<sup>21</sup>.

Em 8 de dezembro de 2011, após 23 anos de espera, a solução encontrada pelo governo federal, e aprovada pelo Congresso Nacional foi normatizada por meio da Lei Complementar 140.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> STJ 1ª Turma REsp nº 588.022-SC, Rel. Min. José Delgado j. 17/02/04: "Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para o Estados, e nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento".

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição Federal. Artigo 23, parágrafo único.

<sup>22</sup> ANEXO A



## 2.3 Análise da Distribuição Atual da Competência Comum para Proteção do Meio Ambiente - Lei Complementar 140 de 2011

### 2.3.1 Breve Histórico da Redação Final da Lei Complementar 140

A primeira proposta de Lei Complementar foi protocolada pelo Deputado Sarney Filho, motivado pela pressão das entidades ambientalistas da sociedade civil organizada. Essa proposta ficou "travada" no Congresso por mais de 4 anos, e caracterizava-se por sua tendência à centralização do controle sobre as atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente. O problema da atuação "supletiva" da União, permanecia indefinido, com o projeto-de-lei apresentado, vez que não esclarecia de que forma, e com base em qual critério esta competência seria avocada.

Art. 2º São princípios para a cooperação definida no art. 1º:

I – a política ambiental deve ser única e permanente para todo o País e **contemplar as particularidades regionais e locais**;

II – a coletividade e o Poder Público são corresponsáveis pela gestão e conservação do meio ambiente;

III – a gestão e a conservação do meio ambiente são atividades de ordem pública e de interesse social;

IV – o Poder Público é obrigado a divulgar, de modo sistemático e periódico, para toda a coletividade, informações completas sobre a situação do meio ambiente em todo o território nacional;

V – a União atuará nos temas abrangidos por esta lei complementar, **diretamente, nos casos de interesse nacional ou regional e, supletivamente, sempre que necessário à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**;

VI – os municípios atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar nos casos de interesse exclusivamente local e, nos demais casos, sempre que necessário, em caráter preliminar, até a efetivação da atuação pelo ente federativo competente;

VII – os Estados e o Distrito Federal atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar em todos os casos não caracterizados como de interesse nacional, regional ou exclusivamente local. (Grifos meus).

Observe-se que ao prever a atuação "supletiva" da União, "sempre que necessário à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado", o PLC deixava uma espécie de "cheque-em-branco" para que o órgão ambiental federal, o IBAMA, interviesse na relação entre o empreendedor, e os estado, ou municípios,

em qualquer oportunidade que o órgão ambiental federal entendesse que o licenciamento de determinada atividade estivesse em desacordo com a proteção do meio ambiente.

Diante de tal formulação legal, uma decisão do IBAMA, ainda que tecnicamente embasada, porém recheada de nuances subjetivas, e motivada, por questões políticas, poderia facilmente levar à anulação de uma licença ambiental concedida por um órgão ambiental estadual ou municipal, ou ao embargo de obra devidamente licenciada no âmbito do estado. Uma situação como essa, ainda que estivesse plenamente enquadrada em uma norma legal, além de criar um ambiente de total insegurança jurídica, representaria uma afronta ao Princípio da Eficiência e da Economia na administração pública, pois desperdiçaria um trâmite processual desgastante, bem como todo um trabalho intenso e complexo, de estudos e análises ambientais, levantamentos e diagnósticos de campo, realizados tanto pelo órgão licenciador, quanto pelo empreendedor.

Com relação ao licenciamento ambiental pelos municípios, o Projeto-de-Lei do Dep. Sarney Filho não previa a autonomia destes entes para realizá-lo. Segundo a proposta do parlamentar do PV, os municípios teriam o poder de licenciar as atividades, mesmo as impacto meramente local, apenas em caso de formalização prévia de convênio com o governo estadual:

Art. 10. Compete aos órgãos municipais do SISNAMA:

(...)

III – estabelecer normas relativas a controle, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, respeitada a legislação federal e estadual pertinente;

IV – efetuar o licenciamento ambiental, em substituição ao órgão estadual do SISNAMA, no caso de empreendimento ou atividade cujo impacto ambiental circunscreva-se ao território do município, **se assim for previsto por convênio com o órgão estadual**; (grifo meu)

Nesse sentido, a proposta, defendida por setores significativos da sociedade civil organizada<sup>23</sup>, ao contrário do que se poderia imaginar, era favorável à centralização e contrária à autonomia dos poderes locais. Postura essa que se contrapunha, inclusive, ao conhecido *slogan* do Greenpeace que assim afirma: "Agir localmente, pensando globalmente". Aparentemente, estes setores da sociedade

---

<sup>23</sup> Como parlamentar filiado ao Partido Verde, o Dep. Sarney Filho incorporava no texto de seu projeto-de-lei os anseios de organizações-não-governamentais como o Greenpeace, SOS Mata Atlântica e WWF.

civil organizada não depositavam muita confiança nos municípios, como capazes de proteger o meio ambiente<sup>24</sup>.

A outra proposta considerada para a elaboração da Lei Complementar 140, foi apresentada pelo Poder Executivo em 2007, em um momento em que este encontrava dificuldades para realizar projetos de infraestrutura tidas como vitais para o projeto político daquela administração. Segundo afirmações do próprio Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, o licenciamento ambiental de obras como a construção de usinas hidrelétricas e termelétricas, pavimentação de rodovias, necessárias para a execução do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)<sup>25</sup>, estariam emperrando o desenvolvimento nacional.<sup>26</sup>

Foi nesse ambiente de visível pressão política que o Executivo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, elaborou o seu Projeto de Lei-Complementar para regulamentar o parágrafo único do Artigo 23 da C.F., com o intuito de dirimir esses conflitos de competência, tidos como causadores do atraso no licenciamento desses projetos.

A proposta, apresentada e assinada pela então Ministra Marina Silva, 4 anos depois do PLC do Dep. Sarney Filho, incorporava uma intenção expressa de garantir a autonomia municipal no licenciamento de atividades de impacto local.

Cabe transcrever apenas uma parte do texto justificatório, assinado pela Ministra e dirigido ao Sr. Presidente da República:

13. A tradicional centralização das ações administrativas de cunho ambiental na União e nos Estados vem impedindo que os municípios

---

<sup>24</sup> Opiniões coletadas do site <http://www.institutoeagebrasil.com.br/noticia.php?recordID=170>.

<sup>25</sup> Lançado em 28 de janeiro de 2007, o PAC é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, (já reeditado como PAC 2) e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. O PAC previa investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. Logo no início, o Governo Federal viu-se com o Programa comprometido em função na demora na emissão de licenças ambientais, entre outros fatores.

<sup>26</sup> Segundo reportagem do Jornal O Globo, publicada em 01/05/2009, o então Presidente Luis Inácio "Lula" da Silva teria criticado a lentidão dos processos de licenciamento ambiental de obras vitais para o Brasil. Em seu discurso durante a inauguração de um laboratório na COPPE/UFRJ, Lula teria feito referência ao episódio em que após a identificação de uma espécie rara de "perereca", pelos estudos de impacto ambiental de um projeto de construção de um viaduto no Rio Grande do Sul, ligando a BR-101 à Argentina, a obra foi paralisada por mais de sete meses. Na verdade, pelo menos quatro espécies ameaçadas de anfíbios foram localizadas na área de abrangência das obras da rodovia. Uma delas, o sapo-narigudo-de-barriga-vermelha (*Melanophryniscus macrogranulosus*), espécie que não era vista havia mais de 30 anos. A obra foi paralisada para que os analistas ambientais definissem se a espécie de anfíbio identificada estaria ou não entre as espécies em extinção. Baixado de [http://www.resenha.rj.gov.br/upload/resenha-imagens/2009-05-01\\_25.PDF](http://www.resenha.rj.gov.br/upload/resenha-imagens/2009-05-01_25.PDF)

assumam suas responsabilidades constitucionais na matéria ambiental. Neste sentido, a excessiva carga de atribuições à União e aos Estados impede uma melhor cooperação entre todos os entes federados.<sup>27</sup>

Com o intuito de harmonizar os dois projetos até então apresentados, a Comissão e Meio Ambiente da Câmara Federal, elaborou através de seu relator, Dep. Nilson Pinto, proposta substitutiva, que buscou contemplar ambas as propostas, e que eventualmente transformou-se na Lei Complementar 140.

Embora muito pouco da primeira proposta tenha sido aproveitada, ao contrário da proposta do governo, que recebeu apenas alguns acréscimos e alterações, o substitutivo enfrentava de forma explícita e clara praticamente todos os problemas da legislação sobre o tema, como por exemplo, estabelecendo um conceito para “atuação supletiva” e para “atuação subsidiária”<sup>28</sup>, e dessa forma resolvendo alguns dos problemas de interpretação das leis ambientais.

Com relação ao tema polêmico da possibilidade do licenciamento ambiental em nível municipal, o projeto de autoria do poder executivo seguia a lógica da Resolução 237/97 do CONAMA, atribuindo aos municípios a competência para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos “que causem ou possam causar impacto ambiental direito de âmbito local”, ou daqueles localizados “em unidades de conservação do Município”.

O projeto substitutivo final, acabou contemplando, em grande parte, a proposta do Executivo.

### 2.3.2 A Lei Complementar 140 e a repartição de competências para o licenciamento ambiental

A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011 introduziu algumas mudanças significativas, enquanto, sob outros aspectos, legitimou a Resolução

---

<sup>27</sup> BRASIL. Em ofício Nº 62/MMA/2006, datado de 22 de Agosto de 2006.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei Complementar 140/2011. "Parágrafo 2º: 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".

237/97 do CONAMA, que até então estabelecia as normas e procedimentos para o licenciamento ambiental.

Analisando o mencionado dispositivo legal, percebe-se a intenção do legislador em promover a cooperação entre os entes federados, reforçar os órgãos do SISNAMA, ao mesmo tempo que definindo limites de competência entre os entes, que pudessem ser claras o suficiente para reforçar a segurança jurídica do empreendedor. Tarefa essa que se reveste de grande complexidade.

Nesse aspecto, a Lei Complementar 140 demonstra que a dificuldade do legislador em definir-se entre a centralização e a descentralização, permanece.

Se, por um lado, o legislador descentraliza ao estabelecer a competência dos estados para licenciar as atividades que não sejam de competência nem da União e nem dos municípios<sup>29</sup>, o mesmo diploma segue tendência centralizadora, ao determinar que a União, a partir de proposta de uma Comissão Tripartite Nacional, poderá definir atividades específicas, as quais conforme a sua tipologia, serão licenciadas pelo órgão ambiental federal<sup>30</sup>. Com base nessa previsão legal, a qualquer momento, a União pode retirar poderes dos Estados, ferindo frontalmente a proposta descentralizadora.

Com relação ao licenciamento ambiental municipal, a nova Lei Complementar demonstra que o legislador brasileiro ainda não se sente seguro o suficiente para conferir uma autonomia irrestrita aos municípios no tema da proteção ambiental. Ao contrário do que estabelecia a regra vigente anterior - a da Resolução CONAMA 237/970 - a LC-140/2011 retira a autonomia dos municípios.

Em seu Artigo 9º, inc. XIV, alínea "a", a LC-140 inicia o seu texto valorizando o poder local dos municípios, atribuindo a estes a competência para "promover o licenciamento ambiental de atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (...)", apenas para mais adiante no texto da mesma alínea

---

<sup>29</sup> Art. 8º São ações administrativas dos Estados: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos artigos. 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);

<sup>30</sup> Art. 7º São ações administrativas da União: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: (...) h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

retirar-lhes a autonomia, estabelecendo como competentes para definir o que pode ser caracterizado como atividade de impacto local, os Estados, através de seus Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Cabe aqui uma análise crítica, em detalhe, do texto em questão, sob o prisma da teoria do federalismo cooperativo:

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

De acordo com o Artigo 9º da LC-140, mantém-se a ideia do licenciamento municipal para as atividades que “possam ou causem impacto ambiental de âmbito local”, o que já era preconizado pela Resolução 237/97 do CONAMA, porém, reserva-se aos estados, por meio dos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, o poder de decidir quais as tipologias que serão consideradas como sendo as causadoras de “impacto ambiental de âmbito local”. Ora, se os municípios não possuem autonomia para definir quais atividades poderão ser licenciadas pelos seus próprios órgãos ambientais, cria-se uma relação de absoluta subordinação aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Nesse aspecto, de fato, pode-se concluir que a LC-140 ruma no sentido da centralização.

### 2.3.3 As atribuições para fiscalização ambiental, de acordo com a LC-140/2011

Ainda que tenha deixado expressamente garantida a obrigação de todos os entes federativos no atendimento inicial de ocorrências ambientais, a LC-140 vincula a competência para “lavrado auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental” à competência para o licenciamento da atividade em questão.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> LC-140. Art. 17. "**Compete ao órgão responsável pelo licenciamento** ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, **lavrado auto de infração ambiental e instaurar**

Tal medida, ainda que venha a resolver conflitos recorrentes na atividade fiscalizatória, poderá servir como desestímulo para a atuação eficiente do órgão ambiental que não detenha a competência para o licenciamento. Isso em decorrência da impossibilidade deste não poder se “ressarcir” dos custos com o efetivo exercício de seu poder de polícia, através do pagamento das multas. Esse desestímulo será sentido principalmente pelos municípios diante do quadro já existente de distribuição injusta de recursos fiscais que prevalece na federação.

Na visão de juristas renomados, o atrelamento da competência para fiscalização a competência para licenciamento, é prejudicial para a proteção do meio ambiente. Na Carta de São Paulo, redigida pelos organizadores do 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, no ano de 2013, estes afirmam que tal medida "implica em retrocesso diante da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que admitia que qualquer um dos entes federativos exercesse o poder de polícia, ainda que não fosse o órgão ambiental licenciador".<sup>32</sup>

A iniciativa de vincular o exercício da fiscalização ao licenciamento, tem por fundamento a garantia de um mínimo de segurança jurídica ao empreendedor, já que de nada lhe vale obter a Licença Ambiental de um órgão, após cumprir todas as formalidades, pagar taxas de licenciamento geralmente elevadas, além dos gastos com a realização de estudos de impacto ambientais ou outros pareceres técnicos, se a qualquer momento um servidor de outro órgão ambiental, de outro ente federativo, pode embargar sua atividade e aplicar-lhe sanções administrativas, caso entenda de forma diferente que o órgão licenciador.

---

**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**"

<sup>32</sup> A Carta de São Paulo é o documento elaborado pelos juristas organizadores do 18º Congresso de Direito Ambiental, cujo tema era justamente "Licenciamento Ética e Sustentabilidade". Entre os autores que assinam a manifestação estão o Ministro do STJ Antonio Hermann Benjamin, Carlos Teodoro José Hugueneu Irigaray, Eladio Lecey, José Eduardo Ismael Lutti, Sílvia Cappelli, José Rubens Morato Leite e Vanesca Buzelato Prestes.

Entretanto, na visão de Henrique Albino Pereira, essa é uma interpretação inadequada da nova norma legal:

A interpretação correta do texto leva à conclusão de que não existe limitação dos demais entes quando se descreve as ações administrativas do responsável pelo licenciamento. Quer o texto reafirmar que cabe ao ente licenciador "exercer o controle". Ou seja, ele não pode apenas autorizar, mas deve ter mecanismos e instrumentos adequados e eficientes para o controle contínuo das atividades potencialmente poluidoras. Este controle se faz também pelo instrumento da fiscalização. Mas a obrigação do órgão licenciador organizar o aparato estatal para o controle contínuo e não episódico. O controle não pode se restringir ao momento do processo de licenciamento. Deve-se observar que aqui a LC 140/11 foi extremamente cautelosa em prever expressamente esta obrigação, sem afastar, em nada, a obrigação de fiscalização comum e geral que cabe a todos os entes da federação (PEREIRA, 2013, p. 160)

Faz-se necessário frisar que a Lei Complementar 140 traz garantias que impedem a inércia do órgão ambiental fiscalizador quando este não é o licenciador, no caso de recebimento de uma denúncia. Afinal, o § 2º do Artigo 17, determina de forma clara que "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". Essa previsão legal, afasta a possibilidade de que qualquer servidor público deixe de tomar as providências necessárias para impedir a continuidade de um dano ao meio ambiente, seja embargando a obra, ou apreendendo materiais e instrumentos diretamente causadores do dano, sob pena de incorrer em crime de prevaricação.

#### 2.3.4 Questionamentos quanto à Constitucionalidade da Lei Complementar 140

Questionamentos já foram lançados quanto à Constitucionalidade da Lei Complementar 140. Em 09 de Abril de 2012, portanto apenas alguns meses após a entrada em vigor da Lei Complementar, a ASIBAMA Nacional (Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 4757, que tem como relatora a Ministra Rosa Weber.



A iniciativa visa a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei Complementar, e requer a suspensão em caráter liminar, pelo menos dos artigos que tratam da atribuição de competência para o licenciamento e fiscalização ambiental<sup>33</sup>.

A entidade, em sua interpretação da Lei Complementar, entende que o IBAMA perde poderes com as novas regras, e clama pela "centralização" dos poderes. Dentre os principais argumentos, a ASIBAMA defende que "as novas competências de licenciamento previstas no inciso XIV, do art. 7º, da Lei Complementar 140 revela que a União perdeu atribuições e, diferentemente do que vigorava até então no § 4º, do art. 10, da Lei nº 6.938/81, a competência da União foi desatrelada da significância do impacto ambiental".

Além dessa chamada "perda de atribuições" a autora do pedido, alega que "a Lei Complementar 140 transformou competências comuns (incisos III, VI e VII, do art. 23) em competências privativas, subvertendo o norte valorativo e a viga mestra do comando constitucional de que deve haver cooperação e a ação conjunta de todos os entes federativos para alcançar as finalidades ambientais ali elencadas"<sup>34</sup>

Na defesa da nova Lei Complementar, a Advocacia Geral da União, alega na peça em que informa o processo, que "o modelo federativo adotado por nossa Constituição (federalismo cooperativo) estimula (ou mesmo exige) a cooperação entre os entes federados, mas não impede a divisão de tarefas entre União, estados e municípios".<sup>35</sup>

O que demonstra estar a LC-140 afinada com os interesses dos gestores locais - os municípios - é o fato da ANAMMA (Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente) ter protocolado pedido, que foi aceito pela relatora, para participar como *amicus curiae* na ADI 4757, pugnando pelo "desprovemento integral do pedido" da ASIBAMA. Em suas alegações, a ANAMMA argumenta que "a LC-140 finalmente, 23 anos após a promulgação da CF/88, regulamenta o parágrafo único do seu Artigo 23, trazendo assim, regras capazes de diminuir a insegurança jurídica que prevalecia naquele período", e ainda, que a LC "influi de modo decisivo nas atuações dos órgãos ambientais em todo o território brasileiro".

---

<sup>33</sup> A petição inicial pugna pela s arts. 4º, V, VI; 7º, XIV, "h" e parágrafo único; 17, *caput* e §§ 2º e 3º; 7º XIII e XIV; 8º XIII e XIV; 9º XIII e XIV; 14, §§ 3º e 4º; 15; 20; 21

<sup>34</sup> A peça inicial é assinada pelos advogados Diego Vega Posebon da Silva (OAB/DF 18.589) e Igor Ramos da Silva (OAB/DF 20.139), e foi acessada pelo site do STF, em 9 de agosto de 2013. <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4757&processo=4757>

<sup>35</sup> Peça processual, baixada em 8 de Agosto de 2013, do site <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4224704>

Na doutrina, as poucas opiniões conferidas à nova norma, são, em geral, favoráveis.

Paulo de Bessa Antunes em 14<sup>a</sup> edição do seu compêndio de Direito Ambiental, manifesta-se da seguinte forma:

A Lei Complementar 140/2011, apesar de suas dificuldades, é uma excelente oportunidade para que, efetivamente, o federalismo cooperativo possa funcionar e a proteção do meio ambiente ser mais efetiva e as incertezas regulatórias possam diminuir (ANTUNES, 2012, p. 118)

Corroborando com a interpretação quanto à tendência descentralizadora da LC-140, Sidney Guerra, a defende argumentando da seguinte forma:

a legislação prima pelo princípio da descentralização administrativa, o que vai exigir, em contrapartida, investimentos em métodos, recursos humanos, ferramentas de gestão e de tecnologia da informação que resultem em fortalecimento da estrutura de gestão ambiental em estados e municípios, para que tenham condições de oferecer respostas ágeis e de qualidade para o setor produtivo e para a sociedade (GUERRA, 2012, p. 177).

O citado autor entende que os conflitos de competência que eventualmente se apresentam diante das cortes nacionais vão diminuir, com a implementação da Lei Complementar: "Agora espera-se que os problemas relativos à competência para promover o licenciamento ambiental possam ser pacificados, evitando-se conflitos desnecessários entre os diversos entes da federação" (GUERRA, 2012, p.160-161).

#### **2.4. Formas Legais de Cooperação entre os Entes Federados - Atuação Subsidiária e Atuação Supletiva**

Na conjuntura de um sistema federalista cooperativo, é de se esperar a que instrumentos de cooperação entre os entes federados venham a exercer da melhor maneira as competências elencadas sob esta forma de repartição.

Ainda que tenha, por força da necessidade de se estabelecer linhas divisórias de atuação, criado limites mais bem definidos entre a esfera de responsabilidade de um ente, e outro, a Lei Complementar 140 não deixou de criar mecanismos para possibilitar a ação "em comum" conforme previsto no Artigo 23 da

CF. Nestes sentidos, duas formas distintas de atuação foram definidas, no sentido de se permitir a cooperação entre os entes. Afinal, esta era exatamente a diretriz estabelecida pelo legislador constituinte através do parágrafo único do Art. 23.

Entre as definições criadas pela Lei Complementar, em seu artigo 2º, as seguintes tratam de caracterizar essas formas de cooperação:

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.

Considerando o objetivo primordial da Lei Complementar - elaborar normas de cooperação entre os entes federados - esta não poderia ter deixado de instituir legalmente, os instrumentos para essa 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.

Interessante analisar aqui, a criação das Comissões Tripartites - Nacional e Estaduais (inciso III, acima). Essas comissões, conforme a sua composição proposta, garantem a participação "paritária" dos demais entes federativos nas decisões que influenciarão na distribuição de competências para licenciar atividades:

§ 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.

Neste sentido, quando a Comissão Tripartite Nacional, por exemplo, pretender deliberar atribuindo para a União a competência para licenciar determinada atividade, conforme sua "tipologia"<sup>36</sup>, tal não será feito sem a participação dos representantes dos estados e dos municípios. De acordo com o sistema proposto, qualquer iniciativa no sentido da centralização, será tomada apenas com a autorização dos demais entes.

Esse dispositivo serve como a fundamentação legal para a formalização, entre outros instrumentos, de convênios entre estados e municípios visando o licenciamento e a fiscalização ambiental.

Cabe destacar o cuidado do legislador em definir de forma clara a possibilidade e a forma do exercício da competência supletiva, por meio da "delegação de atribuições de um ente federativo a outro"<sup>37</sup>, como instrumento de cooperação entre os entes, definindo os critérios para o exercício dessa competência supletiva da seguinte forma:

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. (grifo nosso)

Para que não pairasse qualquer dúvida quanto à essa atuação supletiva, o legislador introduziu na Lei Complementar o conceito de ação "subsidiária", diferenciando-a da ação "supletiva". Nesta, o ente federado se substitui àquele originalmente competente, na ocorrência de uma das 3 hipóteses previstas nos incisos do Artigo 15, acima. Naquela, o ente federado atua, através de "apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro", apenas quando "solicitada pelo ente

---

<sup>36</sup> De acordo com o que estabelece o Art. 7º, inciso XIV, que define os critérios de atribuição de competência para o licenciamento ambiental pela União, tem-se como um destes critérios (alínea "h":), aquelas atividades que "atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento";

<sup>37</sup> Art. 4º, inc. V da Lei Complementar 140

originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar".

Desta forma, fica excluída a possibilidade de uma "intervenção" de um ente sobre o outro, sem que se exclua a possibilidade de verdadeira "cooperação".

Antes mesmo da vigência da Lei Complementar 140, convênios dessa natureza, de cooperação e delegação de poderes já estavam sendo utilizados de forma espontânea. Assim foi o caso no Estado do Rio de Janeiro, que a partir do Decreto Estadual 40.793, de 5 de Junho de 2007, possibilitou a formalização de convênios entre o Estado e os municípios conveniados, para a realização de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

### 3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DE IMPACTO AMBIENTAL LOCAL COMO FORMA DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

#### 3.1 Conceito de Cidade Sustentável - O Estatuto da Cidade

Historicamente, a ideia de desenvolvimento econômico sempre esteve associada à utilização indiscriminada e ilimitada de recursos naturais. A riqueza dos países, a esteio dos princípios liberais de Adam Smith, no século XVIII, tinha como medida a sua capacidade produtiva. A geração dessa riqueza, no entanto, vinha acompanhada da degradação do meio ambiente e o aumento da utilização dos combustíveis fósseis.

No final do Século XVIII, o economista Thomas Malthus, ao perceber que a população mundial entre 1650 e 1850 havia dobrado, alertava para um futuro sombrio a partir da constatação de um descompasso entre o crescimento demográfico e o da produção de alimentos gerando como consequência a fome. Malthus calculou que a população crescia em "progressão geométrica, enquanto que a produção de alimentos crescia em progressão aritmética"<sup>38</sup>.

A abordagem Malthusiana, ainda que revolucionária para a época e não despertando a consciência para a mudança de comportamento, antecipava a noção atualmente consolidada de que a busca pelo crescimento econômico desenfreado e a demanda cada vez mais intensa por bens de consumo, podem levar o planeta à exaustão de seus recursos naturais.

Apenas a partir da segunda metade do século passado, em função de situações específicas como o acidente na usina nuclear de Chernobyl<sup>39</sup>, a crise mundial do petróleo, a identificação de buracos na camada de ozônio, a comunidade

---

<sup>38</sup> Thomas Robert Malthus, economista, estatístico e demógrafo, desenvolveu a Teoria Populacional Malthusiana e publicou em 1798 *An Essay on the Principle of Population, as it affects the Future Improvement of Society*.

<sup>39</sup> Em 1986, um acidente de grandes proporções ocorrido na Usina Nuclear de Chernobyl, na Ucrânia (na época, uma das repúblicas da URSS), provocou o vazamento de altas doses de radiação nuclear impactando uma área que abrangia um raio de 30km em volta da Usina.  
Fonte: [http://www.nei.org/corporatesite/media/filefolder/Chernobyl\\_Accident\\_and\\_Its\\_Consequences\\_July\\_2011\\_4.pdf](http://www.nei.org/corporatesite/media/filefolder/Chernobyl_Accident_and_Its_Consequences_July_2011_4.pdf). Baixado em 15/06/2013.

científica passou preocupar-se com os impactos ao meio ambiente e suas consequências diretas à qualidade de vida no planeta. A população mundial crescia em níveis mais acelerados, gerando maior consumo de recursos. Ao mesmo tempo, a desigualdade na distribuição de renda alimentava a expectativa de que os mais pobres iriam elevar seu padrão de consumo como resultado de políticas de redistribuição.

Essa conjuntura, ainda que propagada com uma dose necessária de dramaticidade, acabou motivando chefes de Estado, líderes políticos, personalidades do mundo acadêmico, e até mesmo parte do setor industrial a promover um amplo debate sobre a insustentabilidade desse modelo de desenvolvimento, num encontro conhecido como o Clube de Roma<sup>40</sup>, a fim de discutir e analisar propostas de ações de longo prazo.

A partir desse movimento inicial, outros de maior envergadura e representatividade se seguiram, como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, 1972<sup>41</sup>, culminando com a ECO 92<sup>42</sup>, no Rio de Janeiro, recentemente reeditada, através da Rio+20<sup>43</sup>.

A grande conquista gerada a partir dessas discussões foi a consolidação de um novo princípio, norteador da conduta tanto dos estados, como da Indústria, das instituições financeiras, e da sociedade como um todo: o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Paralelamente à esse movimento de crescimento populacional associado ao crescente processo de esgotamento dos recursos naturais e degradação da qualidade de vida no planeta, outro veio somar-se, agravando a crise ambiental: o processo de urbanização acelerado.

---

<sup>40</sup> Clube de Roma é um grupo constituído de profissionais das áreas de diplomacia, indústria, academia e sociedade civil, que se reuniu pela primeira vez em 1968 e teve como principal resultado a produção de um diagnóstico conhecido como *The Limits to Growth* que concluía, entre outras coisas, que o processo de degradação ambiental progressiva era resultante do crescimento populacional descontrolado e conseqüente aumento desenfreado da demanda por recursos naturais, e apontava como solução a redução do consumo ou a exclusão de certos produtos de consumo para diminuir a produção. Disponível em <http://www.clubofrome.org>. Acessado em 2/06/2013

<sup>41</sup> Durante a Conferência de Estocolmo, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), organismo internacional que lidera a agenda das políticas ambientais. Ao contrário das conclusões do Clube de Roma, em Estocolmo concluiu-se que a solução não era produzir menos, mas produzir melhor, de forma mais limpa e sustentável.

<sup>42</sup> Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, também conhecida como ECO-92.

<sup>43</sup> A chamada Rio+20, foi a Conferência, organizada pelo PNUMA em 2012, no Rio de Janeiro, com o objetivo de refletir sobre os avanços realizados após as decisões tomadas na ECO-92.

Ronaldo Guimarães Gouvêa, em seu estudo sobre o processo de criação de regiões metropolitanas no Brasil, atribui ao processo de industrialização não planejado a produção de altos custos sociais para as cidades, "gerando externalidades negativas, como congestionamento urbano, poluição e deterioração do meio ambiente (...)" (GOUVÊA, 2005, p.29). O autor reconhece o processo de urbanização acelerado como fonte parcial da perda de qualidade de vida nas cidades ao afirmar que "o aparecimento das grandes cidades no país acentuou e tornou mais perceptível uma série de problemas e desequilíbrios, especialmente entre procura e oferta de habitação e de alguns serviços urbanos" (GOUVÊA, 2005, p.28).

Nessa linha de associação entre a preservação ambiental e a garantia da cidade sustentável, Ebenezer Howard<sup>44</sup>, ainda no final do Século XIX, conforme citado por Barbara Freitag já preconizava a "articulação da cidade com a natureza" (FREITAG, 2006, p. 78).

Nos dias de hoje, o urbanismo não se limita apenas da ocupação física do território da cidade, como nos relembra Toshio Mukai, ao afirmar que a matéria abrange "quantitativamente, um espaço maior (o território todo, englobando o meio rural e o meio urbano) e, qualitativamente, todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente". O autor acrescenta ainda, como sendo "do âmbito de preocupação e de abrangência do direito urbanístico o disciplinar, visando um ambiente sadio, todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo" (MUKAI, 2010, p.68).

A proteção do meio ambiente natural – florestas, águas, solo, ar, etc - no meio urbano, requer uma abordagem distinta da proteção do mesmo bem no meio rural, ou em áreas de floresta ou mata. Pensar em Cidade Sustentável, significa pensar não de forma restritiva na preservação dos recursos ambientais, como o solo, a biota, os recursos hídricos, mas pensar também na capacidade do ser humano de viver uma vida digna, com acesso à educação, ao alimento, ao lazer, à cultura e à habitação com qualidade, de forma a salvaguardar recursos naturais em qualidade e quantidade suficiente para atender as necessidades de uma vida digna das

---

<sup>44</sup> Ebenezer Howard (1850-1928), urbanista inglês considerado "pioneiro da ecologia urbana" (FREITAG, 2006, p. 78), foi autor de obras importantes na área do urbanismo como "Garden Cities of Tomorrow" (1902). Ao contrário de outros urbanistas consagrados como Fourier e Le Corbusier, Howard defendia a proposta das cidades-jardins, que chegaram a ser concretizadas em vários bairros de Londres, e influenciaram outros projetos em cidades como Berlim, Copenhague, Paris, Lisboa, entre outras cidades européias.



gerações futuras.

Trata-se de uma agenda de políticas públicas que, ademais, contribui para mitigar a desigualdade na distribuição de renda pois como é sabido, a degradação ambiental e a escassez de recursos naturais afetam de forma muito mais grave os pobres. Na região Sudeste do Brasil, por exemplo, uma grande parte das cidades se encontra inserida em fragmentos de Mata Atlântica. Compatibilizar a preservação desse importante ecossistema com o desenvolvimento urbano é tarefa das mais complexas.

Neste sentido, Ermínia Maricato, nos lembra que "as áreas ambientalmente frágeis" (MARICATO, 2000, p. 163), tais como beira de rios, encostas e fundos de vale, geralmente são as que "sobram" para a moradia da população mais carente de recursos, trazendo consequências desastrosas para o equilíbrio ecológico.

Na Carta De São Paulo, redigida no XVIII Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, em 2013, o tema da sustentabilidade nas grandes cidades foi enfrentado da seguinte forma:

A chave para a resolução dos problemas relativos à sustentabilidade nas grandes cidades reside no enfrentamento da desigualdade social, promovendo-se a regularização fundiária e reconhecendo-se o direito à moradia digna, como o afastamento dos riscos que perpetuam modelos de exclusão social.

(...)

Na contemporaneidade há um novo paradigma, baseado no direito constitucional à cidade sustentável, o que enseja a necessidade de a administração pública efetivamente incorporar a variável ambiental no processo decisório de planejamento do uso e da ocupação do solo urbano, superando o modelo tradicional *ancorado em mecanismos de comando e controle*<sup>45</sup>

O direito à cidade sustentável tem sua principal fonte, segundo nos ensina Nelson Saule Jr. "no princípio das funções sociais da cidade nos termos da Constituição (art. 182) e das Leis Orgânicas dos Municípios". Para o autor o Direito à cidade compreende os "direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania", bem como "de viver num meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado e sustentável" ( SAULE JR., 1999, P. 117-118).

---

<sup>45</sup>Baixado em 11/06/2013, em <http://www.planetaverde.org/teste/wp-content/uploads/2013/06/Licenciamento-Ática-e-Sustentabilidade-VOL-I.pdf>

Esta ideia de incorporação dos temas mais especificamente afetos à preservação do meio ambiente, ao conceito de cidades sustentáveis está plenamente embasado na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 182, assim estabelece:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

Seguindo a mesma orientação, o legislador infraconstitucional, veio, através da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), trazer para o âmbito jurídico o instrumento garantidor desse direito à cidade sustentável. A citada Lei, veio positivar essa diretriz, de forma bastante clara:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (grifo meu)

O direito à cidade sustentável, antes de ser um direito do cidadão urbano, propriamente, constitui-se como um direito de todos, na consecução da determinação do direito, de todos, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, segundo o artigo 225, da Constituição Federal.

Além de reconhecer a necessidade da sustentabilidade ambiental nas cidades, e da inserção de certas diretrizes ambientais, o Estatuto da Cidade, traz alguns instrumentos que, bem utilizados, podem auxiliar na proteção ambiental dos impactos locais.

Um destes instrumentos é o da transferência do direito de construir<sup>46</sup>, assim como o da sua outorga onerosa. Estes institutos surgem como resultado da

---

<sup>46</sup> Lei, 10.257/2001, Art. 35 - Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

valorização do direito de construir, e do reconhecimento da necessidade de se evitar que restrições a esse direito resultem em prejuízos para o próprio meio ambiente. Isso porque muitas vezes restrições exageradas à utilização do solo, podem levar o proprietário a abandoná-lo à mercê das invasões e ocupações irregulares, muitas vezes resultando em um adensamento muito pior do que estava sendo pretendido.

Luiz Roberto da Mata, também se posiciona dessa forma, ao defender a flexibilização de certas normas urbanísticas, como forma de garantia da "cidade formal acessível a todos". O autor assim se manifesta:

Não devem ser impostas restrições excessivas ao uso do solo que acarretem o desinteresse por parte dos proprietários, pois, se isso ocorrer, as propriedades afetadas poderão ser abandonadas, tornando-se áreas disponíveis para ocupações irregulares, que desrespeitarão, por completo, aquelas restrições. (DA MATA, 2004, p. 115).

Nestes casos, o instrumento da transferência do direito de construir, pode contribuir de forma efetiva na manutenção desse equilíbrio entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Outro instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade com o propósito de garantir o direito do cidadão à cidade sustentável, porém ainda pouco utilizado, é o Estudo de Impacto de Vizinhança, previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto. O EIV, semelhante ao EIA (Estudo de Impacto Ambiental) previsto na legislação ambiental, visa garantir ao gestor municipal o embasamento técnico suficiente para que seja emitida a sua decisão de concessão, ou não, do requerimento para intervenção urbanística, após a consideração dos impactos da mesma na qualidade de vida na área de sua abrangência.

Segundo a previsão do Estatuto, esse documento técnico, deverá obrigatoriamente analisar os impactos do empreendimento pretendido quanto ao "adensamento populacional", a "geração de tráfego e demanda por transporte público", "ventilação e iluminação", bem como de que forma este deverá alterar "paisagem urbana e patrimônio natural e cultural". Importante ressaltar que, conforme previsão do próprio Estatuto<sup>47</sup> a utilização do EIV não isenta o órgão licenciador da obrigação de submeter a atividade ao procedimento do licenciamento ambiental, quando cabível.

---

<sup>47</sup> Lei 10.257/01, "art. 38 - A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental."

A partir dos instrumentos criados pela Lei 10.257/01, o direito a uma cidade sustentável adquire uma maior eficácia na sua implementação. Tanto a noção de função social da propriedade como a de função social da cidade, ganham o componente "ambiental" ao seu conteúdo.

Francisco Carrera em sua análise do tema aduz que diante desta função "torna-se impossível conceituar cidade sem considerarmos as relações socioambientais travadas entre os cidadãos e o seu ambiente, seja este urbano ou rural", e conclui atribuindo a estes novos instrumentos legais da política urbana a sua "grande importância a fomentar a aplicabilidade da sustentabilidade nas cidades" (CARRERA, 2005, p. xix).

Neste contexto, o papel a ser desempenhado pela governança municipal na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, passa a ser da maior relevância.

### **3.2 O Papel do Município na Garantia do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado - A Aplicação do Princípio da Subsidiariedade**

Antes de afetar o Estado, ou a União, qualquer atividade causadora de algum tipo de impacto realizada pelo ser humano no ambiente, afeta o Município. Naturalmente, a propagação dos efeitos dessa atividade vai se estender no espaço geográfico, sem obedecer fronteiras político-jurídicas.

Mais do que pensar as cidades a partir de sua dimensão singular, única, atualmente estas são vistas pelos geógrafos como "espaços de interseção de processos sociais que tem origem em diversas escalas espaciais" (ABREU, 2003, p.97). Não apenas na escala dos espaços físicos, mas também em escalas temporais, como nos relembra Soja ao frisar que "a espacialidade humana é produto simultâneo da atividade humana e do contexto ambiental" (SOJA, 2000).

No caso específico dos problemas de ordem ambiental, é inegável que suas consequências não se limitam ao espaço físico do município, e nem tampouco ao espaço temporal de um mandato político.

Tal pensamento coaduna-se com as lições de Henri Lefebvre, que ao tratar das "especificidades da cidade", em particular, dos "fenômenos urbanos", afirma que

"a cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento", acrescentando que "(...) ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto" (LEFEBVRE, 2001, p. 51).

Dentro desse conceito de temporalidade, importante também frisar que no Brasil os Municípios antecederam aos Estados, enquanto forma de organização político-administrativa do poder local. Conforme nos ensina a Procuradora do Município do Rio de Janeiro, Arícia Fernandes Correia, "o Município nasce não como fruto de um pacto ou pessoa jurídica criada pela lei, mas como sociedade politicamente organizada de forma espontânea, com regras próprias e meios peculiares de organização e satisfação dos interesses locais" (CORREIA, 1997, p.113). A mesma autora acrescenta, ao tratar da intangibilidade do poder local diante da aplicação do princípio da subsidiariedade que este "posiciona o poder local (espaço público) como a primeira instância estatal à qual deve recorrer o indivíduo naquilo que não possa resolver por si próprio (autonomia privada)" (CORREIA, 1997, p. 122).

Trata-se da aplicação de um princípio norteador da distribuição de competências entre entes federados, o Princípio da Subsidiariedade, que tem sua origem nas primeiras teorias que versavam sobre a sistematização do Estado.

O Princípio da Subsidiariedade, conforme nos ensina Vitor Pimentel Pereira, tem sua origem na doutrina católica medieval<sup>48</sup>, a partir da ideia de que os problemas da sociedade, seriam melhor resolvidos no âmbito da família, não devendo sofrer interferência do Estado. Surge o princípio "como tentativa de explicar as relações existentes entre os entes que compõem uma sociedade e a forma de controle da ingerência dos vários estratos sociais uns sobre os outros" (PEREIRA, 2009, p.195).

Diante dessas considerações é possível fundamentar a existência do princípio na questão da "proximidade entre aqueles que serão afetados pelas decisões políticas tomadas a seu respeito e os entes incumbidos de tomar essas decisões" (PEREIRA, 2009, P. 199), assim como na efetividade dessas decisões no

---

<sup>48</sup> O autor (PEREIRA, 2009, p.195) cita o Papa Leão XIII como o primeiro pontífice a referir-se ao conceito da subsidiariedade, na Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, ainda que de forma incipiente. No texto em questão, o religioso traça considerações sobre "a independência da família enquanto sociedade doméstica e menor em relação ao Estado (...) uma sociedade propriamente dita, com a sua autoridade e o seu governo paterno, é por isso que sempre indubitavelmente na esfera que lhe determina o seu fim imediato, ela goza, para a escolha e uso de tudo o que exigem a sua conservação e o exercício duma justa independência (...)"

âmbito de sua aplicação, entendendo-se que esta seria favorável à obtenção do objetivo proposto.

Ainda como fundamentação para a adoção desse princípio, pode-se destacar a utilização do mesmo como forma de organização administrativa, de forma descentralizada, por meio da distribuição de poderes e atribuições entre os diversos que formam determinada sociedade e nesse sentido obtendo maior agilidade na solução dos problemas. No âmbito de uma Federação em 3 níveis, como no caso do nosso país, é possível conceber que a maioria dos problemas da sociedade são mais facilmente identificáveis pelos entes mais próximos do cidadão, o que na realidade brasileira traduz-se como sendo os municípios.

Diante desta visão, o legislador constituinte de 1988 incluiu os municípios na Federação Brasileira, ainda que o federalismo, enquanto modelo de organização de Estado "não pressupõe o município como entidade federada", conforme argumenta José Nilo de Castro (CASTRO, 2001, p. 57).

Mesmo antes da vigência da Constituição Federal de 1988, entretanto, o legislador já buscava envolver os municípios nessa árdua tarefa de proteger o meio ambiente. Tanto que, através da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), criou o SISNAMA, atribuindo a este a reponsabilidade pela "proteção e melhoria da qualidade ambiental", e incluiu entre os seus órgãos componentes, todos os "órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental"<sup>49</sup>.

Entretanto, na prática, essa participação dos municípios pretendida pela PNMA, não se concretizou. Por um lado, a expectativa do SISNAMA não encontrava respaldo na distribuição de competências constitucionais, pelo menos até a Constituição de 1988. Por outro, as carências estruturais dos municípios e até mesmo a falta de vontade política dos governantes municipais para investir em políticas públicas de preservação ambiental, impedia que estruturas administrativas pudessem atuar de forma minimamente eficiente.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Lei 6.938/1981. 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: (...)

A partir do reconhecimento dessas dificuldades, o Ministério do Meio Ambiente em 2003, na Conferência Nacional do Meio Ambiente<sup>50</sup> lançou como um dos principais tópicos do evento a implementação efetiva do SISNAMA. De acordo com o documento final elaborado pela conferência, a "falta de interação" entre os entes da Federação, bem como a "falta de autonomia das instâncias municipais" estavam entre as maiores dificuldades para a eficaz implementação do Sistema.

No tocante ao tema, assim está expressa uma das conclusões da Conferência, no tocante ao tema da Descentralização da Gestão Ambiental:

Um dos aspectos centrais do SISNAMA é o compartilhamento da gestão ambiental entre os entes federados. Mesmo necessitando de fortalecimento, esses organismos já estão estruturados nas esferas federal e estaduais. O mesmo não ocorre no âmbito dos municípios, o que demonstra a necessidade de políticas capazes de viabilizar e capacitar os órgãos municipais de meio ambiente, assim como de promover a articulação com outras políticas do setor público e com a sociedade (...) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2003, p. 11).

Todavia, o mesmo aspecto que justificaria a autonomia municipal, com base no Princípio da Subsidiariedade (a proximidade do ente público com o cidadão), no tocante à determinadas questões da sociedade e, em especial, no caso da proteção do meio ambiente, pode ser considerada como um problema. Afinal, a proximidade entre o ente agressor do direito e o ente responsável pela garantia do mesmo, no caso, a administração pública, também carrega uma proximidade política que enseja um potencial conflito de interesses.

Uma questão que deve ser considerada antes que se pretenda aplicar de forma indiscriminada o conceito da melhor aptidão dos poderes locais para atuar na proteção ambiental diz respeito ao constante apelo da geração de emprego por parte das atividades econômicas. Principalmente ao se considerar o retorno político traduzido em mais votos, quando uma nova indústria ou empresa prestadora de serviços se instala no território do município. Incentivos fiscais de toda a natureza

---

<sup>50</sup> Instituída por meio do Decreto Presidencial de 5 de junho de 2003, a CNMA ocorre a cada dois anos, e conta com a participação de delegados de todos os Estados da federação, eleitos a partir de conferências municipais e estaduais. Nas duas primeiras edições, realizadas nos anos de 2003 e 2005, os temas em debate foram, respectivamente, "Fortalecimento do Sisnama" e "Política Ambiental Integrada e o Uso Sustentável dos Recursos Naturais". A III CNMA, realizada em maio de 2008, debateu o tema "Mudanças Climáticas". Acessado em 2/06/2013 do site <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/apresentacao>.

são oferecidos, diante de uma concorrência cada vez mais acirrada entre municípios pela atração de investimentos. Compatibilizar esse interesse com a preservação dos recursos naturais é tarefa necessária ao interesse da manutenção da qualidade de vida não apenas dos habitantes do município em questão mas até dos municípios vizinhos, senão do Estado, onde estejam inseridos. E como garantir essa sustentabilidade da região como um todo, se, por exemplo, a decisão quanto ao licenciamento ou não de uma atividade potencialmente poluidora ficar a cargo apenas do município onde a mesma pretenda se instalar?

No entendimento de Andreas Krell, a tendência é que “as indústrias que consideram as normas ambientais de uma cidade como demasiadamente restritivas simplesmente resolvem instalar-se no município vizinho” de onde, segundo o citado autor, “os agentes ecologicamente perniciosos muitas vezes acabam frequentemente retornando através do ar ou da mesma bacia hidrográfica”. Krell defende ainda a necessidade de órgãos estaduais e federais “conduzirem as medidas locais”, por meio de uma “graduação de prioridades a serem realizadas em um nível superior que considere as diferentes condições e necessidades ecológicas nos espaços estruturais de cada região”, de forma que os poderes locais de decisão sejam menos influenciados pelo que o autor chama de “coligações ocasionais de interesses” (KRELL, 2005, p. 150).

Em vista desse panorama, é necessário considerar que a autonomia municipal deve ser exercida, porém não sem determinados limites. José Afonso da Silva, argumenta que a autonomia municipal está assentada em quatro capacidades distintas (SILVA, 1990, p. 343 e ss.):

- 1) A autonomia política - capacidade de auto-organização;
- 2) A autonomia normativa - capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência;
- 3) Autonomia administrativa - administração própria e organização de serviços locais;
- 4) Autonomia financeira - capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas.

No caso específico do que estabelecem as atuais regras de competência para o licenciamento ambiental, introduzidas pela Lei Complementar 140, essa autonomia administrativa é exercida sob condições específicas, conforme analisado



anteriormente. Na hipótese de não serem atendidas essas condições, como por exemplo, a disponibilidade de "técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas" fica instaurada a competência supletiva do Estado, e conseqüentemente, anulada a autonomia do município.<sup>51</sup>

Sobre esse tema, Edis Milaré, nos relembra ainda que a autonomia municipal "se circunscreve no âmbito do território em que está sediado o correspondente Poder Público e é envolvida por fatores sociais, econômicos e políticos". Não obstante desempenhe atividades de caráter local, ressalta o doutrinador, "os reflexos de suas decisões têm importância no contexto do desenvolvimento nacional e bem-estar geral" (MILARÉ, 2005, p, 705).

Tal conjectura que poderia ser chamada de paradoxo do federalismo cooperativo, onde é necessário sobrepesar os prós e contras da descentralização, no caso específico da proteção do meio ambiente, acaba induzindo as federações a centralizar mais as decisões referentes ao tema, como já analisado anteriormente.

### 3.3 Princípios do Direito Ambiental aplicados ao Licenciamento

No estudo do Direito, aprendemos que as normas legais positivadas (as leis em sentido estrito) derivam de diferentes fontes. Essas fontes podem ser as próprias regras e costumes da sociedade, que muitas vezes são absorvidas na esfera jurídica, ou ainda, o conjunto de princípios estabelecidos pelo Direito Internacional através de convenções e conferências de âmbito internacional. Esses princípios passam a nortear o legislador na elaboração das leis, e também o órgão julgador – juízes e tribunais – na interpretação destas leis.

Os princípios comumente aplicados às questões do Direito Ambiental, começaram a ser definidos a partir da Conferência de Estocolmo, sendo mais tarde aprimorados em 1992, na Conferência do Rio – ECO/92 – e mais recentemente, na

---

<sup>51</sup> Segundo a LC-140, a competência dos municípios para licenciar, e conseqüentemente, fiscalizar condutas lesivas ao meio ambiente está condicionada, entre outros aspectos, à existência de "órgão ambiental capacitado" (Art. 15, inc. II), que a mesma define como sendo "aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas" (Artigo 5º, parágrafo único).

chamada “Rio+20”, em 2012, servindo como orientação para a conduta das políticas ambientais em nível global, e como fonte para a elaboração de leis e interpretação destas em decisões administrativas ou judiciais, podendo estar explícitos ou implícitos na legislação. A Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, quando em seu Artigo 225, estabeleceu a obrigação de defesa e preservação do meio ambiente, para as “presentes e futuras gerações”, explicitou o Princípio do Desenvolvimento Sustentável consagrado na Carta de Estocolmo.

Francisco Carrera afirma que "toda e qualquer atividade, potencialmente impactante ao meio ambiente urbano" (CARRERA, 2005, p. 37), deverá ser sujeita a aplicação dos princípios do direito ambiental .

Nesse sentido, passamos a analisar os principais princípios, que se aplicam no dia-a-dia do licenciamento ambiental.

### 3.3.1 Princípio Da Dignidade Da Pessoa Humana

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, também conhecido como o Princípio do Direito Humano Fundamental, serve de base para todos os outros princípios do Direito Ambiental. Fundamentado sobre a visão antropocentrista<sup>52</sup> que prevalece na doutrina atual, esse princípio estabelece que para garantir a manutenção da vida humana de forma digna, é necessário que se garanta o equilíbrio ambiental. Tal atribuição de valores, eleva o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de Direito Fundamental.

O reconhecimento internacional desse princípio pode ser verificado na Carta de Estocolmo de 1972, reafirmado na Declaração do Rio em 1992:

---

<sup>52</sup> O termo "antropocentrismo" baseia-se na ideia de que o ser humano, em última análise, é o real detentor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa tese se contrapõe à do "biocentrismo" que defende que o meio ambiente deve ser protegido, por um direito do próprio ecossistema. A visão antropocêntrica prevalece no sistema jurídico e tem como fonte a própria Declaração da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, que ratificou esse posicionamento ao estabelecer em seu Princípio nº 1: "Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável". O próprio caput do artigo 225 da Constituição Federal revela-se antropocêntrico, ao afirmar que "todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **bem de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida (...)" (grifo meu).

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, num ambiente de qualidade que permita uma **vida digna** e do bem estar, e assume a responsabilidade solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações atuais e futuras. (...) (grifo meu).

O Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>53</sup> prevê, em seu art. 11, que "toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos".

O artigo 225 da Constituição Brasileira assim estabelece:

Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder publico e à **coletividade** o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifo meu).

Este único artigo, e seus parágrafos, segundo Plauto Faraco de Azevedo, induz o intérprete a "opções valorativas sobre o exercício dos direitos individuais, cotejados com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que aqueles não se sobreponham a esta" (AZEVEDO, 2008, p. 132).

De acordo com o doutrinador, Paulo Affonso Leme Machado, "o direito à vida foi sempre assegurado como direito fundamental nas Constituições Brasileiras", porém reconhece o avanço na Constituição de 1988, que incorporou como direito fundamental o direito à vida com dignidade:

Resguarda-se a dignidade da pessoa humana (art. 1a, III) e é feita a introdução do direito à sadia qualidade de vida. São conceitos que precisam de normas e de políticas públicas para serem dimensionados completamente. (MACHADO, 2004, p.113).

Pode-se dizer que este princípio está diretamente relacionado com o direito às cidades sustentáveis, conforme Daniel Sarmento, que assim se posiciona:

A norma que estabelece o direito às cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade preconizados pela Constituição da República, pelo que é importante lembrar que o respeito à dignidade da pessoa humana é que legitima a ordem estatal e comunitária, constituindo, a um só tempo, pressuposto e objetivo da democracia (SARMENTO, 2002, p. 60)

---

<sup>53</sup> Acessado em 15/05/2013 de <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-52.htm>

Neste sentido, ao analisar os impactos ambientais de uma determinada atividade, o instrumento do licenciamento ambiental torna-se responsável pela imposição de medidas mitigadoras e compensatórias, visando a garantia da manutenção da qualidade de vida da população afetada pelo empreendimento.

### 3.3.2 Princípio da Prevenção

Considerando-se a dificuldade, na maioria dos casos, de reparar integralmente o dano ao meio ambiente, o Direito Ambiental tem como principais objetivos, estabelecer medidas que possam evitá-lo, ou preveni-lo. Qual a possibilidade, por exemplo, de reparar o desaparecimento de uma espécie vegetal, ou animal? Qual o custo de limpar uma bacia hidrográfica contaminada por vazamento de mercúrio?

O Princípio da Prevenção impõe como essencial, diante do risco previsível de danos ao meio ambiente, que todas as medidas possíveis sejam tomadas para evitá-lo ou ao menos para minimizar seus efeitos. O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos para isso, uma vez que a partir de uma análise técnica da atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos naturais a ser licenciada, é possível prever os resultados ao meio ambiente daquela interferência humana, permitindo ao órgão público licenciador estabelecer limites e exigir do empreendedor determinadas medidas que possam mitigar os impactos previstos.

Tal orientação está claramente concretizada na própria Constituição Federal, que em seu artigo 225, atribui ao Poder Público a incumbência de exigir para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente exigir estudo prévio de impacto ambiental, estudo esse ao qual se deverá dar a devida publicidade.<sup>54</sup>

Importante ressaltar, entretanto, que as medidas utilizadas para prevenir o dano ao meio ambiente não terão necessariamente a pretensão de eliminar o dano, sendo certo que a identificação desses danos “inevitáveis” deverão ser avaliados em conjunto com os impactos positivos da atividade, de forma que se possa julgar o

---

<sup>54</sup> BRASIL. Constituição Federal. Art. 225, § 1º - "Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) 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."

interesse e a conveniência de se aceitá-los. Tudo isso, a partir de análises tecnicamente embasadas.

### 3.3.3 Princípio Da Precaução

Embora se confunda em alguns casos com o Princípio da Prevenção, há uma distinção importante entre este e o Princípio da Precaução. Enquanto o primeiro trata de consequências previsíveis de uma atividade ou ação, o Princípio da Precaução se distingue por tratar de consequências ainda não conhecidas, uma situação bastante comum em se tratando de inovações tecnológicas do mundo moderno que nem sempre aguardam a conclusão de todos os estudos sobre suas consequências para que sejam lançadas no mercado.

O reconhecimento desse princípio aparece pela primeira vez na Declaração do Rio, de 1992, nos seguintes termos:

“Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a **ausência de absoluta certeza científica** não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (grifo meu).”

Chama atenção o fato de que o texto acima transcrito, ao mesmo tempo que estabelece a necessidade da implementação das medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental, reconhece que tais medidas devam ser "economicamente viáveis". Este princípio considera que a aplicação de medidas restritivas ao exercício de atividade econômica, de forma isolada, em alguns casos pode trazer consequências também negativas para o próprio meio ambiente.

Tal como foi destacado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck<sup>55</sup>, vivemos uma fase de transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de risco. A sociedade moderna, com a crescente demanda por soluções tecnológicas para os

---

<sup>55</sup> BECK, Ulrich. *Risk society. Towards a new Modernity*, versão inglesa, tradução de Mark Ritter, Londres, 1992

problemas do dia-a-dia, criou um novo fator de risco. Essa preocupação deixou de ser um mero encargo da idéia de progresso' passando a ganhar maior visibilidade.

No entendimento de Ana Gouveia, "a elevação do risco a elemento estruturante da nossa sociedade resultou da confrontação com efeitos que, anteriormente, eram inimagináveis e foi ampliada pela intensificação do estudo e da divulgação de informação científica que, em lugar de certezas, manifesta cada vez mais dúvidas" (MARTINS, 2002, p. 14).

Analisemos, por exemplo, o caso das Estações Radio Base de telefonia celular. Diante da incerteza científica a respeito dos efeitos danosos da emissão dessas ondas magnéticas na saúde do ser humano, com base apenas no Princípio da Precaução, seria justificável que a administração pública impedisse a instalação dessas antenas. Tal medida traria consequências negativas para uma sociedade que cada vez mais depende da comunicação rápida e eficiente para o seu desenvolvimento. Entretanto, estaria a sociedade atual disposta a abrir mão dessa tecnologia, ainda que fossem comprovados riscos dessa atividade para a saúde e o meio ambiente?

Paulo Affonso Leme Machado, nos orienta sobre a necessidade de "ponderação" desses meios de evitar o dano, da seguinte forma:

A aplicação do princípio da precaução relaciona-se intensamente com a avaliação prévia das atividades humanas. O "Estudo de Impacto Ambiental" insere na sua metodologia a prevenção e a precaução da degradação ambiental. Diagnosticado o risco, pondera-se sobre os meios de evitar o prejuízo. Aí entra o exame da oportunidade do emprego dos meios de prevenção. (MACHADO, 2004, p.71).

Desta forma, o órgão ambiental licenciador ao exigir do empreendedor esse diagnóstico prévio (EIA/Rima), estará agindo de forma preventiva, em consonância com os interesses de proteção do ambiente<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Cabe esclarecer que, mesmo nos casos em que a atividade a ser licenciada não tenha reconhecido o seu potencial impacto como "significante", dispensando portanto a apresentação de EIA/Rima, o agente público licenciador não está dispensado de, por meio de vistoria própria e consequente parecer técnico, atuar de forma preventiva exigindo do empreendedor o cumprimento das normas e padrões ambientais.

### 3.3.4 Princípio Do Poluidor-Pagador

Quando em seu processo produtivo uma indústria utiliza algum recurso natural ou quando em função dessa atividade altera as características do meio ambiente de forma negativa, poluindo, muitas vezes estará implicando em custo para a administração pública.

O Princípio do Poluidor-Pagador, também conhecido como “usuário-pagador”, não constitui uma autorização para poluir mediante pagamento, ou compensação. O princípio pressupõe a aplicação de medidas que imponham ao poluidor (apenas aquele que esteja realizando suas atividades em consonância com as normas e parâmetros ambientais) o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação da poluição, internalizando esses custos entre os seus custos operacionais.

Esse custo raramente chega a ser considerado na composição do preço do produto criado, embora indiretamente o consumidor esteja pagando por ele, seja na conta de água, ou através do IPTU, ou de alguma outra forma de taxação. Diferentemente da responsabilização por dano ambiental, que se busca por meio do processo judicial ou administrativo, a reparação almejada por esse princípio visa afastar da coletividade o ônus da recuperação do bem ambiental lesado.

Plauto Faraco de Azevedo reforça essa ideia ao se referir à forma como, no sentido de "baratear custos e produzir cada vez mais" é cada vez mais comum a "externalização" de certos custos, o que, para o autor, implica na transferência dessa "conta" para "o Estado, a sociedade ou a natureza". De acordo com essa lógica, entende Azevedo, "as operações de produção não incluem o custo de restauração do meio ambiente" (AZEVEDO, 2008, p. 79).

Na Declaração da Rio-92, esse princípio encontra-se expresso da seguinte forma:

Princípio 16: As autoridades nacionais devem procurar garantir a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação e com a observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais.

Na legislação atual, esse princípio encontra-se previsto em algumas normas do

Direito Ambiental brasileiro, podendo-se citar como exemplo a Política Nacional de Meio Ambiente<sup>57</sup> (Lei 6.938/81), a Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>58</sup>, ao prever a taxa de outorga para a utilização de recursos hídricos.

É muito comum, por ser um princípio surgido recentemente na doutrina, uma certa confusão sobre a sua natureza, e aplicabilidade. Neste sentido, o professor Mauricio Motta, da UERJ, que entende ser o mecanismo da compensação ambiental uma forma de aplicação deste princípio, nos oferece uma definição bastante esclarecedora:

O princípio do usuário-pagador consiste no fato do usuário dos recursos naturais sofrer a incidência de um custo (instrumento econômico) devido à utilização dos bens naturais. Os recursos naturais são bens da coletividade e o uso destes garante uma compensação financeira para a mesma, não importando se o meio ambiente corre risco ou não de ser poluído. Quando alguém usa um bem que não lhe pertence – e os bens ambientais, por pertencerem a todos, não pertencem a ninguém com exclusividade – deve dar uma retribuição aos titulares deste bem ou, no caso de bens difusos, aos seus gestores (MOTA, 2009, p. 56)

No mesmo trabalho, Motta cita o Min. Antônio Herman Benjamin, que também entende que "o usuário deve pagar pelo uso do bem ambiental que é de todos para evitar a situação que chama de subsídio", para fundamentar seu ponto de vista. Para o Ministro, se o meio ambiente é um direito difuso, então pertence a todos igualmente, portanto, se apenas "uns poucos o estão utilizando sem qualquer compensação pelo seu esgotamento ou uso, então a conta está sendo coberta pelo público em geral" (BENJAMIN, 1998, p.19).

Tendo em vista esta obrigatoriedade do empreendedor em compensar a coletividade por esse impacto, o licenciamento ambiental, passa a ser um instrumento da maior importância para o gestor público ambiental. Através dele, o órgão ambiental, no âmbito do processo de licenciamento poderá exigir do "degradador", a realização das medidas compensatórias cabíveis, previamente.

---

<sup>57</sup> Lei 6.938/81 - Art. 4º - "A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos"

<sup>58</sup> Lei 9.433/97 - Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;



### 3.3.5 Princípios da Informação e da Participação

O Princípio da Informação tem por finalidade proporcionar ao cidadão o pleno acesso às informações sobre decisões administrativas, ou dados disponíveis de pesquisas, que tenham alguma repercussão na qualidade ambiental.

Sem o acesso à informação, a sociedade, enquanto legítima detentora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado fica impossibilitada de exercer o controle sobre as possíveis agressões contra o mesmo.

A aplicação do Princípio da Informação, que não se restringe ao licenciamento ambiental, encontra respaldo na Constituição Federal, em seu Art. 5º<sup>59</sup>, no capítulo dedicado ao meio ambiente, ao explicitar a obrigatoriedade da divulgação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), no Art. 225, § 1º<sup>60</sup>.

Mais recentemente, a União editou normas de aplicação específica desse princípio, estabelecendo as formas de garantia do direito à informação, a Lei 12.527 de 18 de Novembro de 2011, dispendo sobre "os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações", impositivas a todos os entes federados<sup>61</sup>.

Deve ser ressaltada a importância dessa lei, como garantia do direito à informação, ao estabelecer como "conduta ilícita", certos comportamentos ainda frequentemente adotados por servidores públicos. que se arvoram de seu poder de

---

<sup>59</sup> "XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado"

<sup>60</sup> "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**"

<sup>61</sup> Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

polícia administrativo para sonegar, ou dificultar ao máximo o acesso do cidadão à informações processuais de seu interesse.

O Princípio da Informação serve como pressuposto para um outro princípio importante do Direito Ambiental que é o Princípio da Participação.

A participação na vida democrática, não se dá apenas pela manifestação do voto em nossos representantes políticos. Existem formas de participar das decisões administrativas que no caso do Direito Ambiental estão previstas em algumas situações concretas, como por exemplo, na participação em conselhos de meio ambiente, em audiências públicas, ou ainda, no controle judicial através de instrumentos constitucionalmente previstos como a ação civil pública e a ação popular.

Ao tratar do tema da democracia participativa, a qual se refere como um "terceiro modelo de democracia", Vânia Siciliano Aieta, nos lembra que nos dias de hoje, "a vida democrática não pode ser reduzida a uma mera delegação da vontade popular, devendo ter por escopo a superação de possíveis rupturas entre a vontade dos representantes e a dos representados". Dessa forma, a doutrinadora justifica a criação de "instrumentos de intervenção no processo político de decisão" (AIETA, 2006, p. 118).

No caso da preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é importante frisar que a própria Constituição Federal, em seu artigo 225, impôs "ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar" o meio ambiente. Pode-se afirmar, por conseguinte, que essa participação não é apenas um direito, mas uma obrigação.

Numa interessante visão sobre estes 2 princípios, o da Informação e o da Participação, Paulo de Bessa Antunes os agrega sob um único princípio ao qual se refere como o "Princípio Democrático", que o autor define da seguinte forma:

O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente. (ANTUNES, 2006, p. 29).

No âmbito do procedimento do licenciamento ambiental, a realização de audiências públicas têm como principal objetivo permitir que a comunidade afetada

por determinado empreendimento tenha acesso ao Estudo de Impacto Ambiental, e participar de forma ativa no debate relativo ao licenciamento, ou não, da atividade pretendida, antes da sua implantação <sup>62</sup>.

### 3.3.6 Princípio Do Desenvolvimento Sustentável

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável pode ser considerado basilar para o Direito Ambiental, por prever justamente a proteção dos direitos daqueles que ainda nem nasceram – as próximas gerações.

O direito ao desenvolvimento sustentável é o direito que as atuais gerações têm de garantir o seu acesso aos recursos ambientais disponíveis, de forma a possibilitar o seu desenvolvimento, sem que comprometam o direito das próximas gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades. Esse princípio encontra-se expresso na Declaração do Rio, da seguinte forma:

**Princípio 4:** Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, O Direito Ambiental, passa a incorporar "um componente ético em relação às gerações não presentes ou futuras mostrando que não se está agindo de uma forma comprometida e egoísta em relação à herança ambiental a ser transmitida" (MACHADO, 2004, p. 227).

### 3.3.7 Princípio da Função Socioambiental Da Propriedade

O direito à propriedade privada da terra, é uma criação razoavelmente recente da humanidade. Essa cultura só começou a ser aceita como um direito individual do

---

<sup>62</sup> A Resolução do CONAMA, nº 09 de 3 de dezembro de 1987 dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, estabelecendo em quais situações ela é obrigatória.

cidadão, a partir das revoluções burguesas do Século XVIII. Considerando que os maiores proprietários de terras naquela época eram os representantes da nobreza, além da própria Igreja Católica, a resistência dessas classes dominantes levou as recém-criadas repúblicas a inserirem em suas constituições garantias legais de manutenção desses direitos de propriedade ao cidadão comum. O direito à propriedade tornou-se “sagrado e inviolável”, como expressava, por exemplo, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>63</sup>.

Entretanto, as mazelas sociais que se derivaram dessa “inviolabilidade” do direito à propriedade, também conduziram os povos da época à uma realidade onde uns poucos donos de vastas propriedades, passaram a usufruir de forma individualista desse direito, em detrimento do acesso do restante da sociedade à outros direitos fundamentais, como o direito à alimentação, e à moradia.

No Direito Brasileiro, o posicionamento dos bens ambientais como *res nullius* (coisa de ninguém) facilitou essa apropriação. Conforme a avaliação do Prof. Maurício Mota, esse posicionamento por parte do ordenamento jurídico pátrio, foi fator determinante para enfraquecer a proteção do meio ambiente:

Os bens ambientais brasileiros ora são considerados como *res nullius* – coisa sem dono, passíveis de livre apropriação – ora como *res communes* – bens de uso comum do povo, gratuito, ou retribuído, conforme a sua escassez. Em ambos os casos, a apropriação subjetivista e patrimonial não oferece um regime adequado de proteção. (MOTA, 2009, p. 113)

Dessa construção ideológica deriva o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, onde a propriedade individual para ser considerada legítima, deve cumprir uma função não apenas social, mas também ambiental. Função essa prevista tanto constitucionalmente<sup>64</sup>, bem como no Código Civil<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, acessado em 20/07/2013, de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>

<sup>64</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 186. **A função social é cumprida quando** a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - **utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (...)**”

<sup>65</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º **O direito de propriedade deve**

### 3.3.8 Princípio Da Legalidade

Enquanto o cidadão não é obrigado a “fazer ou deixar de fazer qualquer coisa senão em virtude de lei” (C.F. Art. 5º, inc. II) o agente público, só pode praticar atos que estejam previstos em lei. Esse o fundamento do Princípio da Legalidade. No caso específico do licenciamento ambiental, vamos observar que o órgão licenciador somente pode exigir licença ambiental do particular ou de outro órgão público quando houver lei que assim o determine. Da mesma forma o órgão licenciador não possui a prerrogativa de negar a licença caso o requerente tenha cumprido todos os requisitos legais. A própria Constituição Federal, determina que seja "assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei.**"<sup>66</sup>

Ainda em cumprimento desse princípio, o órgão licenciador ao conceder, ou negar, uma licença para realização de atividade potencialmente poluidora, deve estar devidamente fundamentado em razões de ordem técnica (e não simplesmente com base na sua conveniência e oportunidade), que devem fazer parte do processo e estar disponíveis para o requerente, e para o público em geral. Caso contrário, o ato pode ser considerado ilegal, e a licença, caso tenha sido concedida, perde sua validade.

### 3.3.9 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado

No momento em que a Constituição veio estabelecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “bem de uso comum do povo”, fez da garantia desse bem, um interesse público. No processo de licenciamento, muitas vezes o que se identifica é um conflito de interesses entre um particular, buscando no órgão público uma autorização para realizar sua atividade, e o interesse coletivo, público,

---

**ser exercido em consonância com** as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam **preservados**, de conformidade com o estabelecido em lei especial, **a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico** e o patrimônio histórico e artístico, bem como **evitada a poluição do ar e das águas**

<sup>66</sup> BRASIL. Constituição Federal. Artigo 170

em preservar o meio ambiente. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, que é um dos princípios basilares do Direito Administrativo, vem justamente para evitar que o direito de um particular não venha a causar um dano ao direito da sociedade, como um todo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Se, por um lado, a Constituição garante o direito individual à propriedade, por exemplo, o direito do seu proprietário de cortar uma árvore em seu terreno, fica suspenso (dependendo da conformidade com as leis ambientais vigentes), uma vez que o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve prevalecer sobre o interesse particular.

Outro exemplo de conflito entre direitos que deve ser pautado por este princípio, é aquele entre o interesse coletivo ao meio ambiente e "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa"<sup>67</sup>.

É no intuito de servir como instrumento para o auxílio do órgão licenciador, na hora de contrabalançar esses valores, que surge a avaliação ambiental (EIA/Rima) e o correspondente procedimento do licenciamento ambiental.

### **3.4 O instrumento do Licenciamento Ambiental como forma de controle das atividades potencialmente poluidoras**

Com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, inserido na ordem jurídica por força da Lei 6.938/81, o Licenciamento Ambiental surgiu definitivamente, como instrumento legal de controle das atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais<sup>68</sup>. Ainda que tenham se passado 32 anos desde então, um longo caminho ainda resta para que esse controle se estenda a todo um universo de atividades que ainda hoje são realizadas sem qualquer interferência do poder estatal, causando degradação ao meio ambiente.

O estabelecimento de regras e limites para o exercício dos direitos individuais,

---

<sup>67</sup> Direitos consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preconizados pelo Artigo 1º da Constituição de 1988.

<sup>68</sup> BRASIL. Lei 6.938/81. **Art. 9º** - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

deve estar embasado em fundamentos legais para que não sejam contestados como meras arbitrariedades do poder público. No tocante às atividades lesivas ao meio ambiente, a possibilidade de exercer essa ingerência está fundamentada em 2 pilares básicos: os Princípios do Direito Ambiental, já analisados, e o Poder de Polícia Administrativo.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, esse poder resulta "do inafastável confronto entre os interesses público e privado", e no entendimento do renomado administrativista, "há a necessidade de impor, às vezes, restrições aos direitos dos indivíduos" (CARVALHO FILHO, 2003, p. 59), surgindo daí o poder de polícia, que Carvalho Filho conceitua da seguinte forma:

Atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a 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 (CARVALHO FILHO, 2003. p. 61)

O procedimento do licenciamento ambiental, traduz-se como uma forma de exercício deste poder de polícia administrativo, no âmbito da proteção do direito de todos, inclusive das próximas gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Considerando essa prerrogativa, esse "poder/dever" da administração pública, conforme as palavras do citado autor, a fim de ver cumprida a obrigação estabelecida pela Constituição Federal, em seu Artigo 225, a administração pública pode, e deve, criar medidas restritivas ao interesse privado, quando esse direito está sob ameaça. Essas medidas surgem na forma da fiscalização ambiental, da emissão de normas e parâmetros, e do licenciamento ambiental.

No dizer de Paulo de Bessa Antunes, surge a partir desse conceito, como um dos "principais objetivos do licenciamento ambiental", o exercício do "poder de polícia ambiental". Para Antunes "o papel do licenciamento ambiental é, primordialmente, definir os limites toleráveis de interferência no meio ambiente", e dessa forma garantir que somente se permita a realização de atividades "cujos impactos ambientais estejam compreendidos dentro dos padrões fixados normativamente" (ANTUNES, 2006, p.129).

Na visão de Paulo Affonso Leme Machado, esse poder de polícia ambiental ganha uma abrangência um pouco maior:

Poder de polícia ambiental é a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2004, p. 309-310).

Decerto, porém, que o licenciamento ambiental não se resume apenas a uma limitação de direitos. A partir da análise dos impactos a serem causados ao meio ambiente por uma determinada atividade, a administração pública, mesmo quando autoriza uma atividade potencialmente poluidora, tem a oportunidade de atender também ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo medidas mitigadoras desses impactos, visando reduzi-los ao mínimo possível, bem como exigindo do empreendedores a execução de medidas de compensação à sociedade pelos impactos que não possam ser mitigados e nem restaurados.

Neste sentido, cabe citar a lição de Edis Milaré, ao afirmar que "o licenciamento ambiental visa a preservar de riscos potenciais ou efetivos a qualidade do meio e a saúde da população, riscos esses oriundos de qualquer empreendimento ou intervenção que altere ou possa alterar de modo desfavorável as condições do ambiente." (MILARÉ, 2005, p.751).

Importante também ressaltar que essas limitações impostas pela administração pública ao particular, devem ser pautadas pelo Princípio da Legalidade. Permitir que a decisão denegatória de direitos tão caros para o cidadão, como o direito à propriedade, ou o direito ao trabalho, esteja condicionado apenas à discricionariedade da administração pública, seria um sério risco para o bom equilíbrio dessa balança entre direitos.

Neste sentido a Constituição Federal determina que o exercício de atividade econômica somente pode ser restringido quando assim previsto "por lei"<sup>69</sup>. No que

---

<sup>69</sup> BRASIL. Constituição Federal. "Art. 170. 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.**"



tange às restrições ambientais, essa lei é a Política Nacional de Meio Ambiente, que assim estabelece:

Art. 10º 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.**"

A partir da exigência estabelecida conforme o disposto acima, duas obrigações passaram a ser impostas: a primeira, atingindo o particular, que perde o direito de fruir da sua propriedade, quando não obtém a licença ambiental, e a outra, dirigida à própria administração pública, que passa a ter que impedir a realização de atividades que possam vir a causar degradação ambiental, sem a devida licença.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a Constituição de 1988 estabeleceu a competência "comum" entre os entes federados para "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas"<sup>70</sup>, e pretendia que assim fosse feito de forma cooperativa, de acordo com o tipo de federalismo adotado. Neste sentido, a inclusão do parágrafo único a esse artigo:

Parágrafo único. 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 (grifo meu)

Considerando que essas "Leis complementares", ao menos no tocante às normas para a proteção do meio ambiente, somente foram implementadas 20 anos depois da promulgação da C.F.<sup>71</sup>, criou-se uma lacuna jurídica.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, desde 1981, a Lei 6.938/81 (PNMA), ao criar o instrumento do licenciamento ambiental, criava regras de distribuição de competência para o exercício deste instrumento, que contemplavam apenas Estados e União, esta por meio do IBAMA. Ao elevar os municípios à

---

<sup>70</sup> BRASIL. Constituição Federal. "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; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; Parágrafo único. 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."

<sup>71</sup> Referimo-nos à Lei Complementar 140, promulgada em 8 de Dezembro de 2011, e que trata apenas das normas de cooperação relacionadas com o exercício do poder de polícia ambiental

condição de entes federativos<sup>72</sup>, ao mesmo tempo delegando a atribuição comum de exercer o poder de polícia ambiental, por força do artigo 23, o legislador-constituente deixou uma tarefa para o legislador ordinário que seria definir em que situações essa participação local se daria.

Diante da inércia do Legislativo em estabelecer a regulamentação do parágrafo único do artigo 23, ou mesmo de promover alteração da PNMA de modo a inserir o município no contexto do licenciamento ambiental, foi necessário que o CONAMA assim dispusesse, por meio da Resolução 237 de 1997.

Nesta oportunidade, o CONAMA, então procurou dar contornos ao âmbito de atuação dos municípios no licenciamento ambiental, introduzindo a figura jurídica do "impacto local", da seguinte forma:

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. (grifo meu)

Quanto à inclusão, por força da citada medida do CONAMA, dos municípios na lista de entes competentes para o licenciamento, Guilherme José Purvin de Figueiredo também entende como adequada, ainda que considerando o sistema proposto como "diverso daquele estabelecido na lei federal", referindo-se à PNMA. Segundo Figueiredo, a distribuição de competências proposta na Resolução 237 configura-se como "um sistema mais adequado ao ordenamento constitucional de 1988", no sentido de ser mais compatível com a proposta de federalismo cooperativo adotada pela nossa federação.

Além de não ter definido de forma clara, o que seria o "impacto local", tema que será abordado adiante, o CONAMA teve o cuidado de não conceder uma autonomia ilimitada para a atuação municipal. Nesse sentido, criou uma certa subordinação do município em relação aos "órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, **quando couber**", conforme texto acima. Não apenas isso, mas também vinculou o exercício dessa competência, ao cumprimento de determinadas condições, como transcrito abaixo:

---

<sup>72</sup> BRASIL. Constituição Federal. "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)"

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Além de definir essas regras de competência, a Resolução 237 do CONAMA veio disciplinar o procedimento do licenciamento ambiental, de forma padronizada.

Ficou criado o sistema tri-fásico de licenciamento, através da emissão de 3 licenças, independentes entre si: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, contemplando, cada uma, uma fase da implementação da atividade, ou empreendimento.

Além de reforçar a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) para as atividades com impacto significativo, conforme já estabelecido pela Constituição, o CONAMA também se preocupou em garantir a exigência de manifestação prévia do município, quanto às suas regras locais de uso e ocupação do solo<sup>73</sup>.

### 3.5 Controle das Atividades de Baixo Impacto - Interesse Local?

A análise de um empreendimento, ou atividade impactante ao meio ambiente, conforme visto no item anterior, exige uma infraestrutura de pessoal e equipamento da qual a administração pública, não estava nem sequer minimamente dotada quando da implementação da PNMA. Por força da demanda da sociedade, da atuação do Ministério Público e, principalmente, das exigências formuladas por instituições financeiras e de fomento internacionais e nacionais, os grandes empreendimentos passaram a depender das licenças ambientais para serem concretizados. Dessa forma, a administração pública foi obrigada a se estruturar rapidamente, para poder atender, pelo menos, à necessidade dos grandes empreendimentos. Tais empreendimentos, em geral, eram justamente os que

---

<sup>73</sup> Resolução CONAMA nº 237/97, Artigo 10, § 1º - "§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, **a certidão da Prefeitura Municipal**, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes"

traziam um potencial maior de impacto ao meio ambiente, como no caso das usinas hidrelétricas, estradas de rodagem, ferrovias, redes de transmissão de energia elétrica, gasodutos e oleodutos, extração mineral, entre outras.

Ciente dessa necessidade, e considerando tratarem-se obras de grande relevância para a infraestrutura do País, o próprio CONAMA<sup>74</sup> regulamentou, através de Resolução própria<sup>75</sup>, a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para essas atividades, criando procedimentos para a elaboração desses estudos e sua análise pelos órgãos ambientais licenciadores, e ainda, definindo conceitos importantes como o de "impacto ambiental".

Interessante observar, considerando a relevância para este trabalho, do tema da distribuição de competências federativas, que naquele momento, o CONAMA, definia como sendo competência originária dos órgãos ambientais Estaduais, a análise desses estudos e consequente decisão sobre a concessão ou não das licenças ambientais<sup>76</sup>. Ficava o órgão federal, na época a SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente) com competência meramente "supletiva" para esse controle.

Importante neste momento endereçar a questão do conceito de impacto ambiental que encontra conceituações bastante abrangentes.

De acordo com as definições lexicográficas<sup>77</sup>, o termo "impacto" origina-se do latim *impactus* que significa "colisão", ou "choque", com o sentido de impingir força contrária.

No âmbito legislativo, o termo "impacto ambiental" está conceituado pela Resolução 001, de 23.01.1986, do CONAMA, que assim o define:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do

---

<sup>74</sup> Conselho Nacional de Meio Ambiente, criado por meio da Lei 6.938/81, a Política Nacional de Meio Ambiente: Art. 6º, inc. I: I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

<sup>75</sup> Resolução CONAMA 01 de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu critérios básicos para a avaliação de impacto ambiental de atividades potencialmente poluidoras, com base na Política Nacional de Meio Ambiente.

<sup>76</sup> Assim estabelecia o Artigo 2º da Resolução 01/86 do CONAMA (grifo nosso): "Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA - em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:(...)"

<sup>77</sup> Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais

Diante da definição jurídica acima, torna-se razoável concluir que praticamente qualquer ação do ser humano na natureza, como por exemplo o ato de pisar sobre o gramado de um jardim, pode ser caracterizado como um "impacto ambiental". Daí a necessidade de se definir o grau do impacto, já que não será qualquer impacto que gerará consequências no mundo jurídico, como a necessidade de licenciamento ambiental prévio, ou a aplicação de sanção administrativa, ou de qualquer outra ordem, para esse efeito.

Qualificar ou quantificar o grau de impacto, é tarefa das mais complexas, da qual trata justamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e que vai influenciar diretamente no desfecho de um requerimento de Licença Ambiental. A partir da análise das informações técnicas prestadas pelo empreendedor no EIA/RIMA, o órgão licenciador fundamentará sua decisão, favorável ou denegatória, ao requerimento. Cabe ressaltar, entretanto, que o procedimento do licenciamento ambiental é bem mais complexo do que uma mera decisão cartesiana, com resultado "sim" ou "não". Ao analisar o caso concreto, a partir de toda uma gama de informações que vão desde a capacidade da fauna local suportar o impacto previsto pelo empreendimento, até mesmo as consequências positivas da implantação do empreendimento, para a comunidade vizinha ao mesmo, o administrador público se vê diante da possibilidade de autorizar um impacto ao meio ambiente. Como toda a atividade, conforme já argumentado, sempre trará algum prejuízo para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, as informações constantes do Estudo de Impacto Ambiental, vão orientar o analista ambiental do órgão licenciador, quanto à definição de medidas compensatórias, medidas mitigadoras e, em certos casos, propondo inclusive a implantação da atividade em local alternativo.

Sem dúvida, o instrumento do EIA/RIMA é dos mais importantes para que se evitem graves prejuízos ao meio ambiente e, portanto, para a coletividade, podendo ser considerado, como assim manifestado por Edis Milaré, o instrumento jurídico que "melhor encarna a vocação preventiva do Direito Ambiental" e que tem como um dos

objetivos "reverter arraigado e peculiar hábito de nosso povo de apenas correr atrás dos fatos, não se antecipando a eles" (MILARÉ, 2005, p. 440).

Ocorre que a Resolução CONAMA 001/86, ao estabelecer a obrigatoriedade da realização de EIA/Rima para as atividades "modificadoras do meio ambiente", deixou em aberto um leque quase infinito de situações em que tal estudo seria imprescindível para o licenciamento ambiental. Considerando que praticamente qualquer atividade humana é modificadora do meio ambiente, e o custo e complexidade de um EIA/Rima não poderia ser suportado por qualquer empreendedor, fazia-se necessária restringir o alcance dessa obrigação legal, sob pena de tornar-se mais uma lei que segundo o dito popular "não pega".

Ainda que o CONAMA tivesse apresentado uma lista de atividades que estaria passível da obrigatoriedade do EIA/Rima, tal lista é considerada meramente exemplificativa. Este o entendimento de Edis Milaré, por exemplo, com base na expressão "tais como" que antecede o elenco das atividades passíveis do EIA/Rima (incisos I a XVIII do Artigo 2º). Segundo o autor "esse elenco não é *numerus clausus*" ((MILARÉ, 2005, p. 445).

Tal lacuna acabou sendo resolvida, ao menos parcialmente, pela Constituição de 1988, que estabeleceu a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental apenas para as atividades causadoras de "significativa degradação do meio ambiente". Diante da ausência de uma definição para o termo "significativa degradação", a decisão sobre a exigência ou não do EIA/Rima recai sobre o poder discricionário do órgão licenciador, a não ser, é claro, que a atividade em questão esteja incluída na lista exemplificativa da Resolução 001/86 do CONAMA, ou em alguma outra Resolução ou Lei específica<sup>78</sup>.

Até então, legalmente, haviam sido definidos apenas dois tipos de impacto - o impacto "significativo" e, a contrário senso, o impacto "não significativo". A partir de 1989, a Lei 7.804, que alterou a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) veio trazer uma nova categoria de impacto ambiental: o "significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional." Atividades que pudessem ser

---

<sup>78</sup> Como exemplos, pode-se citar a Resolução nº 23 de 1994, do CONAMA, que estabelece a obrigatoriedade de EIA/Rima para o licenciamento de atividades de exploração de petróleo e gás; assim como a Resolução nº 9, de 1990, que disciplina o licenciamento da atividade de extração mineral.

caracterizadas dessa forma, passariam a ser licenciadas pelo órgão federal, no caso, o IBAMA, conforme a nova versão da PNMA<sup>79</sup>.

A definição do que seria o "impacto regional", entretanto, veio à baila apenas em 1997 por meio de uma nova Resolução do CONAMA<sup>80</sup>, que assim o definiu:

IV – Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

A mesma Resolução, veio preencher uma lacuna deixada pela Constituição de 1988, que ao elevar o município à categoria de ente federativo, e ao mesmo tempo, atribuir à este ente a competência (em comum com União, Estados e D.F.) para exercer o poder de polícia ambiental<sup>81</sup>, deixou em aberto a possibilidade do município licenciar atividades potencialmente poluidoras, o que até então não era previsto.

Neste sentido, o CONAMA criava uma nova categoria de impacto - o "impacto local". Porém, sem defini-lo. Dessa forma, ao mesmo tempo que contemplava os municípios como entes competentes para exercer o poder de controle sobre uma parcela das atividades potencialmente poluidoras, deixando uma margem de dúvidas: o que é impacto local?

Diante da inovação legal trazida pelo CONAMA, pelo artigo 6º da Resolução 237 (transcrito acima, no ítem anterior), as interpretações eram as mais diversas.

Antônio Inagê Assis de Oliveira, na linha dos que se opunham à hipótese do licenciamento ambiental pelos municípios, fundamentava seus argumentos na impossibilidade do CONAMA, órgão técnico colegiado, sem capacidade de legislar, criar restrição a direitos individuais - direito ao exercício de atividade econômica - por meio de Resolução.

---

<sup>79</sup> VII - o art. 10 passa a vigorar na forma seguinte: "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 § 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional."

<sup>80</sup> Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, que veio criar regras de procedimento para o licenciamento ambiental, e definir competências para o licenciamento.

<sup>81</sup> Competência esta que já estava prevista desde 1988, pela Constituição Federal em seu artigo 23, que define como "comum" entre União, estados, Distrito Federal e municípios, a competência para, entre outras tarefas, "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (inc. VI); e "preservar as florestas, a fauna e a flora" (inc. VII).

É de se consignar que o licenciamento ambiental é um instituto restritivo do exercício de direitos em todo o território nacional, criado pela lei federal, competindo, portanto, à mesma lei federal determinar quais as autoridades públicas com capacidade para sua aplicação. Assim é fácil concluir que os Municípios não têm competência para o licenciamento ambiental. (OLIVEIRA, 1999, p. 108-109)

A despeito da polêmica e da lacuna jurídica deixada, o fato é que até aquele momento, as atividades de menor impacto, continuavam sendo autorizadas por meio de alvarás de funcionamento, emitidos pelas secretarias de fazenda municipais, sem o menor controle da administração pública quanto ao impacto causado ao meio ambiente.

Traçando um paralelo com a questão da competência legislativa, e a atribuição dos municípios para legislar sobre temas de "interesse local"<sup>82</sup>, Vladimir Passos de Freitas aponta que a substituição da expressão "peculiar interesse" pelo "interesse local" na Constituição de 1988, fez com que se perdesse entendimento doutrinário consolidado em dezenas de anos, desde a Constituição de 1891, que adotava a expressão "peculiar interesse". O doutrinador levanta o seguinte questionamento:

Pois bem: qual o assunto ambiental do interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atrozés dúvidas. E, apesar dos anos passados da promulgação da nova Constituição, ainda não se definiram a doutrina e a jurisprudência (FREITAS, 2000, p. 62)

A dificuldade em se controlar as atividades de menor potencial poluidor devia-se à estrutura mínima instalada nos órgãos ambientais estaduais, capaz de atender, e mesmo assim apenas parcialmente, o licenciamento das atividades de maior porte incumbidas à União ou aos Estados.

Uma das soluções encontradas, foi a da formação de Convênios entre estados e municípios. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, a partir de um Decreto de Descentralização<sup>83</sup> promulgado pelo governo do Estado em 2007, abriu-se caminho para a formalização de Convênios de Licenciamento Ambiental a

---

<sup>82</sup> Constituição Federal de 1988, Artigo 30, inc. I

<sup>83</sup> Decreto Estadual do RJ 40.793 de 6 de junho de 2007



partir dos quais os estados delegavam a sua competência para os municípios conveniados.

Durante os 4 anos em que esses esse convênios vigoraram, conforme pode-se concluir pelas pesquisas apresentadas adiante neste trabalho, diversas atividades potencialmente poluidoras de menor impacto foram licenciadas pelos municípios fluminenses, de forma supervisionada pelo Estado, através do INEA.

## 4 ESTUDO DE CASO – A DESCENTRALIZAÇÃO AMBIENTAL DE ATIVIDADES DE IMPACTO LOCAL NO ESTADO DO RJ

### 4.1 O Sistema de Descentralização no Estado do RJ

Até o início do ano de 2007, o controle sobre as atividades potencialmente poluidoras no Estado do Rio de Janeiro era exercido pelo Estado, prioritariamente, e pela União, através do IBAMA, em casos excepcionais, conforme previsão legal da Política Nacional de Meio Ambiente, e da Resolução CONAMA 237/97.

O órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental à época, a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente)<sup>84</sup>, exercia a sua atribuição sem a capilaridade necessária, e sem um efetivo suficiente, para alcançar as atividades potencialmente poluidoras de menor impacto, ou, melhor dizendo, aquelas tidas como de "impacto local". Atividades como, por exemplo, empreendimentos imobiliários de conjuntos residenciais multifamiliares, loteamentos com áreas menores do que 100 ha<sup>85</sup>, e outras atividades da construção civil, eram licenciados na esfera municipal, apenas com base nas questões urbanísticas, com base no Artigo 30, inc. VIII da C.F.

Basicamente, apenas empreendimentos imobiliários de grande porte, tais como grandes indústrias, postos de gasolina, e outras atividades de maior expressão e impacto, eram submetidos ao controle da administração pública.

A conjuntura legal naquele momento, tinha como base para a definição de

---

<sup>84</sup> Em 4 de outubro de 2007, através da Lei nº 5.101, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) com a missão de proteger, conservar e recuperar o meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável. O novo órgão, instalado em 12 de janeiro de 2009, unificou e ampliou a ação dos três órgãos ambientais vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA): a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (Feema), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Até então a FEEMA detinha a atribuição para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras no âmbito do Estado do RJ.

<sup>85</sup> De acordo com a Resolução do CONAMA 01, de 23 de Janeiro de 1986, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, em seu Artigo 2º, inciso XV, "projetos urbanísticos, acima de 100 ha" necessitam da apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e portanto, são considerados de "significativo impacto" ambiental. Por dedução, tais empreendimentos não podem ser considerados de impacto meramente local e portanto não podiam, e continuam não podendo, ser licenciados pelos municípios.

competências para o licenciamento, a Resolução 237/97 do CONAMA, já analisada previamente. A citada Resolução já estabelecia a competência dos municípios para o licenciamento ambiental de atividades de "impacto local", de sorte que, sob o ponto de vista legal, nada os impedia de exercer esse poder. Todavia, por não estarem devidamente estruturados; com quadros técnicos competentes, legislação municipal própria, e conselhos de meio ambiente com caráter deliberativo implementados e em funcionamento <sup>86</sup>, não estavam preparados para o exercício dessa competência.

Mesmo 10 anos após o CONAMA ter deliberado a favor do licenciamento municipal, uma grande maioria dos municípios no Estado do RJ não reunia as condições mínimas previstas pela Resolução para exercer essa função<sup>87</sup>. A dificuldade maior estava na exigência dos quadros técnicos habilitados. Portanto, se sob o aspecto legal os municípios não dependiam do Estado para iniciarem o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, faltavam as condições técnicas, e talvez, vontade política.

Como consequência, uma gama de atividades de menor potencial de impacto, continuavam a ser realizadas, sem o devido controle da administração pública. Ou seja, sem medidas mitigadoras dos impactos, sem a devida compensação ambiental, sem qualquer avaliação prévia quanto à sua conformidade com os parâmetros ambientais.

Tais atividades, ainda que, individualmente, possam causar impacto aparentemente insignificante, quando analisados em seu conjunto, afetam de forma significativa o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade de vida da coletividade, garantidos pelo Artigo 225 da C.F. Em especial quando são considerados impactos tais como a impermeabilização do solo, perda de cobertura vegetal, contaminação de corpos hídricos, entre outros.

Diante desse quadro de aparente inércia, o Estado do RJ, por meio do

---

<sup>86</sup> Resolução CONAMA 237/97. Art. 20. "Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados"

<sup>87</sup> Cabe ressaltar aqui a exceção do município do Rio de Janeiro que, durante a gestão Cesar Maia, antes do Decreto Estadual já havia editado seu próprio Decreto regulamentando o licenciamento ambiental municipal. Porém, segundo as informações da Coordenadoria de Licenciamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, antes que as medidas criadas pelo Decreto municipal pudessem ser implementadas, o governo do Estado promulgou o Decreto de Descentralização, nº 40.793/07, que acabou prevalecendo.

Decreto Estadual 40.793 veio "disciplinar o procedimento de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental". A política de descentralização instituída pelo Estado, condicionava o licenciamento ambiental municipal à formalização de convênios entre os municípios e o estado.

Essa postura, ignorava a atribuição de competência outorgada pelo CONAMA, levando o intérprete legal a deduzir que sem o convênio os municípios estavam desautorizados a licenciar, o que não era o caso.

Os primeiros artigos do Decreto definiam os limites do licenciamento municipal, da seguinte forma:

"Art. 1º - Pode ser objeto de convênio a ser celebrado com os municípios do Estado do Rio de Janeiro o licenciamento ambiental de atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor, bem como das atividades que importem em supressão de vegetação.

Art. 2º - Compete ao Estado o licenciamento dos empreendimentos;

I. localizados ou desenvolvidos em mais de 1 (um) município

II. localizados em Unidades de Conservação do Estado, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental quando situados em Zonas de Ocupação Controlada, de acordo com o respectivo plano diretor;

III. que sejam potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e necessitem de EIA/RIMA, incluindo aqueles listados na Lei Estadual n. 1356/88."

A norma legal acima transcrita estabelecia os "contornos" do que seria a atuação municipal. Os critérios mínimos exigidos para que os municípios pudessem credenciar-se para o convênio, também eram bem mais rigorosos do que aqueles previstos pela Resolução 237/97 do CONAMA:

"Art. 5º - É condição para a celebração de convênio e, conseqüentemente, para a realização do licenciamento ambiental municipal, que o município:

I - possua corpo técnico especializado, **integrante do quadro funcional do Município**, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental;

II - tenha implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, **com representação da sociedade civil organizada paritária à do Poder Público**;

III - possua legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;

IV - possua Plano Diretor, o Município, com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, ou lei de diretrizes urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes;

V - dê ciência ao órgão/entidade ambiental estadual sobre as informações relativas aos seguintes instrumentos de controle vigentes, conforme respectivas Deliberações CECA: Procon Ar; Procon Água; Inventário e Manifesto de Resíduos;

VI - tenha implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente." (grifos meus)

Interessante observar que o Decreto interferia diretamente na autonomia municipal já que criava normas inclusive relacionadas com a gestão administrativa interna dos municípios. A determinação prevista no Inc. I acima, por exemplo, de

que o município "possua corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional do município" extrapola a competência estadual de forma flagrante, já que o estado não tem poderes para definir que espécie de vínculo trabalhista a municipalidade deve manter com aqueles que prestam serviços para ele. Mesmo problema pode ser identificado também no inciso II, onde o Decreto Estadual impõe ao município que o conselho municipal de meio ambiente tenha formação paritária.

A despeito dessa aparente interferência legal do Estado na autonomia dos municípios, é razoável concluir que sem essa iniciativa, provavelmente os municípios nunca fossem se tornar capacitados para cumprir com o seu papel na tarefa comum de proteger o meio ambiente. Conseqüentemente, talvez não estivessem preparados para assumir o seu papel, conforme definido mais recentemente pela Lei Complementar 140.

Com base nas informações fornecidas pelo INEA e por alguns dos municípios do Estado do RJ que atuam no licenciamento ambiental, pode-se observar a grande diversidade de atividades de baixo impacto que passaram a ser controladas pelo poder local, e que antes eram realizadas sem o devido critério de proteção do meio ambiente (Tabela 4.1).

TABELA 4.1 - Licenças emitidas em 2012, por tipologia (amostragem aleatória<sup>88</sup>)

	CABO FRIO	BELFORD ROXO	TRÊS RIOS	MACAÉ	ITAGUAÍ	VOLTA REDONDA	PETRÓPOLIS
CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL (UNIFAMILIAR)	69	0	1	0	0	19	0
CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL (MULTIFAMILIAR)	92	1	15	30	3	9	39
CONSTRUÇÃO CIVIL - OUTROS	51	10	2	50	0	26	3
PARCELAMENTO DE TERRA	1	13	0	8	0	11	1
SERVIÇOS MECANICOS	2	3	0	3	3	26	1
POSTO DE GASOLINA ou GÁS	2	4	0	0	0	4	3
SUBESTAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1	0	0	0	0	0	0
COMÉRCIO EM GERAL	0	38	0	0	3	0	0
INDÚSTRIA GERAL	0	20	13	33	0	28	11
SANEAMENTO AMBIENTAL	1	7	0	4	0	14	1
DIVERSOS	4	11	0	0	4	4	0
<b>TOTAL DE LICENÇAS EMITIDAS</b>	<b>223</b>	<b>107</b>	<b>31</b>	<b>128</b>	<b>13</b>	<b>141</b>	<b>59</b>

Fonte: INEA e Secretarias Municipais de Meio Ambiente

<sup>88</sup> Municípios escolhidos com perfis distintos de localização, porte e atividades econômicas características, para efeitos de comparação.

Voluntariamente, já que o decreto de descentralização não obrigava os municípios a se conveniarem, 42 municípios aderiram e firmaram convênio com o Estado, ao longo dos 4 anos em que essa política de descentralização vigorava até a vigência da Lei Complementar 140, em 8 de dezembro de 2011, quando os convênios perderam o seu objeto.

A corroborar com essa avaliação positiva, podemos tomar como referência a evolução dos quadros técnicos dos órgãos ambientais, no âmbito dos municípios que estavam atuando sob as regras do convênio de licenciamento<sup>89</sup>.

Esses convênios eram firmados com base em um instrumento de texto-padrão, que repetia as condições previstas no Decreto 40.793, Art. 5º, incisos I a VI, incluindo-as como "condições para a eficácia" dos convênios. Além disso, estes incluíam uma importante ressalva, que visava garantir a chamada "ação supletiva" do Estado, conforme o seguinte texto:

O presente convênio não impede a **ação supletiva do Estado**, do exercício do poder de polícia ambiental, **quando caracterizada a omissão ou inépcia do município** no desempenho das atividades objeto do mesmo, nem tampouco impede a adoção, pelo Estado, de medidas urgentes necessárias a evitar ou minorar danos ambientais<sup>90</sup>

Note-se que, conforme observado em diversas normas legais até aqui analisadas, o ente "superior", descentraliza sim, mas sem conceder autonomia, mantendo, em última análise, o controle sobre as atividades descentralizadas. Afinal, de acordo com a cláusula acima transcrita, em qualquer momento em que o estado entendesse que o município estivesse sendo "inepto", o estado teria a prerrogativa de intervir, esvaziando a segurança jurídica das licenças ambientais concedidas pelos municípios. Essa espécie de "supervisão" estadual sugere uma possível preocupação com a questão do desenvolvimento econômico, uma vez que a obrigação do licenciamento pode tornar-se um fator de retenção de investimentos públicos e privados.

---

<sup>89</sup> Segundo as regras do convênio, os municípios devem informar ao INEA, anualmente, o quadro de funcionários técnicos atuando no licenciamento ambiental.

<sup>90</sup> Vide o Instrumento de Convênio, firmado entre o Município de Petrópolis e o Estado do RJ, em 2007, no Anexo B, cláusula quinta.

Importante esclarecer também que, embora o Estado do RJ tenha implementado o ICMS Verde<sup>91</sup> (ou ICMS Ecológico), os critérios de cálculo do valor a ser repassado, não incluem os indicadores do licenciamento ambiental. Tanto que o Município de Silva Jardim, que obteve o maior índice de repasse para o ano de 2013 (estimativa de receber R\$ 8.5 milhões) nem sequer faz parte da relação de municípios que licenciam.

Outro aspecto de relevância nesses convênios, é o fato de que estes abrangiam não apenas o licenciamento, mas também a fiscalização. Mesmo considerando que a fiscalização ambiental, por força do Artigo 23, que conjugado com o Artigo 225, ambos da CF/88, é competência comum de todos os entes federados, o que implica na obrigação dos municípios exercerem o seu poder de polícia através da fiscalização de atos de degradação ambiental, não podendo, de forma alguma, terem essa competência restrita por meio de convênio.

Com relação ao problema da assimetria entre os municípios conveniados, a fim de evitar que uma definição com base apenas na tipologia da atividade pudesse levar à ineficiência do sistema em determinados municípios menos capacitados, o Estado do RJ optou por um sistema individualizado de atribuição de competências.

De forma que os municípios pudessem ser classificados de acordo com o perfil de seu corpo técnico, foi elaborado um quadro de classificação das atividades poluidoras, levando em conta o potencial poluidor da atividade, e o porte do empreendimento. Ou seja, cada município seria habilitado a licenciar atividades, de acordo com o seu perfil técnico. Por exemplo, para que fosse permitido a um município licenciar a atividade de posto de gasolina, este deveria ter entre seus quadros, um geólogo. Isso, considerando a especificidade da atividade de posto de gasolina, que tem como um de seus impactos potenciais, a contaminação do solo.

No sentido de regular de forma específica essa questão, o INEA emitiu a Resolução nº 12, em 2 de junho de 2010, estabelecendo a classificação das atividades potencialmente poluidoras<sup>92</sup>. Na Tabela 4.2, abaixo, o quadro com a categorização dessas classes.

A partir da categorização do órgão ambiental municipal, em função do seu

---

<sup>91</sup> No Estado do Rio de Janeiro, o ICMS Verde foi criado pela Lei 5.100, de outubro de 2007. Entre os indicadores que definem o valor a ser repassado aos municípios estão a área total de Unidades de Conservação inseridas no território municipal, índices de tratamento de esgoto e dados do saneamento básico.

<sup>92</sup> Ver Anexo D

perfil técnico e estrutura, o INEA definia os limites da sua atuação.

Como obrigação assumida pelo estado nestes convênios, a de "coordenar e orientar, técnica e administrativamente, por meio de seu órgão competente para o licenciamento ambiental, a execução deste Convênio", bem como "prestar cooperação técnica ao município, visando ao equacionamento dos problemas ambientais apreciados nos processos de licenciamento e fiscalização".

TABELA 4.2 - Tabela de enquadramento dos municípios de acordo com as classes de licenciamento ambiental.

PORTE	POTENCIAL POLUIDOR			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
Mínimo	Classe 1A	Classe 2A	Classe 2B	Classe 3
Pequeno	Classe 1B	Classe 2C	Classe 3B	Classe 4
Médio	Classe 2D	Classe 2E	Classe 4B	Classe 5
Grande	Classe 2F	Classe 3C	Classe 5B	Classe 6
Excepcional	Classe 3D	Classe 4C	Classe 6	Classe 6

INEA: Resolução nº 12 de 2010

Tal tarefa tem sido desempenhada de forma eficiente, tendo em vista o aumento do número de licenças emitidas pelos municípios (Tabela 4.4), e o número de técnicos que compõem os quadros dos órgãos ambientais municipais. Ressalte-se a criação de um setor específico dentro da estrutura interna do INEA, a Gerência Apoio à Gestão Ambiental Municipal (GEGAM), que atualmente conta com uma equipe de 10 servidores, sendo 5 analistas ambientais de nível superior, especificamente com essa finalidade.

Todo esse trabalho e cooperação técnica, resultou na melhor adequação dos municípios do Estado do RJ para a Lei Complementar 140.

#### **4.2 O Movimento de Descentralização das Atividades de Licenciamento Ambiental de Atividades de Impacto Local nos demais Estados da Federação**



Além do Estado do RJ, outros estados também adotaram iniciativas no sentido da descentralização do licenciamento ambiental de atividades de impacto local, mesmo antes do advento da Lei Complementar 140.

Um dos primeiros a tomar essa iniciativa, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de uma Resolução <sup>93</sup> do seu Conselho de Meio Ambiente (CONSEMA), estabeleceu "critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul". Tais critérios foram definidos em função da tipologia e porte das atividades relacionadas em um anexo da própria resolução.

A partir dessa norma, os municípios automaticamente se habilitavam para realizar o licenciamento ambiental dessas atividades definidas pelo estado<sup>94</sup>, que dessa forma avocou para si a tarefa de definir o que seria considerado, atividade de potencial impacto local. Note-se que não havia naquele momento, como há agora a partir da Lei Complementar 140, qualquer norma de ordem constitucional conferindo aos Estados, esse poder. A Resolução do CONAMA 237/97, que regulava essa matéria até então limitou-se a atribuir aos municípios a competência para licenciar as atividades de impacto local (Artigo 6º), sem que houvesse atribuído à qualquer outro ente, nem União e nem os estados, a competência para definir o que poderia ser considerado "impacto local".

A iniciativa gaúcha, por sua vez, ao habilitar automaticamente todos os municípios, independente de suas particularidades, a licenciar determinadas atividades (definidas por tipologia, em um anexo único), deixava de considerar as assimetrias existentes entre estes municípios. Não era levado em consideração o fato de que o município de Porto Alegre, por exemplo, poderia estar tecnicamente habilitado para licenciar as atividades potencialmente poluidoras, ao passo que outros municípios menores, de menor estrutura, talvez não estivessem.

Apenas como referência, o Anexo Único da citada Resolução, definia como atividade de impacto local, a fabricação de artefatos de porcelana em área útil de até

---

<sup>93</sup> Resolução CONSEMA 102 de 24 de Maio de 2005.

<sup>94</sup> Vide Artigo 1º da Resolução acima mencionada: "Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado, quando couber, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades relacionados no Anexo Único, parte integrante desta Resolução, onde, também, estão fixados os portes que lhes caracterizam como de impacto local"

2.000 m<sup>2</sup>. A partir da área útil de 2.001 m<sup>2</sup>, a mesma atividade deixava de ser considerada como de impacto local, e portanto teria como competente para o licenciamento ambiental, o próprio estado.

Posteriormente à implantação dessa metodologia de descentralização, outras resoluções do Conselho, periodicamente, acrescentavam novas topologias ao elenco de atividades que poderiam ser consideradas como de impacto local.

O Estado da Bahia, também criou o seu sistema de descentralização do licenciamento ambiental local, em 2009, a partir de Resolução do seu Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEPRAM.

Semelhante ao modelo adotado pelo Estado do RJ em 2007, na Bahia, os municípios que pretendessem realizar o licenciamento ambiental, deveriam celebrar "termo de cooperação técnica entre o estado e o município" <sup>95</sup>, através do qual o Estado assumia a obrigação de promover a "capacitação e treinamento dos gestores e técnicos municipais de meio ambiente".

Semelhante aos 2 modelos anteriores, a Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente baiano, apresentava uma tabela de tipologias que poderiam ser consideradas de impacto local, que por sua vez, e neste aspecto inovando em relação às demais, continha 3 classificações diferentes, dentre as quais os municípios se enquadravam "em ordem crescente à complexidade ambiental, considerando a natureza e o porte dos empreendimentos e atividades, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos".

Interessante observar que, demonstrando uma atitude bem mais respeitadora da autonomia municipal, em comparação com o modelo fluminense, a Resolução do Conselho baiano, permitia ao município interessado, a opção pelo nível de complexidade a ser enquadrado.<sup>96</sup>

Outra característica do modelo de descentralização baiano, foi a deliberação sobre a competência supletiva do Estado, para exercer o licenciamento de

---

<sup>95</sup> Resolução do CEMPRAM nº 3.925 de 30 de Janeiro de 2009, Artigo Art. 2º - "Para apoio às ações de descentralização da gestão ambiental com o objetivo de implantação, implementação e fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente será celebrado termo de cooperação técnica entre o estado e o município. Parágrafo único - Caberá ao Município a iniciativa da celebração do termo de cooperação técnica junto ao Estado, de acordo com a sua organização e capacidade para a gestão ambiental local".

<sup>96</sup> Resolução CEMPRAM nº 3.925 de 30 de Janeiro de 2009, Artigo 5º §3º - "Caberá ao município identificar o nível de opção do licenciamento que pretende implementar, de acordo com a sua capacidade técnica e administrativa, de que trata o art. 7º da presente resolução"

atividades e empreendimentos de impacto local, enquanto o município não estivesse estruturado para tanto nos termos da resolução<sup>97</sup>.

O Estado de São Paulo, em 22 de setembro de 2009, através de deliberação<sup>98</sup> do seu Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA - também implementou a descentralização do licenciamento ambiental.

Através de uma normatização bem mais simples, adotando critérios menos rigorosos para inclusão dos municípios no sistema<sup>99</sup>, o Estado optou por uma atitude menos "centralizadora", com relação à exigência da formalização de convênio, estabelecendo que o município "poderá firmar Convênio de Cooperação Técnica com a CETESB".<sup>100</sup>

Interessante observar a postura do órgão normatizador, em sintonia com o sistema do federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988, afirmando no texto introdutório da Resolução citada que "a gestão ambiental compartilhada entre os entes federados é condição fundamental para a melhoria da qualidade ambiental, na medida em que integra os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, otimizando os recursos públicos envolvidos na gestão ambiental e aumentando o efetivo técnico envolvido no licenciamento e no controle ambiental".<sup>101</sup>

O Estado de Goiás, já às vésperas da promulgação da Lei Complementar 140 também instituiu um programa de descentralização do licenciamento ambiental. Semelhante à maioria dos outros estados a normatização partiu de uma resolução do seu conselho de meio ambiente, o CEMAm, que aprovou as regras para a descentralização em março de 2011, a partir da Resolução nº 04.

Como características específicas desta resolução, os critérios rigorosos para o credenciamento dos municípios, e a excessiva interferência na autonomia destes, ao estabelecer, inclusive, regras específicas de composição dos conselhos municipais de meio ambiente.

---

<sup>97</sup> Resolução CEMPRAM nº 3.925 de 30 de Janeiro de 2009, Art. 17 - "Competirá ao estado, em caráter supletivo, exercer o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local, enquanto o município não estiver estruturado nos termos desta resolução".

<sup>98</sup> Deliberação CONSEMA nº 33 de 2009.

<sup>99</sup> Deliberação CONSEMA nº 33 de 2009. Art. 3º - Para o exercício do licenciamento ambiental, o município deverá atender às seguintes condições:

<sup>100</sup> A Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (CETESB) é o órgão operacional da Secretaria de Meio Ambiente do governo paulista e que detém a atribuição do licenciamento ambiental naquele Estado.

<sup>101</sup> Texto completo em <http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/files/deliberacoes/2009/Del33.pdf>

"Art. 2º - O Município que pretender credenciar-se junto ao CEMAm para a realização do licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local deverão atender aos seguintes requisitos:

I - ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente, através de lei, dotação orçamentária e conta bancária, com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população, bem como estruturar ou propiciar as ações do órgão municipal de meio ambiente;

II - ter implantado, mediante promulgação de lei, e em funcionamento, **Conselho Municipal de Meio Ambiente** ou Conselho misto que tenha entre suas atribuições institucionais a proteção e conservação do meio ambiente, com caráter deliberativo, **tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;**

III - possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição deste, **profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental investidos, mediante aprovação em concurso público,** em cargos de provimento efetivo criados em lei compatíveis com o desempenho desta função; (...)

VI - possuir o levantamento das atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras no Município; (...)

§4º - **O Conselho Municipal de Meio Ambiente**, quanto ao número mínimo de membros, **deverá ser composto da seguinte forma:**

- a) 5 membros para os Municípios com menos de 20 mil habitantes;
- b) 7 membros para Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes;
- c) 9 membros para os Municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes;
- d) 11 membros para os Municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes;
- e) 12 membros para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes;
- f) 14 membros para os Municípios com população com mais de 500 mil habitantes." (grifos meus).

Em destaque na normatização goiana, a previsão da atividade consorciada entre municípios<sup>102</sup>, para o licenciamento ambiental, nos moldes da Lei 11.107/2005, o que pode ser considerado uma medida acertada tendo em vista as características da região, onde os centros administrativos dos municípios são, em geral, distantes, e onde há predominância de áreas rurais. Mais importante, onde os limites geográficos entre os municípios, em muitos casos são de difícil percepção.

A previsão legal do consórcio de licenciamento entre municípios também está presente no sistema de descentralização do Estado vizinho, de Mato Grosso, que também por meio do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) editou em 21 de fevereiro de 2008 a Resolução 04, dispondo sobre os critérios para a descentralização do licenciamento ambiental das atividades "consideradas de

<sup>102</sup> Res CEMAm nº04/2011. §6º – "Poderá ser admitido o consórcio público entre Municípios para fins de credenciamento para emissão de licenciamento ambiental, nos moldes da Lei Federal nº 11.107/2005".

pequeno e médio impacto". Ao longo do texto da lei, a referência é sempre feita aos "municípios e consórcios públicos"

**Art. 1º Os Municípios e Consórcios Públicos**, para realizarem o licenciamento ambiental das atividades consideradas de pequeno e médio impacto, conforme as atividades dispostas no Anexo Único desta Resolução,, deverão habilitar-se perante a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA (grifos meus)

A Lei Complementar 140, estabeleceu a possibilidade dos consórcios públicos como "instrumento de cooperação institucional", logo no primeiro inciso do artigo que trata sobre esses instrumentos de cooperação entre os entes federativos.

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;

Considerando ainda, que a Lei Complementar atribuiu aos Estados, por meio de seus conselhos de meio ambiente, a competência para definir as tipologias que caracterizam o impacto local das atividades, é certo que aqueles Estados que já haviam criado sistemas de descentralização do licenciamento, encontravam-se adiantados e devidamente preparados para as novas regras da Lei Complementar.

A despeito dessa conjuntura, a própria Lei Complementar traz um dispositivo de salvaguarda para aqueles estados que ainda não tiveram essas tipologias definidas por deliberação de seus conselhos.

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.

§ 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.

"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;"

§ 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.** (grifos meus)

Considerando que um grande número de estados da Federação já dispunham de legislação disciplinando a descentralização do licenciamento ambiental (Tabela 4.3), é possível concluir que a Lei Complementar 140 veio atender aos anseios dos municípios, e dos próprios estados, quanto à forma dessa descentralização. Sendo assim, sua implementação não deverá trazer grandes dificuldades para a maioria dos estados.

O próprio fato da ANNAMA, conforme já mencionado, ter ingressado como *amicus curiae* na ADI que avalia a constitucionalidade da Lei Complementar 140, corrobora com essa avaliação.

Tabela 4.3 - Estados da Federação e Descentralização do Licenciamento

Estados	REG. DE DESCENTRALIZAÇÃO		REGULAMENTAÇÃO DA LC-140	
	DATA	NORMA LEGAL	DATA	NORMA LEGAL
ACRE <sup>103</sup>	CONVÊNIO APENAS COM A CAPITAL, RIO BRANCO		01/02/2013	PORTARIA IMAC 03*
ALAGOAS*				
AMAPÁ	14/04/09	RES.COEMA 11	NÃO REGULAMENTOU AINDA	
AMAZONAS	NÃO HOUE		15/04/2013	RES. CEMAAM nº 15
BAHIA	30/01/09	RES. CEPRAM 3925	NÃO REGULAMENTOU AINDA	
CEARÁ	10/12/98	RES. COSEMA 20		
ESPÍRITO SANTO	NÃO HOUE		24/08/2012	RES. CONSEMA 05
GOIÁS	02/02/011	RES. CEMAm 04	22/02/2013	RES. CEMAm 10
MARANHÃO	NÃO HOUE		05/12/2012	RES. CONSEMA 03/2013
MATO GROSSO	21/02/08	RES. CONSEMA 04		
MATO GROSSO DO SUL	*			
MINAS GERAIS	30/10/06	DEL. COPAM 102	MANTÉM EM VIGOR A DELIBERAÇÃO ANTERIOR	
PARÁ*				
PARAÍBA	NÃO HOUE		05/02/2013	RES. COPAM Nº 3458
PARANÁ	CONVÊNIO APENAS COM O MUNICÍPIO DE CURITIBA		EM FASE DE APROVAÇÃO	
PERNAMBUCO	APENAS O MUNICÍPIO DE RECIFE POR ACORDO DE COOPERAÇÃO		CONVÊNIOS INDIVIDUAIS APROVADOS PELO CONSELHO INDIVIDUALMENTE	
PIAUÍ	2010	HABILITAÇÃO INDIVIDUAL POR DECISÃO DO CONSELHO	NÃO REGULAMENTOU AINDA	
RIO DE JANEIRO	2007	DECRETO 40.793*	17/08/2012	RES. CONEMA 42
RIO GRANDE DO SUL	24/05/05	CONSEMA 102	16/04/2012	CONSEMA 269

<sup>103</sup> Ao contrário do que estabelece a LC-140 - definição das tipologias a serem consideradas como de impacto local a serem estabelecidas pelos CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE, o Estado do Acre, por meio de uma Portaria do IMAC - Instituto de Meio Ambiente do Acre - simplesmente definiu atividades que não seriam mais de competência do Estado, e que portanto podem ser licenciadas pelos municípios.

R. GRANDE DO NORTE	2009	RESOLUÇÃO CONEMA 04	NÃO REGULAMENTOU AINDA	
RONDÔNIA*				
RORAIMA*				
SANTA CATARINA*				
SÃO PAULO	2009	DEL. 33/2009		
SERGIPE	29/04/05	RES. CONSELHO	NÃO REGULAMENTOU AINDA	
TOCANTINS*				

Fonte: Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e Agências Estaduais Ambientais

\* Estados que até o fechamento desta pesquisa não haviam fornecido as informações solicitadas.

Como pode-se perceber pela tabela acima, a maioria dos estados já tem algum programa de descentralização do licenciamento ambiental, ou está em fase de aprovação, com base na Lei Complementar 140, demonstrando o interesse mútuo, tanto dos estados quanto por parte dos municípios.

#### 4.3 As Mudanças trazidas pela Lei Complementar 140 no Estado do RJ

Conforme já mencionado, a preparação e a capacitação oferecida pelo governo do Estado do RJ, através do INEA aos municípios que estavam conveniados, facilitou bastante a transição para as novas regras estabelecidas pela Lei Complementar 140.

No sentido de adequar-se a regra da Lei Complementar 140, estabelecendo que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente deverão definir a tipologia das atividades que serão consideradas como potenciais causadoras de "impacto ambiental de âmbito local"<sup>104</sup>, o CONEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do RJ), aprovou em 17 de Agosto de 2012 a Resolução nº 42<sup>105</sup>, tomando por base todo o sistema que havia sido implantado ao longo da gestão dos convênios, inclusive a tabela de atividades e seus graus de impacto.

<sup>104</sup> BRASIL. Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011. Artigo 9º: " Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: (...)XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

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

<sup>105</sup> Anexo E

Comparando-se os textos introdutórios das 2 normas que vieram estabelecer normas para o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, é possível perceber a diferença entre o Decreto de Descentralização 40.793 de 2007, e a Resolução nº 42, do CONEMA, já sob o manto jurídico da Lei Complementar 140:

**Decreto 40.793, de 5 de junho de 2007**

Disciplina o procedimento de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com municípios do estado do rio de janeiro que possuam órgão/entidade ambiental competente devidamente estruturado e equipado e dá outras providências.

**Resolução CONEMA 42, de 17 de Agosto de 2012**

Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011 (...)

Percebe-se a ênfase, neste último, na concepção de "normas de cooperação federativa". Esse espírito de cooperação federativo, não aparentava estar presente no Decreto Estadual de descentralização.

Finalmente, desde que o termo "impacto ambiental local" surgiu, com a Resolução 237 do CONAMA, surge uma definição legal para o termo. Definição essa que poderá diferir de estado para estado, respeitando-se assim as assimetrias regionais da Federação. Assim definiu o termo, o CONEMA:

"Artigo 1º - Fica definido, para fins desta Resolução, que impacto ambiental de âmbito local é qualquer alteração direta ou indireta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e/ou a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município."

Na tabela 4.4, a evolução dos números do licenciamento ambiental nessas 3 fases: antes da implementação dos convênios; durante o período dos convênios; e após o advento da Lei Complementar 140, até o presente momento:

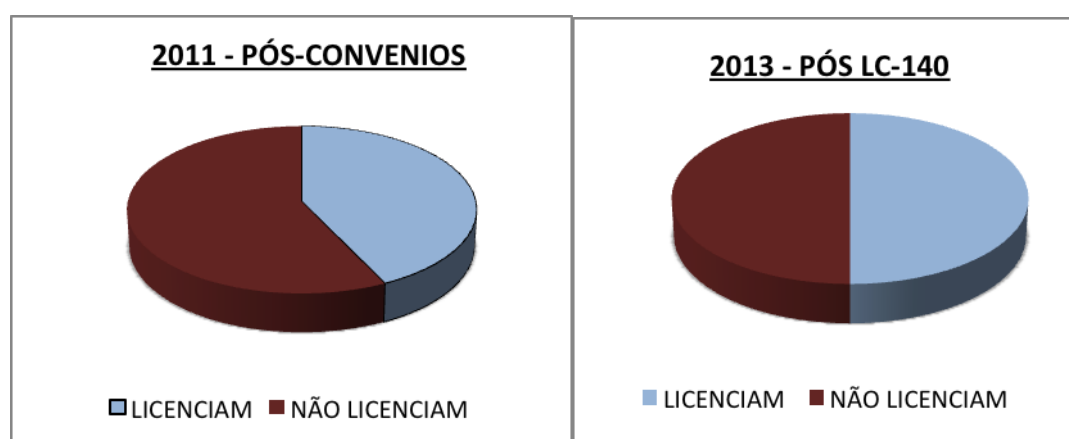
**TABELA 4.4 - Evolução Histórica da Descentralização do Licenciamento**



Municípios	2007	pct	2011	pct	2013*	pct
LICENCIAM	0	0%	39	42%	46	50%
NÃO LICENCIAM	92	100%	53	58%	46	50%
<b>TOTAL DE MUNICIPIOS</b>	<b>92</b>		<b>92</b>		<b>92</b>	

GEGAM/INEA, 2013

\* Já inseridos os municípios que foram habilitados após a LC-140.



Os números acima, do licenciamento ambiental municipal, quando comparados com os números de licenças emitidas pelo órgão estadual (FEEMA e depois INEA), demonstram que o programa de descentralização não causou a simples "transferência" do trabalho de um ente - estado - para o outro - municípios. O que se pode depreender pelos números oficiais do Estado, conforme Tabela 4.5 abaixo, é que o número total de atividades econômicas que passaram a ser controladas pela administração pública, iniciou uma rota crescente desde o primeiro ano, até o presente momento.

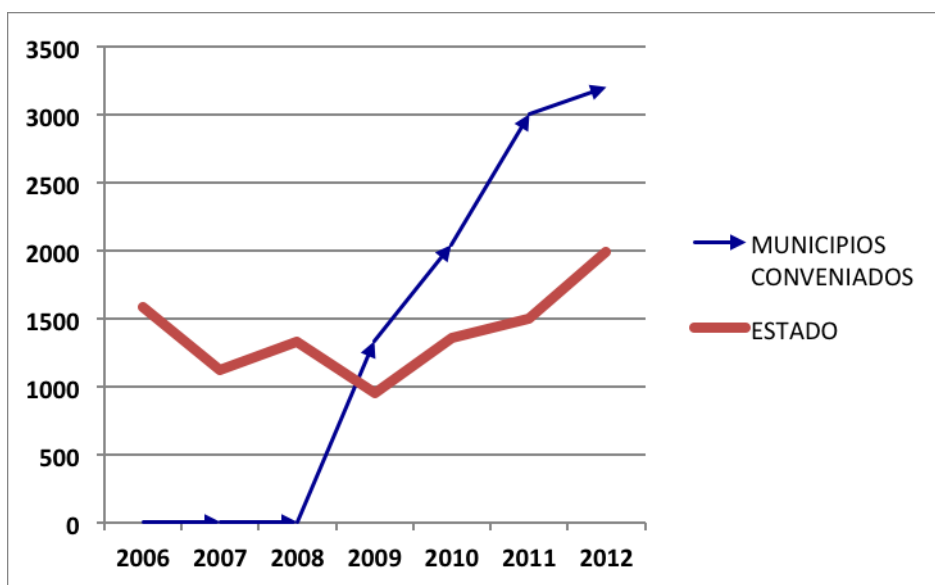
De acordo com as informações do INEA/GEGAM<sup>106</sup>, além de todos os municípios que já realizavam o licenciamento ambiental sob o amparo legal dos convênios, 5 novos municípios já foram credenciados até 19 de Agosto de 2013, com base na Resolução 42 do CONEMA, sendo que outros 2 municípios encontram-se com seus pedidos de habilitação em fase de análise para o credenciamento.

Tabela 4.5 - Histórico Comparativo de Licenças Ambientais Emitidas pelo Estado do RJ e pelos municípios conveniados

<sup>106</sup> Questionário respondido pela Sra. Ilma Conde Perez, Gerente do GEGAM/INEA, e enviado por e-mail em 19 de Agosto de 2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	pct
MUNICIPIOS CONVENIADOS	0	N.I.	N.I.	1.332	2.044	3.006	3.210	9.592	49%
ESTADO	1.582	1.117	1.328	950	1.358	1.496	1.990	9.821	51%
<b>TOTAL DE LICENÇAS</b>	<b>1.582</b>	<b>1.117</b>	<b>1.328</b>	<b>2.282</b>	<b>3.402</b>	<b>4.502</b>	<b>7.212</b>	<b>19.413</b>	

INEA: DILAM e GEGAM



Em uma avaliação própria, o INEA constatou que a descentralização do licenciamento ambiental, possibilitou que os municípios, trabalhando de forma cooperativa, ampliaram o campo de ação da administração pública no controle das atividades ambientalmente impactantes, e não "concorreram" com o Estado, que não tinha condições de atuar com a capilaridade necessária.

De acordo com a atual Diretora de Licenciamento Ambiental do órgão, Ana Cristina Henney, "se não pudermos contar com os municípios nessa tarefa, não é possível ter o controle do Estado do RJ".

## CONCLUSÕES

No estudo do Direito, uma grande discussão filosófica invariavelmente se fez presente: o Direito molda a sociedade, ou a sociedade molda o Direito?

Na análise da ainda curta história do Federalismo pátrio, essa pergunta se faz presente de forma bastante evidente. Será que as relações entre os entes federados são realmente definidas pelas normas constitucionais? ou essas normas são elaboradas para simplesmente dar o contorno jurídico àquilo que os próprios entes federados já configuraram no dia-a-dia da prestação dos seus deveres constitucionais?

Diante do presente estudo, e tendo como pano de fundo o dever constitucional de garantir o equilíbrio ecológico do meio ambiente para o desfrute das presentes e futuras gerações, é possível perceber que ao longo da história, as duas situações se alternaram. Como é possível perceber também que, em determinados momentos, as relações entre União e Estados apresentam trajetórias diferentes das relações entre estados e municípios.

Traçando uma analogia entre essa história e o trabalho do engenheiro de projetar e executar uma obra de drenagem de águas, pode-se perceber que no caso do federalismo pátrio, o legislador constituinte, faz o papel de projetista, desenhando o caminho ideal das águas. Os entes federados, por sua vez, fazem o papel das águas, que traçam o seu próprio caminho, de acordo com a realidade fática. Se o projeto de drenagem for mal feito, as águas correntes não vão se conformar a ele, e irão transbordar, definindo o seu próprio caminho.

Nosso país, ao contrário de algumas federações mais antigas como a da República Federal da Alemanha e os Estados Unidos, apresenta assimetrias entre os seus entes federados, tanto entre os Estados quanto entre os municípios, que dificultam ainda mais o trabalho do "projetista" constitucional.

Além do fato de sermos uma federação nova, buscamos ser uma federação cooperativa, o que nos impõe um grau ainda maior de dificuldade. Para o estabelecimento dessas "normas de cooperação", principalmente quando consideramos as dimensões do território nacional e a enorme variedade de microclimas, de cultura, de relevo, de vegetação, e a disparidade entre os níveis de desenvolvimento econômico que cada uma dessas regiões atingiu ao longo desses

poucos séculos, é necessário muita sabedoria, e respeito por essas particularidades de cada ente.

No âmbito da proteção do meio ambiente, tem-se um desafio ainda maior, dada a urgência de estabelecer o controle sobre as atividades humanas que o impactam, cumprindo-se a ordem constitucional, estabelecida pelo Artigo 225.

Apenas 40 anos nos separam da primeira conferência de âmbito internacional, a Conferência de Estocolmo, que traçou novas diretrizes e demandas de ordem legislativa. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um ser recém-nascido, ainda com dificuldades de respiração.

No desenrolar desse processo de busca pelo melhor caminho, as águas, ou melhor dizendo, os entes federados, foram obrigados a mudar de rota. A rota do desenvolvimento meramente econômico não serve mais. Hoje, é necessário crescer, resolver o problema da miséria e das desigualdades sociais, mas de forma que isso não nos leve à exaurir os recursos naturais do planeta, e eventualmente até esgotar a possibilidade de uma vida digna no planeta. Mas a rota tem que ser ajustada ao longo do caminho. As águas não param de correr.

Este estudo tratou de analisar em profundidade a descentralização do poder de polícia para a proteção do meio ambiente, com foco na descentralização dos estados para os municípios. Descentralização essa que, com base no Princípio da Subsidiariedade, se apresentou aos nossos legisladores como uma forma de resolver o problema das assimetrias regionais, sem ferir o pacto federativo.

Ao longo dessa pesquisa, foi possível perceber que a descentralização dos estados para os municípios ocorreu de forma diferente em comparação com os mesmos processos na relação entre União e os estados.

O exercício do poder de polícia administrativo para o controle das atividades potencialmente poluidoras, por meio da fiscalização e do licenciamento, requer basicamente alguns atributos - a maioria destes previstos legalmente: pessoal com capacitação técnica, infraestrutura física (veículos, equipamentos de medição, etc) e legislação adequada.

Talvez por já estarem mais preparados, sob o ponto de vista estrutural, os estados ao receberem a atribuição de exercer o controle (primordialmente) sobre as atividades potencialmente poluidoras, não necessitaram recorrer a instrumentos como convênios, acordos de cooperação técnico-científica, para se estruturar e iniciar a sua atuação.

Os municípios brasileiros, ou pelo menos a sua maioria estava bem mais distante dessa realidade. Se considerarmos também a situação financeira dos municípios menores, e o seu grau de dependência da União, em especial, é possível compreender essa dificuldade de estruturação. Por um lado absorvendo cada vez mais atribuições legais, por conta dessa mesma política de descentralização em outras áreas dos serviços públicos, como saúde e educação; e por outro, tendo que se estruturar para receber e realizar de forma adequada a tarefa da proteção ambiental, decerto que faltava motivação para os municípios encararem a tarefa da fiscalização e do licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras.

Provavelmente em vista destas circunstâncias o processo de descentralização do licenciamento ambiental, em especial, tenha se dado dessa forma, digamos, "forçada". No caso do Estado do Rio de Janeiro, a descentralização aconteceu por força de Decreto estadual. Ao contrário da maioria dos outros estados que tiveram a descentralização estabelecida por meio de resoluções de seus conselhos de meio ambiente.

O fato é que o modelo fluminense, com base nesta pesquisa, apresenta resultados bastante animadores no tocante ao aumento do controle da administração pública sobre as atividades potencialmente poluidoras. O aumento no número de licenças ambientais emitidas no Estado pode não garantir que tudo esteja funcionando estritamente de acordo com os parâmetros legais, já que sabemos que os interesses políticos atuam de forma mais incisiva no âmbito dos municípios. Ainda assim, o aumento do número de atividades licenciadas, seja na área da construção civil, da indústria ou da prestação de serviços, indica que ao menos a possibilidade de controle sobre essas atividades aumentou.

Talvez o melhor indicador do acerto dessa política de descentralização do Estado do RJ, obtido ao longo dos 6 anos desde a sua implementação da política tenha sido a indiscutível qualificação dos quadros técnicos dos municípios, e o aumento quantitativo dos servidores atuando na proteção ambiental.

Certamente, ainda há muito caminho pela frente para essas águas percorrerem. Em alguns momentos seguindo o curso estabelecido pelo legislador, em outros, encontrando o seu próprio.

O histórico da descentralização do licenciamento das atividades potencialmente poluidoras, demonstra que a visão oferecida por Bothe, aparentemente está plenamente em sintonia com a nossa realidade: "o federalismo

é um conceito dinâmico. Não existe o federalismo, mas um federalismo atual em determinada federação”. (BOTHE, 1995, p.6)

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício, de. Cidades: Espacialidades e Temporalidades. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amalia Inês Geraiges (orgs.). *Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.
- AGUIAR, Joaquim Castro. *Competências e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor Siqueira Castro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Tomo II.
- ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade urbana como propriedade de funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. *Competências na Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO. *Relatório-Síntese*. [S.l: s.n., 20--]. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org>>. Acesso em: 27 mar. 2010.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização: Ambiente e Direito no limiar da vida*. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade : Conceito e evolução*. Rio de Janeiro : Forense, 2000.
- BECK, Ulrich. *Risk society. Towards a new Modernity*. Tradução de Mark Ritter. Londres: s.n., 1992.
- BENSUSAN, Nurit. *Seria melhor ladrilhar? Biodiversidade como, para que, por que*. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto Socioambiental, 2002.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil por dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v.9, n. 3, 1998.

BONIZZATO, Luigi. Função ambiental das cidades, Plano Diretor e validade das normas urbanísticas. In: MOTA, Mauricio (coord.). *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro : Elsevier.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos estados membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BOTHE, Michael. Federalismo – Um Conceito em Transformação Histórica. In: O FEDERALISMO na Alemanha. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1995.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. V.1.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Heloisa Soares de Moura et al. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico Sobre a Experiência Recente. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

CORREIA, Arícia Fernandes. Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 12, n.17, p. 109-146, jan./dez. 2008

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a LC 140/2011. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 17, v. 66, abr./jun. 2012.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2007.



HENNEY, Ana Cristina Rangel (Diretora da Diretoria de Licenciamento do INEA/RJ). Entrevista concedida a Marcus de Almeida Lima. Rio de Janeiro, 01.ago.2013.

HESSE, Joachin Jens. *República Federal da Alemanha: do federalismo cooperativo à elaboração de política conjunta*, in *O Federalismo na Alemanha – Traduções*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1995

ISMAEL, Ricardo. *Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988*. In: XIV Encontro Regional da ANPUH/Rio. Rio de Janeiro, 2010.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, pp. 157-263 – Parte 2 – Condições para a diversidade urbana.

KRELL, Andreas. J. Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para definição das competências legislativas e das políticas locais, in KRELL, Andreas J. (org.), *Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LAUFER, Heinz. *A divisão de tarefas e a interdependência entre a União e os estados*, in *O Federalismo na Alemanha – Traduções*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1995

LEÃO XIII. Carta Encíclica *Rerum Novarum*, de 15 de maio de 1891, n. 21. In: Secretaria Geral da Presidência da Câmara os Deputados (Org.). *Documentos Pontifícios sobre questões sociais*. Brasília: Imprensa nacional, 1967

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro, 2001. (Do original *Le Droit à la Ville. Vers la sociologie de l'urbain*)

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros.

MARÇAL, Claudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental – necessidade de estabelecimento de regras claras. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 5, n.26, p.3174-3182, mar/abr 2006.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. in ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente, Lisboa*. Sociedade Academica Faculdade de Lisboa, 2002.

MATA, Luiz Roberto. O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental. *in* COUTINHO, Ronaldo e ROCCO, Rogério. *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Conferência nacional do meio ambiente: Tese: Fortalecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: MMA, 2003.

MONTE-MÓR, R. L. (1994). Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In M. S. Santos, Maria Adélia A. de ; Silveira, Maria Laura (Ed.), *Território: globalização e fragmentação* (pp. 169-181). São Paulo: Hucitec/Anpur.

MOTA, Mauricio. *Questões de direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2008.

MOTA, Mauricio. *Função socioambiental da propriedade: o princípio do usuário pagador na nova interpretação da compensação ambiental pelo Supremo Tribunal Federal*. In: MOTA, Mauricio (coord.). *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2009

MUKAI, Toshio. Atuação Administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.229, p.57-67, jul/set 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

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

PEREIRA, Vitor Pimentel. O Princípio da Subsidiariedade e sua Aplicação no Direito Ambiental Brasileiro *in* MOTA, Mauricio (Coord.). *A Função Social do Direito Ambiental*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PEREIRA, Henrique Albino. *Competência para fiscalizar na Lei Complementar 140/11 in* BENJAMIN, Antonio Hermann et outros (coord.) *Anais do 18º Congresso Nacional de Direito Ambiental - Licenciamento, Ética e Sustentabilidade*. Disponível

em [http://www.planetaverde.org/teste/wp-content/uploads/2013/06/Licenciamento-Ã\\_tica-e-Sustentabilidade-VOL-I.pdf](http://www.planetaverde.org/teste/wp-content/uploads/2013/06/Licenciamento-Ã_tica-e-Sustentabilidade-VOL-I.pdf)

SANTOS, Angela Moulin. S. Penalva. *Município, Descentralização e Território*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação dos interesses na Constituição Federal*. 1a. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SAULE Jr. Nelson. *Direito à Cidade: Trilhas Legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1999.

SCHEBERLE, Denise. *Federalism and Environmental Policy*. 2ª Edição, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Tendências da Evolução do Federalismo Alemão: Dez Teses, in HOFMEISTER, W. et CARNEIRO, J.M.B. (org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, abril 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 2a edição. São Paulo, Malheiros, 1995.

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

SILVA, José Afonso da. *O município na nova Constituição. A nova ordem constitucional - Aspectos polêmicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Antonio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 11, v. 43, jul./set. 2006.

SIRKIS, Alfredo. *Ecologia Urbana e Poder Local*. Rio de Janeiro: Fundação Onda Azul, 1999.

SOJA, E. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TRENNEPOHL, Curt. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

ZIMMERMAN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

## LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

### 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 sucessoras 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.

*“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;”*

§ 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.

*“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;”*

§ 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 *FranciscoCaetani*



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

**CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM O  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR MEIO DA  
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE, E  
O MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS,  
OBJETIVANDO A COOPERAÇÃO NAS  
ÁREAS DE FISCALIZAÇÃO E  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O **Estado do Rio de Janeiro**, por seu Governador, Sérgio Cabral, brasileiro, casado, jornalista, portador da carteira de identidade nº 06385734-6, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o nº 744636597-87 e por seu Secretário do Ambiente, Carlos Minc, brasileiro, solteiro, economista, portador da carteira de identidade nº 02381459-3, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o nº 694.816.527-34,

E, de outro lado, o **Município de Petrópolis**, neste ato representado por seu Prefeito Rubens Bomtempo, brasileiro, casado, médico, portador da carteira de identidade nº 05893700-4, expedida pelo IFP, inscrito no CPF 003.675.607-55 e por seu Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Paulo Roberto Mustranghi de Oliveira, brasileiro, casado, bancário, portador da carteira de identidade nº 05376807-3, expedida pelo Detran, inscrito no CPF sob o nº 648.575.067-34 doravante denominados Estado e Município, respectivamente.

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 23, VI, e 225 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a Lei nº 6.938, de 31.08.1981, recepcionada pela Constituição de 1988, mais precisamente em seu art. 10, determina que o licenciamento ambiental deverá ser feito, em regra, pelo órgão estadual competente;

CONSIDERANDO que o art. 6º da Resolução CONAMA nº 237, de 19.12.1997, prevê a possibilidade de delegação do licenciamento ambiental ao órgão ambiental municipal, mediante convênio;

CONSIDERANDO que, com o advento do Decreto Estadual nº 40.793, de 05 de junho de 2007, foi disciplinada a descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, mediante a formalização de convênios, de



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor;

CONSIDERANDO a necessidade de que o Estado e o Município somem esforços no sentido da efetividade da proteção do ambiente, resolvem celebrar o presente convênio, na forma das cláusulas que se seguem;

RESOLVEM as partes, probas e de boa-fé, celebrar o presente Convênio, conforme deliberado no processo administrativo nº E-07/000486/07, de 13.08.2007, que será regido pelos preceitos do direito público, mediante as cláusulas e condições que seguem:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – Do objeto**

Constitui objeto do presente convênio a execução, pelo Município, da fiscalização e o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local classificados como de pequeno potencial poluidor, bem como a correlata cooperação técnica e administrativa entre os partícipes.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – São considerados de impacto ambiental local os empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais não ultrapassem os limites territoriais do Município, e sejam classificadas como de pequeno potencial poluidor, salvo os empreendimentos e atividades sujeitos à elaboração de EIA/RIMA, tais como os constantes no anexo do Decreto Estadual n.º 40.793 de 05/06/2007, observando o Parágrafo Segundo desta Cláusula.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** – Não são considerados de impacto ambiental local, cabendo ao Estado o licenciamento dos empreendimentos, e estando, portanto excluídos do presente convênio, os empreendimentos e as atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos em mais de 1 (um) município;
- b) localizados em Unidades de Conservação do Estado, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental, quando situados em Zonas de Ocupação Controlada, de acordo com o respectivo plano diretor;
- c) que sejam potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e necessitem de EIA/RIMA, incluídos aqueles listados na Lei Estadual n.º 1356/88;
- d) localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – A fiscalização do cumprimento das condições e restrições previstas nas licenças expedidas pelo Município por força do presente convênio será efetuada pelo Município.

**CLÁUSULA SEGUNDA – Das obrigações do Estado:**



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

Constituem obrigações do Estado:

- a) coordenar e orientar, técnica e administrativamente, por meio de seu órgão competente para o licenciamento ambiental, a execução deste Convênio;
- b) prestar cooperação técnica ao Município, visando ao equacionamento dos problemas ambientais apreciados nos processos de licenciamento e fiscalização;
- c) informar aos interessados sobre a celebração do presente convênio.

**CLÁUSULA TERCEIRA – Das obrigações do Município:**

Constituem obrigações do Município:

- a) proceder ao licenciamento ambiental e a fiscalização dos empreendimentos e a atividade objeto do presente convênio, observando a legislação federal, estadual e municipal que rege o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro;
- b) analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e realizar vistorias técnicas, quando necessárias, observando a legislação federal, estadual e municipal que rege o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro;
- c) encaminhar ao órgão ambiental estadual competente, bimestralmente, o cadastro georreferenciado das atividades licenciadas por força do presente convênio, juntamente com cópia das licenças ambientais outorgadas, em meio digital;
- d) informar aos interessados sobre a celebração do presente convênio.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Ficará a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a responsabilidade pela gestão dos objetivos deste convênio, sem prejuízo da participação dos demais órgãos do Município de Petrópolis.

**CLÁUSULA QUARTA – Condições para a eficácia do presente convênio:**

São condições para eficácia do presente convênio que o Município:

- a) disponha de infra-estrutura administrativa necessária para execução do convênio, dando conhecimento para o público do local onde serão requeridas as licenças;
- b) tenha implementado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil paritária à do Poder Público;
- c) possua, nos quadros do órgão municipal de meio ambiente, ou à disposição deste órgão, profissionais habilitados para realização do licenciamento ambiental;
- d) possua servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental da atividade licenciada, bem como estrutura própria para o exercício de força coercitiva no sentido de aplicar as penalidades previstas em lei;
- e) possua legislação suplementar própria necessária a disciplinar o licenciamento ambiental, e prevendo sanções administrativas pelo descumprimento das restrições de licença e para reprimir outras infrações administrativas ambientais;



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

- f) possua plano diretor;
- g) tenha implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- h) dê ciência ao órgão ambiental estadual sobre as informações relativas aos seguintes instrumentos de controle vigentes, conforme respectivas Deliberações CECA; Procon Ar; Procon Água; Inventário e Manifesto de Resíduos.

**CLÁUSULA QUINTA – Da ação supletiva do Estado:**

O presente convênio não impede a ação supletiva do Estado, do exercício do poder de polícia ambiental, quando caracterizada a omissão ou inépcia do Município no desempenho das atividades objeto do mesmo, nem tampouco impede a adoção, pelo Estado, de medidas urgentes necessárias a evitar ou minorar danos ambientais.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO:** caberá a FEEMA a orientação e a supervisão dos procedimentos de licenciamento atribuídos aos Municípios.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** a título de ressarcimento pelas atividades efetivamente realizadas, referentes a orientação e supervisão, deverá ser repassado à FEEMA o valor correspondente a 20% (vinte por cento) do total arrecadado pelo Município no procedimento de licenciamento ambiental.

**CLÁUSULA SEXTA – Da vigência:**

O prazo de vigência do presente convênio será de 04 (quatro) anos a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, mediante termo aditivo.

**CLÁUSULA SÉTIMA – Das alterações:**

Qualquer alteração no presente convênio deverá ser objeto do termo aditivo assinado entre os partícipes.

**CLÁUSULA OITAVA – Dos Recursos Orçamentários e Financeiros:**

O Município será responsável pelas despesas decorrentes das obrigações assumidas neste convênio.

**CLÁUSULA NONA – Acompanhamento dos trabalhos:**





**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

Os partícipes Indicarão, formalmente, seus representantes encarregados da execução do presente convênio.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Os representantes dos partícipes deverão promover avaliações periódicas ao cumprimento deste, propondo os aprimoramentos que se fizerem necessários.

**CLÁUSULA DÉCIMA – Da denúncia e rescisão:**

O presente convênio poderá ser denunciado por qualquer dos partícipes, mediante comunicação por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, bem como poderá ser rescindido por descumprimento de qualquer de suas cláusulas, ou pelo término de sua vigência.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – Da publicação e remessa aos Tribunais de Contas:**

O Estado e o Município, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data da assinatura deste convênio, providenciarão sua publicação, em extrato, nos respectivos diários oficiais e até o 5º (quinto) dia útil de sua publicação remeterão cópia aos respectivos Tribunais de Contas.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Das disposições transitórias:**

O disposto no presente convênio aplicar-se-á aos requerimentos de licenciamento ambiental ou de renovação de licença que, incluídos em seu objeto, sejam protocolados a partir do dia seguinte aquele em que for publicado o extrato do presente convênio.

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – Do Foro:**

Fica eleito o foro central da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, que será o competente para dirimir dúvidas e/ou controvérsias decorrentes do presente convênio, não dirimidas pela via administrativa, com renúncia expressa a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria de Estado do Ambiente – SEA**

E, por estarem de acordo, assinam o presente em 4 (quatro) vias de igual teor e forma, juntamente com as testemunhas abaixo discriminadas.

Rio de Janeiro,        de                de 2007.

**SÉRGIO CABRAL FILHO**  
**Governador do Estado do Rio de Janeiro**

**CARLOS MINC**  
**Secretário de Estado do Ambiente**

**RUBENS BOMTEMPO**  
**Município de Petrópolis**

**PAULO ROBERTO MISTRANGI DE OLIVEIRA**  
**Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**  
**de                                      Petrópolis**

---

**Testemunha**

---

**Testemunha**



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA  
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

**RESOLUÇÃO INEA Nº 12 DE 8 / JUNHO /2010.**

**DISPÕE SOBRE OS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES CUJO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PODE SER TRANSFERIDO AOS MUNICÍPIOS, POR MEIO DE CONVÊNIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA**, reunido no dia 25 de maio de 2010, no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, XVIII do Decreto Estadual nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009,

**CONSIDERANDO** a **Lei nº 5101 de 04** de outubro de 2007, de criação do Instituto Estadual do Ambiente, que prevê em seu artigo 6º: “O INEA poderá proceder à descentralização do licenciamento ambiental de atividades **de pequeno e médio impacto ambiental** aos municípios, desde que cumpridas condições”;

**CONSIDERANDO** o **Decreto nº. 42.050** de 25 de setembro de 2009, alterado pelo Decreto 42.440 de 30 de abril de 2010, que estabelece em seu art. 1º: “O INEA poderá celebrar convênios com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto a transferência da atividade de licenciamento ambiental em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como **insignificante, baixo e médio potencial poluidor**, de acordo com **Resolução do Conselho Diretor do INEA**”;

**CONSIDERANDO** o **Decreto nº 42.159** de 02 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental – SLAM;

**CONSIDERANDO** a **MN-050.R-5**, que define a Classificação de Atividades Poluidoras, aprovada pela Resolução CONEMA 18, de 28 de janeiro de 2010,

**RESOLVE:**

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

§ 1º. Para fins do disposto no *caput*, a definição dos empreendimentos e atividades observará as classes estabelecidas no Anexo 1 desta Resolução, ressalvando-se os empreendimentos e atividades de alto potencial poluidor, qualquer que seja o porte,

bem como os de porte excepcional, quando de médio potencial poluidor, que são de competência do INEA.

§ 2º. As classes e as restrições para licenciamento ambiental pelos municípios serão determinadas de acordo com o seu corpo técnico especializado.

Art. 2º. Fica aprovada a transferência das atividades de licenciamento ambiental aos municípios, conforme indicado no Anexo II, devendo ser observadas as restrições estabelecidas para cada município.

Parágrafo primeiro – As atividades enquadradas na Classe 1A e 1B, do anexo I e II, não estão sujeitas ao licenciamento ambiental, nos termos do Decreto nº 42.159 de 02 de dezembro de 2009, permanecendo, todavia a obrigatoriedade de prévia obtenção de Autorizações Ambientais e outros instrumentos previstos na legislação, quando couber.

Parágrafo segundo – Mesmo que enquadrados na Classe 1 ou ainda que não constantes no Anexo 1 do Decreto nº.42.159/2009, os empreendimentos e atividades que apresentarem potencial poluidor poderão, extraordinariamente, ser instadas pelo órgão ambiental competente, a requerer licença ambiental.

Art. 3º. Mediante informações a serem prestadas pelos municípios, deverão ser estabelecidas as classes de empreendimentos e atividades de que trata a presente Resolução.

Art. 4º. Caberá à Diretoria de Gestão das Águas e do Território – DIGAT, através da Gerência de Apoio à Gestão Ambiental Municipal – GEGAM, instruir o processo de definição bem como de alteração das classes de empreendimentos e atividades delegadas aos municípios, para aprovação pelo Conselho Diretor do INEA.

Art. 5º. Esta Resolução entra em vigor nesta data, revogando as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, de junho de 2010

**LUIZ FIRMINO M. PEREIRA**  
Presidente

## Anexo I

**Classificação Geral das atividades que poderão ter o licenciamento delegado pelo INEA aos Municípios Conveniados.**

PORTE	POTENCIAL POLUIDOR			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
<b>Mínimo</b>	Classe 1A	Classe 2A	Classe 2B	Classe 3
<b>Pequeno</b>	Classe 1B	Classe 2C	Classe 3B	Classe 4
<b>Médio</b>	Classe 2D	Classe 2E	Classe 4B	Classe 5
<b>Grande</b>	Classe 2F	Classe 3C	Classe 5B	Classe 6
<b>Excepcional</b>	Classe 3D	Classe 4C	Classe 6	Classe 6

**Anexo II**

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
1	Araruama	Biólogo, Arquiteto-2, Eng.Químico, Advogado-2.	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante.  Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
2	Armação de Búzios	Biólogo-2, Eng. (Florestal, Ambiental, Civil)	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante.  Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2
3	Arraial do Cabo	Eng. (Florestal e Agrônomo), Biólogo - 3, Geógrafa,Geóloga	X	X	X	X	X	X	X	X							Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante.  Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
4	Barra do Pirai	Biólogo, Arquiteto, Química, Administração com Pós em Meio Ambiente-2	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
5	Barra Mansa	Eng.(Civil, Ambiental), Arquiteto, Advogado	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
6	Belford Roxo	Eng. (Químico e Civil), Geólogo, Advogado	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
7	Cabo Frio	Biólogo-5, Economista, Eng. (Eletricista e Florestal), Gestor Ambiental-2, Advogado, Zootecnista	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
8	Cachoeiras de Macacu	Eng. Agrônomo, Tecnólogo em Gestão Ambiental, Arquiteto, Geógrafo, Biólogo-3	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
9	Casimiro de Abreu	Médico, Eng. Florestal	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
10	Duque de Caxias	Químico -2, Zootecnista, Eng. (Agrônomo-2, Civil-2, Florestal), Economista, Biólogo-3, Tecnólogo em Gestão Ambiental.	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
11	Nova Friburgo	Eng (Florestal-2, Civil-4, Eletricista, Mecânico, de Transporte) Geógrafo-2, Arquiteto-5, Advogado	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
12	Guapimirim	Eng. (Agrônomo e Civil), Biólogo-3	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
13	Itaboraí	Biólogo-3, Geógrafo, Engenheiro Elétrico com especialização em Gestão Ambiental	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
14	Itaguaí	Eng. (Florestal, Químico, de Alimentos e Agrônomo), Biólogo-2, Zootecnista-7, Geógrafo, Biotecnologista	X	X	X	X	X	X	X	X							Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
15	Macaé	Biólogo-7, Eng. Químico, Ambiental e Florestal-2 Geólogo-2, Advogado (Direito Ambiental)	X	X	X	X	X	X	X	X							Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.



MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
16	Mangara-tiba	Biólogo, Geógrafo, Eng. Agrônomo e Civil, Advogado	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
17	Niterói	Eng. (Químico, Civil, Agrônomo), Biólogo, Arquiteto-2, Advogado-2	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
18	Nova Iguaçu	Eng. (Civil -2, Agrônomo-2, Mecânico, Químico), Biólogo-2, Geógrafo, Gestor Ambiental-2, Arquiteto	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
19	Petrópolis	Químico, Arquiteto-2, Eng.(Florestal, Agrônomo,Civil)	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES EQUIPE TÉCNICA	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
			A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
20	Pirai	Arquiteto, Eng. Civil, Biólogo, Tecnólogo Industrial, Advogado	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
21	Porto Real	Eng. (Civil-3, Florestal, Ambiental), Biólogo (2), Arquiteto	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
22	Queimados	Eng.(Civil, Ambiental), Arquiteto, Biólogo	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
23	Resende	Biólogo-2, Eng.(Químico-3, Florestal-2, Mecânico), Arquiteto, Tecnólogo Gestão Ambiental-2, Advogado-2 (Direito Ambiental)	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRIÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
24	Rio Bonito	Analista Sistema (Pós graduação em Gestão de Bacias Hidrográficas), Eng. (Florestal e Civil), Biólogo-3	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante.  Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
25	Rio das Ostras	Eng (Civil, Sanitarista e do Trabalho), Arquiteto, Biólogo-2, Advogado	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas.  Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante.  Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
26	Rio de Janeiro	Arquiteto -34, Eng. Agrônomo - 4, Civil-11, Químico-5, Florestal-5, Mecânico-5, Geólogo-7, Químico, Biólogo-2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRIÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
27	Saquarema	Biólogo, Eng. Civil	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
28	São J. V. Rio Preto	Eng. Civil, Biólogo	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
29	Mendes	Eng. (Agrônomo Civil), Tecnólogo Agropecuário	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
30	Mesquita	Eng. (Agrônomo-2, Civil -2, Florestal e Ambiental), Administrador	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES EQUIPE TÉCNICA	1*		2						3			4		5	RESTRIÇÕES
			A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
31	São João do Meriti	Tecnólogo Gestão Ambiental, Biólogo-3, Eng.(Químico e Florestal), Advogado	X	X	X	X	X	X	X								Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
32	São Gonçalo	Biólogo-4, Eng. Florestal, Geógrafo	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
33	São João da Barra	Eng Civil e Agrônomo, Biólogo, Médico	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
34	São Pedro da Aldeia	Biólogo-2, Eng.(Civil-2, Químico, Agrônomo), Advogado-2, Veterinário	X	X	X	X	X	X	X	X			X				Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
35	Silva Jardim	Biólogo-2, Geógrafo, Eng. Florestal	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

MUNICÍPIOS		CLASSES	1*		2						3			4		5	RESTRICÇÕES
		EQUIPE TÉCNICA	A	B	A	B	C	D	E	F	B	C	D	B	C	B	
36	Tanguá	Eng. (Florestal e Civil), Biólogo-2	X	X	X	X	X										Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
37	Teresópolis	Arquiteto, 3Biólogos, Eng.(Florestal e Agrônomo), Advogado-2	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
38	Vassouras	Eng(Sanitarista, Civil, Florestal, Agrônomo), Advogado, Arquiteto	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.
39	Volta Redonda	Eng. Civil, Ambiental e Biólogo	X	X	X	X	X	X									Atividades que envolvam Projetos de remediação de áreas degradadas ou contaminadas. Instalações que utilizem Amônia como fluido refrigerante. Tancagem aérea de inflamáveis e combustível Classe 2.

*\*O Município, extraordinariamente, poderá instar o empreendedor a requerer licença ambiental nos casos em que considerar os empreendimentos e atividades como potencialmente poluidores, mesmo que enquadrados na Classe 1*

<b>1A</b> – porte mínimo / potencial poluidor insignificante	<b>2D</b> – porte médio / potencial poluidor insignificante	<b>3D</b> – porte excepcional / potencial poluidor insignificante
<b>1B</b> – porte pequeno / potencial poluidor insignificante	<b>2E</b> – porte médio / potencial poluidor baixo	<b>4B</b> – porte médio / potencial poluidor médio
<b>2A</b> – porte mínimo / potencial poluidor baixo	<b>2F</b> – porte grande / potencial poluidor insignificante	<b>4C</b> – porte excepcional / potencial poluidor baixo
<b>2B</b> – porte mínimo / potencial poluidor médio	<b>3B</b> – porte pequeno / potencial poluidor médio	<b>5B</b> – porte grande / potencial poluidor médio
<b>2C</b> – porte pequeno / potencial poluidor baixo	<b>3C</b> – porte grande / potencial poluidor baixo	



**SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE  
CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO  
ATO DO PRESIDENTE**

**RESOLUÇÃO CONEMA Nº 42, DE 17 DE AGOSTO DE 2012**

**DISPÕE SOBRE AS ATIVIDADES QUE CAUSAM OU POSSAM CAUSAR IMPACTO AMBIENTAL LOCAL, FIXA NORMAS GERAIS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA NAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA COMUM RELATIVAS À PROTEÇÃO DAS PAISAGENS NATURAIS NOTÁVEIS, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E AO COMBATE À POLUIÇÃO EM QUALQUER DE SUAS FORMAS, CONFORME PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro – CONEMA, em sua reunião de 17/08/2012, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto Estadual nº 40.744, de 25/04/2007,

**CONSIDERANDO:**

- que a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, fixou 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, alterando ainda a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981,
- o disposto na alínea “a”, inciso XIV, art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011, que orienta o Conselho Estadual de Meio Ambiente na regulamentação de tipologias de atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade,
- o disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e na Política Estadual de Recursos Hídricos, Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, com referência à competência da União e do Estado para a autorização do uso dos recursos hídricos,
- os avanços do Programa de Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro, instituído pelos Decretos Estaduais nº 42.050, de 25 de setembro de 2009, e nº 42.440, de 30 de abril de 2010,
- a necessidade de simultânea definição de diretrizes de caracterização das estruturas municipais de governança ambiental, regulamentação do sistema estadual de informações sobre meio ambiente e de regras gerais de autorização para supressão de vegetação e de fiscalização ambiental no Estado do Rio de Janeiro, conforme previsões da Lei Complementar nº 140/2011,
- as reuniões da Comissão Tripartite, que debateram formas de adequação das normas trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011 com a realidade vigente no Estado do Rio de Janeiro,
- a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação,

**R E S O L V E:**



## Capítulo I – Do Conceito de Impacto Ambiental de Âmbito Local

**Art. 1º** – Fica definido, para fins desta Resolução, que impacto ambiental de âmbito local é qualquer alteração direta ou indireta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e/ou a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município.

**Parágrafo único** – Não será considerado de âmbito local o impacto ambiental quando:

- I. sua área de influência direta ultrapassar os limites do Município.
- II. atingir ambiente marinho ou unidades de conservação do Estado ou da União, à exceção das Áreas de Proteção Ambiental.
- III. a atividade for listada em âmbito federal ou estadual como sujeita à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA).

## Capítulo II – Da Classificação do Impacto das Atividades Poluidoras

**Art. 2º** – A magnitude do impacto ambiental será enquadrada em classes, com base no porte e potencial poluidor das atividades ou empreendimentos objetos do licenciamento, conforme disposto no Decreto Estadual nº 42.159, de 02 de dezembro de 2009, e das Resoluções INEA nº 31 e nº 32, de 15 de abril de 2011, alteradas pelas Resoluções INEA nº 52 e nº 53, de 19 e 27 de março de 2012, respectivamente, e nos termos da tabela abaixo.

PORTE	POTENCIAL POLUIDOR			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
Mínimo	Impacto Insignificante Classe 1A	Impacto Baixo Classe 2A	Impacto Baixo Classe 2B	Impacto Médio Classe 3A
Pequeno	Impacto Insignificante Classe 1B	Impacto Baixo Classe 2C	Impacto Baixo Classe 3B	Impacto Médio Classe 4A
Médio	Impacto Baixo Classe 2D	Impacto Baixo Classe 2E	Impacto Médio Classe 4B	Impacto Alto Classe 5A
Grande	Impacto Baixo Classe 2F	Impacto Médio Classe 3C	Impacto Alto Classe 5B	Impacto Alto Classe 6A
Excepcional	Impacto Baixo Classe 3D	Impacto Médio Classe 4C	Impacto Alto Classe 6B	Impacto Alto Classe 6C

1A – porte mínimo / potencial poluidor insignificante	3C – porte grande / potencial poluidor baixo
1B – porte pequeno / potencial poluidor insignificante	3D – porte excepcional / potencial poluidor insignificante
2A – porte mínimo / potencial poluidor baixo	4A – porte pequeno / potencial poluidor alto
2B – porte mínimo / potencial poluidor médio	4B – porte médio / potencial poluidor médio
2C – porte pequeno / potencial poluidor baixo	4C – porte excepcional / potencial poluidor baixo
2D – porte médio / potencial poluidor insignificante	5A – porte médio / potencial poluidor alto
2E – porte médio / potencial poluidor baixo	5B – porte grande / potencial poluidor médio
2F – porte grande / potencial poluidor insignificante	6A – porte grande / potencial poluidor alto
3A – porte mínimo / potencial poluidor alto	6B – porte excepcional / potencial poluidor médio

3B – porte pequeno / potencial poluidor médio	6C – porte excepcional / potencial poluidor alto
---	--

**Art. 3º** – São dispensados de licenciamento ambiental todas as atividades ou empreendimentos compreendidos na Classe 1 (impacto insignificante).

### **Capítulo III – Da Caracterização das Estruturas Municipais de Governança Ambiental**

**Art. 4º** – O Município exercerá as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011 e com base no estabelecido nos Capítulos I e II desta Resolução por meio de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

**Parágrafo único** – A inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho municipal de meio ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas municipais até a sua criação e pleno funcionamento.

**Art. 5º** – Considera-se órgão ambiental capacitado, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui técnicos próprios, à disposição ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do ente federativo.

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

**§2º** – O município deverá prover o órgão ambiental de equipamentos, programas de capacitação e condições de trabalho dignas e condizentes com a relevância de suas atribuições.

**Art. 6º** – Considera-se conselho municipal de meio ambiente existente, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui regimento interno instituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, além de livre acesso à informação sobre suas atividades.

**Parágrafo único** – Considera-se conselho municipal de meio ambiente ativo aquele que cumpre seu regimento interno.

**Art. 7º** – A insuficiência de equipe técnica habilitada mínima à disposição do órgão ambiental municipal para cada área de vocação socioeconômica de desenvolvimento, estabelecida em conformidade com o Anexo I desta Resolução, acarretará o reconhecimento da incapacidade do órgão ambiental para exercício das ações administrativas correspondentes, dando ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o licenciamento das atividades correlacionadas.

**Parágrafo único** – O município que não possuir conselho municipal de meio ambiente ativo ou equipe técnica habilitada mínima para as ações administrativas de licenciamento de atividades de baixo impacto será considerado incapaz para exercer esta função, o que ensejará fins de instauração da competência supletiva do Estado.

### **Capítulo IV – Do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente**

**Art. 8º** – Fica definido o Portal do Licenciamento, disponível na página do INEA, como instrumento integrante do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente, com o objetivo de acesso à informação sobre as estruturas municipais de governança ambiental e de direcionamento ao

órgão ambiental originariamente competente para as ações administrativas do licenciamento ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

**Art. 9º** – Caberá aos municípios encaminhar ao INEA e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, dados e informações sobre a composição de sua estrutura de governança ambiental e procedimentos de licenciamento, para fins de operacionalização e atualização do Portal do Licenciamento.

**§1º** – Os municípios terão o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Resolução, para encaminhar informações sobre a composição atualizada de sua estrutura de governança ambiental.

**§2º** – O INEA terá prazo de 120 (cento e vinte) dias para promover os ajustes no Portal de Licenciamento.

**§3º** – Após o decurso do prazo previsto no parágrafo anterior, os convênios objetivando a cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambiental vigentes serão extintos pela perda do objeto.

**§4º** – Toda alteração na composição da estrutura de governança ambiental e atualização dos dados e informações essenciais deverão ser comunicadas ao INEA pelo gestor responsável pelo órgão ambiental municipal em até 10 dias úteis de sua verificação para fins de atualização do Portal do Licenciamento.

**Art. 10** – São considerados dados e informações fundamentais para o aprimoramento do Portal do Licenciamento, integrante do Sistema Estadual de Informações Sobre Meio Ambiente:

- I. ato de designação do gestor responsável pelo órgão ambiental municipal.
- II. relação com identificação de cargo, vínculo e qualificação dos profissionais lotados no órgão ambiental municipal, ou em consorciamento a disposição do órgão municipal.
- III. relação de requerimentos de licenciamento ambiental recebidos no município, com a indicação da atividade proposta e sua classificação com base no porte e potencial poluidor.
- IV. cópia de licenças ambientais concedidas no município, georreferenciadas.
- V. regimento interno do conselho municipal do meio ambiente em vigor.
- VI. relação atualizada de integrantes do conselho municipal de meio ambiente.
- VII. atas das reuniões do conselho municipal de meio ambiente.
- VIII. diplomas legais que instituem os sistemas municipais de licenciamento e de fiscalização ambiental.
- IX. informações e dados de localização e comunicação com o órgão ambiental municipal e conselho municipal de meio ambiente.
- X. informações para os programas de monitoramento e autocontrole, tais como: PROCON ÁGUA, PROMON AR, Manifesto de Resíduos e Inventário de Resíduos.

**§1º** – O INEA poderá editar Resolução para acrescentar dados e informações essenciais à operacionalização do Portal do Licenciamento, conforme os objetivos do portal e o desenvolvimento de suas funcionalidades.

**§2º** – O INEA publicará no prazo de 120 dias, a contar da publicação desta Resolução, regulamento disciplinando a operacionalização do Portal do Licenciamento no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

**§3º** – O INEA, operador do Portal do Licenciamento, deverá dar ampla publicidade aos dados e as informações necessárias à avaliação do desempenho dos municípios e ao controle social da efetividade das determinações previstas nesta Resolução.

**Art. 11** – A não comunicação de dados e informações essenciais previstas e na forma do art. 10 desta Resolução impedirá a atualização do Portal do Licenciamento, ensejando a caracterização

do descumprimento de dever legal e regulamentar atribuído ao gestor responsável pelo órgão ambiental municipal.

**Art. 12** – O órgão ambiental municipal deverá organizar e manter Sistema Municipal de Informação sobre o Meio Ambiente, que deverá se integrar ao Sistema Estadual.

**§1º** – Enquanto os sistemas municipal e estadual não estiverem integrados, o Município deverá encaminhar ao INEA cópia de todas as licenças concedidas em seu território, para fins de consolidação das informações sobre o meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro.

**§2º** – Enquanto o sistema de informação estadual não estiver plenamente operacional para a disponibilização das licenças ambientais concedidas pelo INEA, estas deverão ser encaminhadas aos municípios de localização das respectivas atividades e empreendimentos, para fins de integração e aperfeiçoamento das ações administrativas de licenciamento e fiscalização municipais.

### **Capítulo V – Da Autorização de Supressão de Vegetação**

**Art. 13** – Caberá ao INEA, nos termos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, conceder autorização de supressão de vegetação (ASV) de Mata Atlântica primária e secundária em estágio avançado de regeneração, em caso de utilidade pública, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo e parecer técnico.

**Art. 14** – A autorização de supressão de vegetação de mata atlântica secundária em estágio inicial e médio de regeneração situada em área urbana poderá ser do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do INEA, fundamentada em parecer técnico.

**§1º** – O município deverá solicitar ao INEA a anuência prévia para a hipótese do *caput* deste artigo, que poderá concedê-la para casos específicos ou por áreas do município solicitante.

**§2º** – A anuência prévia do INEA deverá conter as limitações administrativas previstas na Lei nº 11.428/2006.

### **Capítulo VI – Das Regras Gerais da Fiscalização Ambiental das Atividades Licenciadas**

**Art. 15** – 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 infração à legislação ambiental cometida pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

**§1º** – 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.

**§2º** – 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*.

**Art. 16** – Com vistas à utilização de esforços conjuntos deverão ser estimulados o planejamento e atuação conjunta de fiscalização pelos órgãos ambientais estaduais e municipais.

## **Capítulo VII – Das Disposições Gerais**

**Art. 17** – As ações de cooperação entre os entes federativos deverão ser desenvolvidas de modo a garantir os objetivos previstos no art. 3º da Lei Complementar nº 140/2011 e fortalecer o SISNAMA, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

**Parágrafo único** – No exercício da competência subsidiária, os entes federativos poderão firmar consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares, inclusive de delegação da execução de ações administrativas, respeitados os requisitos previstos na Lei Complementar nº 140/2011.

**Art. 18** – Nos procedimentos de licenciamento ambiental, o Município deverá exigir, quando cabível, a regularização dos usos dos recursos hídricos, junto ao INEA, quando de domínio estadual, ou à Agência Nacional de Águas, quando de domínio da União.

**Art. 19** – Os convênios de cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambiental vigentes permanecerão válidos por mais 120 dias, a contar da data de publicação desta Resolução, findos os quais serão considerados extintos pela perda do objeto.

**Art. 20** – Esta Resolução deverá ser revista dentro do prazo de um ano a contar de sua publicação.

**Art. 21** – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2012

**CARLOS MINC**  
Presidente

**Publicada no Diário Oficial de 28/08/2012, pág. 15 à 16**

## ANEXO I

### EQUIPE TÉCNICA:

Para o Licenciamento Ambiental de atividades de **MÉDIO E ALTO IMPACTO**, o Município deverá possuir equipe técnica com formação superior, capacitada, multidisciplinar, formada por profissionais habilitados pelos Conselhos de Classe pertinentes para tais atividades, por exemplo:

**NÃO INDUSTRIAIS:** Arquiteto, Biólogo, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro Florestal, Engenheiro Sanitarista, Geólogo.

**INDUSTRIAIS:** Biólogos, Engenheiros Ambientais, Engenheiros Cíveis, Engenheiros Florestais, Engenheiros Químicos, Engenheiros Sanitaristas, Geógrafos, Geólogos, Químicos.

**AGROPECUÁRIA:** Biólogos, Geógrafos, Geólogos, Engenheiros Agrícolas, Engenheiros Agrônomos, Engenheiros Ambientais, Engenheiros Florestais, Zootecnista.

Para as atividades classificadas como de **BAIXO IMPACTO**, o licenciamento ambiental poderá ser realizado por profissionais de nível superior, qualquer que seja a área de formação, desde que capacitados para atuação no licenciamento ambiental, observando o número mínimo de profissionais:

- **P – 04 profissionais**
- **M - 06 profissionais**
- **G – 08 profissionais**

Para o enquadramento dos Municípios nas categorias de Pequeno, Médio e Grande, foram consideradas informações quanto à área em hectares, o número de habitantes e o histórico de licenciamento ambiental realizado em cada Município, conforme a tabela a seguir:

CARACTERÍSTICA DA ATIVIDADE OU EMPREENDIMENTO		NÃO INDUSTRIAL		AGROPECUÁRIA		INDUSTRIAL	
IMPACTO		MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO
MUNICÍPIO	CATEGORIA	NÚMERO DE PROFISSIONAIS					
1-Angra dos Reis	Grande	4	10	2	4	4	6
2-Aperibé	Pequeno	2	2	2	3	2	3
3-Araruama	Médio	3	8	1	3	2	4
4-Areal	Pequeno	1	2	2	2	3	4
5-Armação dos Búzios	Pequeno	4	5	0	1	2	2
6-Arraial do Cabo	Pequeno	4	4	1	2	1	2
7-Barra do Piraí	Médio	3	5	1	3	4	7
8-Barra Mansa	Médio	2	4	2	2	4	8
9-Belford Roxo	Médio	2	5	1	2	5	8
10-Bom Jardim	Médio	5	8	1	3	2	4
11-Bom Jesus do Itabapoana	Médio	2	5	3	5	3	5
12-Cabo Frio	Médio	4	8	1	3	3	4
13-Cachoeiras de Macacu	Médio	2	5	3	5	3	5
14-Cambuci	Médio	2	5	3	5	3	5
15-Campos dos Goytacazes	Grande	2	5	3	7	4	8
16-Cantagalo	Médio	2	5	2	4	4	6

CARACTERÍSTICA DA ATIVIDADE OU EMPREENDIMENTO		NÃO INDUSTRIAL		AGROPECUÁRIA		INDUSTRIAL	
IMPACTO		MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO
MUNICÍPIO	CATEGORIA	NÚMERO DE PROFISSIONAIS					
17-Carapebus	Grande	2	5	3	6	5	8
18-Cardoso Moreira	Médio	2	5	4	5	2	5
19-Carmo	Médio	2	5	4	6	2	4
20-Casimiro de Abreu	Médio	2	5	4	6	2	4
21-Comendador Levy Gasparian	Pequeno	2	2	2	4	2	2
22-Conceição de Macabu	Médio	3	5	3	5	2	5
23-Cordeiro	Pequeno	1	4	3	3	2	3
24-Duas Barras	Médio	2	5	4	6	2	4
25-Duque de Caxias	Grande	2	4	2	5	6	11
26-Engenheiro Paulo de Frontin	Pequeno	2	2	2	4	2	2
27-Guapimirim	Pequeno	2	2	2	3	2	4
28-Iguaba Grande	Pequeno	3	4	2	2	1	2
29-Itaboraí	Médio	3	4	1	3	4	8
30-Itaguaí	Médio	3	5	1	3	4	7
31-Italva	Médio	3	5	3	5	2	5
32-Itaocara	Médio	2	5	4	6	2	4
33-Itaperuna	Médio	2	4	3	5	3	6
34-Itatiaia	Pequeno	2	3	1	1	3	4
35-Japeri	Pequeno	2	3	1	1	3	4
36-Laje do Muriaé	Pequeno	2	3	2	3	2	2
37-Macaé	Grande	4	5	1	3	5	12
38-Macuco	Pequeno	1	4	3	3	2	3
39-Magé	Médio	2	5	2	4	4	6
40-Mangaratiba	Médio	5	10	1	2	2	3
41-Maricá	Médio	3	6	2	3	3	6
42-Mendes	Pequeno	2	2	2	4	2	2
43-Mesquita	Médio	1	4	2	3	5	8
44-Miguel Pereira	Médio	2	5	4	6	2	4
45-Miracema	Médio	3	4	3	5	2	6
46-Natividade	Médio	3	5	3	5	2	5
47-Nilópolis	Médio	2	5	2	3	4	7
48-Niterói	Grande	4	6	1	4	5	10
49-Nova Friburgo	Grande	4	8	2	5	4	7
50-Nova Iguaçu	Grande	2	6	2	4	6	10
51-Paracambi	Pequeno	2	2	1	2	3	4
52-Paraíba do Sul	Médio	3	5	2	4	3	6
53-Paraty	Médio	4	7	2	4	2	4
54-Paty do Alferes	Médio	2	5	4	6	2	4
55-Petrópolis	Grande	4	7	2	5	4	8
56-Pinheiral	Pequeno	2	2	2	4	2	2
57-Piraí	Médio	2	5	2	3	4	7

CARACTERÍSTICA DA ATIVIDADE OU EMPREENDIMENTO		NÃO INDUSTRIAL		AGROPECUÁRIA		INDUSTRIAL	
IMPACTO		MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	ALTO
MUNICÍPIO	CATEGORIA	NÚMERO DE PROFISSIONAIS					
58-Porciúncula	Médio	3	4	3	6	2	5
59-Porto Real	Pequeno	2	2	0	1	4	5
60-Quatis	Médio	3	5	2	5	3	5
61-Queimados	Médio	2	6	2	3	4	6
62-Quissamã	Médio	3	5	1	4	4	6
63-Resende	Grande	2	6	3	4	5	10
64-Rio Bonito	Médio	2	5	2	3	4	7
65-Rio Claro	Médio	2	6	2	3	3	6
66-Rio das Flores	Médio	3	5	2	5	3	5
67-Rio das Ostras	Médio	5	6	1	3	2	6
68-Rio de Janeiro	Grande	5	9	1	2	4	9
69-Santa Maria Madalena	Médio	2	5	3	6	3	4
70-Santo Antônio de Pádua	Médio	3	4	3	6	2	5
71-São Fidélis	Médio	3	4	3	6	2	5
72-São Francisco de Itabapoana	Médio	3	4	3	6	2	5
73-São Gonçalo	Médio	2	4	2	3	4	8
74-São João da Barra	Médio	3	5	1	2	4	8
75-São João de Meriti	Médio	3	5	2	2	3	8
76-São José de Ubá	Pequeno	2	3	2	3	2	2
77-São José do Vale do Rio Preto	Pequeno	1	2	2	2	3	4
78-São Pedro da Aldeia	Médio	5	8	1	3	2	4
79-São Sebastião do Alto	Médio	2	5	5	6	1	4
80-Sapucaia	Médio	2	5	5	6	1	4
81-Squarema	Médio	5	8	1	3	2	4
82-Seropédica	Médio	2	3	3	5	3	7
83-Silva Jardim	Médio	2	5	3	4	3	6
84-Sumidouro	Médio	2	3	3	6	3	6
85-Tanguá	Pequeno	2	2	1	2	3	4
86-Teresópolis	Grande	3	8	3	5	4	7
87-Trajano de Moraes	Médio	2	5	4	6	2	4
88-Três Rios	Médio	2	4	3	5	3	6
89-Valença	Médio	3	5	2	5	3	5
90-Varre-Sai	Pequeno	2	3	2	3	2	2
91-Vassouras	Médio	3	5	2	5	3	5
92-Volta Redonda	Médio	1	4	1	3	6	8



## ANEXO II

### GRUPOS DE EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES POLUIDORES OU UTILIZADORES DE RECURSOS AMBIENTAIS, SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

#### AGROPECUÁRIA:

- AGRICULTURA
- AQUICULTURA
- CRIAÇÃO DE ANIMAIS
- EXTRATIVISMO

#### NÃO INDUSTRIAL:

- AGROTÓXICOS
- CEMITÉRIOS
- ENERGIA E TELECOMUNICAÇÕES
- ESTRUTURAS DE APOIO A EMBARCAÇÕES
- EXTRAÇÃO MINERAL ARTESANAL
- OBRAS E CONSTRUÇÕES
- HOSPITAIS, LABORATÓRIOS E LAVANDERIAS

#### INDUSTRIAL:

- INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO E SERVIÇOS DE NATUREZA INDUSTRIAL
- PETRÓLEO, GÁS E ÁLCOOL CARBURANTE
- SANEAMENTO: PROCESSAMENTO E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL, SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
- SERVIÇOS: ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS E MÁQUINAS, ESTOCAGEM TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS
- TRANSPORTE RODOVIÁRIO, FERROVIÁRIO E HIDROVIÁRIO