

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA
AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 140, DE 08 DE
DEZEMBRO DE 2011.**

Flávia Garcia Quadros

**Curitiba/PR
2015**

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA
AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 140, DE 08 DE
DEZEMBRO DE 2011.**

Flávia Garcia Quadros

Monografia apresentada como requisito parcial conclusão de curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Fernando do Rego Barros Filho.

Curitiba/PR

2015

**COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA
AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 140, DE 08 DE
DEZEMBRO DE 2011.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como
requisito parcial para obtenção do Grau de
Bacharel em Direito.

Prof. Me. FERNANDO DO REGO BARROS FILHO

Orientador

Examinador

Examinador

Curitiba/PR, __ de _____ de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu Deus, primeiramente, que me ama tanto, e como prova desse amor, ao longo desses cinco anos me capacitou e me deu forças para concretizar esse sonho, sem Ti nada disso seria possível.

Dedico também à minha mãe Sueli e meu irmão Fábio por me aguentarem em momentos difíceis de estresse, de impaciência e descontrole, ao meu pai Orlando, e principalmente ao meu namorado Altamir, por mais ainda me aguentar em todos esses momentos, mas acima de tudo, ao incentivo, ao apoio, ao carinho e a todo amor dado à mim, e sei que essa vitória tem um pedaço de cada um de vocês.

À minha irmã Bianca e cunhado Elielton, às minhas tias e tios e meus primos que, mesmo de longe, viram o meu sacrifício e sempre me incentivaram. O apoio, compreensão e carinho de vocês foram fundamental nessa caminhada.

Por fim, a todos meus familiares e amigos, que mesmo acompanhando este trajeto não tão próximos, me apoiaram e acreditaram em minha capacidade.

AGRADECIMENTOS

Sou grata aos meus colegas de classe, e aos amigos que conquistei durante o curso, Letícia, Thais, Thaynara, Patrícia, que certamente será para toda vida. Em especial à Thaliane, pois além de amigas, viramos profissionais em planejamento de formaturas (ou quase, rs.). Obrigada pelos trabalhos, pelas provas, pelas preocupações e alegrias compartilhadas.

Agradeço ao meu professor orientador Fernando do Rego Barros Filho, pelos ensinamentos e correções, à professora Maria Eugenia Bertoldi, aos professores da banca pela leitura e apreciação do meu trabalho e a todos os outros, que ao longo do curso puderam ensinar e transmitir conhecimento com tanta dedicação, em especial à professora Márcia Bezerra, que também me auxiliou neste trabalho.

Sou grata aos advogados Dr. Cesar Lourenço Soares Neto e Dr. Shalom Moreira Baltazar, pelo incentivo a pesquisar sobre este tema, direcionamento e sabedoria transmitidos.

Por fim, agradeço aos meus amigos do Instituto Ambiental do Paraná, Diretor Presidente Luiz Tarcísio Mossato Pinto, Diretor Jurídico Dr. Luciano Tinoco Marchesini, às Diretoras de Recursos Naturais Renováveis e de Monitoramento Ambiental e Controle da Poluição, Eng. Ana Cecília Nowacki e Eng. Ivonete Chaves, à Eng. Rossana Baldanzi, ao Altamir Hacke, que além de ser meu namorado, é um profissional maravilhoso e competente, à Aline, ao Reinaldo, à Maryzilda, à Ana Paula, e tantos outros, pelo apoio e conhecimento transmitidos, através deste Órgão Ambiental o qual me orgulho em trabalhar.

“Entrega o teu caminho ao Senhor; confia
Nele, e Ele o fará.”

Salmos 37:5

RESUMO

Este trabalho versa sobre a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, que trouxe o regime jurídico da competência ambiental. Antes da publicação da LC, as competências administrativas ambientais não eram bem delimitadas, sendo que, na maioria das vezes, para resolver os conflitos buscava-se o judiciário, gerando mais custos. O regime de competências antes da Lei Complementar era bastante confuso, pois era definido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e Resoluções do CONAMA, que delimitava atribuições aos entes da Federação através do impacto ambiental, de âmbito nacional, regional ou local. Assim, principalmente as competências dos Municípios, para licenciamento e fiscalização, eram de difícil definição. A Constituição de 1988, em seu art. 23, parágrafo único, determinava a elaboração de Lei Complementar para fixar normas de competência entre os entes federativos. A Lei Complementar 140/2011 é a única que cumpriu a previsão constitucional, trazendo de forma expressa as competências em matéria ambiental a cada ente da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O desafio encontrado na referida Lei, é a questão da competência para o licenciamento municipal, pois prevê a definição de atribuições pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, ou seja, cada Estado, através dos CEMA, deverá definir procedimentos, critérios e tipologias para o licenciamento ambiental municipal de obras, atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local.

Palavras-chave: Competência. Licenciamento ambiental. Lei Complementar n.º 140/2011.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

IAP – Instituto Ambiental do Paraná

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LC – Lei Complementar

Res. - Resolução

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF 5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 | 13 |
| 2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE | 13 |
| 2.2 CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL..... | 15 |
| 2.3 A QUESTÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 | 16 |
| 3 A COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL | 23 |
| 3.1 REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA | 23 |
| 3.1.1 Competência legislativa ou formal | 25 |
| 3.1.2 Competência administrativa ou material | 29 |
| 3.2 NORMAS DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011 | 32 |
| 3.2.1 Definição de Competência pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) | 32 |
| 3.2.2 Definição de Competência através da Resolução CONAMA nº. 001, de 23 de janeiro de 1986 | 35 |
| 3.2.3 Definição de Competência através da Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997 | 37 |
| 3.3 AS DIFICULDADES NA DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA | 40 |
| 4 LEI COMPLEMENTAR N.º 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011 | 46 |
| 4.1 REGRAS DE COMPETÊNCIA ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS | 48 |
| 4.2 NORMAS DE COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO | 53 |
| 4.3 DESAFIOS ENCONTRADOS NO NOVO SISTEMA DE COMPETÊNCIAS | 58 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 64 |
| 6 REFERÊNCIAS | 66 |
| ANEXOS | 70 |

1 INTRODUÇÃO

Este estudo refere-se ao tema “competências do Poder Executivo em matéria ambiental à luz da Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011”.

Portanto, temos como problema de pesquisa o regime da competência ambiental e os desafios que são postos pela Lei Complementar n.º 140/2011.

Tem por objetivo geral esclarecer, através da Lei Complementar n.º 140/2011, as competências que cada ente federativo, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possui para o licenciamento ambiental.

Para o alcance do objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

Abordar o meio ambiente e a Constituição Federal Brasileira de 1988, conceituando meio ambiente, Direito Ambiental e explanar a questão ambiental na Constituição Brasileira de 1988.

Aduzir a competência em matéria ambiental, bem como suas regras constitucionais de competência, tais como a competência legislativa ou formal e a competência administrativa ou material. Elucidar sobre as normas de competência administrativa anteriores à Lei Complementar n.º 140/2011, abordadas pela Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), pela Resolução CONAMA n.º. 001, de 23 de janeiro de 1986 e pela Resolução CONAMA n.º. 237, de 19.12.1997.

Explicar as dificuldades na delimitação da competência administrativa. Analisar a Lei Complementar n.º 140/2011, suas regras de competência entre União, Estados e Municípios. Esclarecer sobre as normas de colaboração entre as pessoas jurídicas de direito público interno e abordar os desafios encontrados no novo sistema de competências.

Têm-se como justificativa a relevância do tema, pois é importante ressaltar que antes da Lei Complementar n.º 140/2011, o sistema de competências

ambientais era confuso e não era bem delimitado, assim como uma determinação eficiente das regras de competência reforça o valor normativo da responsabilidade ambiental e cumprimento do Art. 225 da Constituição Federal.

Para o desenvolvimento e elaboração do presente trabalho foram utilizadas como metodologia pesquisas bibliográficas, jurisprudências, doutrinas, e *sites* de busca, assim como conhecimentos de leituras em livros e fichamentos, além de outros métodos de estudos.

Nesta esteira, iniciaremos nosso estudo conceituando meio ambiente, demonstrando que a ideia de proteção surgiu em 1981, ao ser publicada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de n.º 6.938, que foi recepcionada pela Constituição de 1988, abarcando o conceito de meio ambiente natural e acrescentando meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. Salienta-se também o conceito de Direito Ambiental, uma disciplina nova, cuja finalidade é interligar assuntos relacionados ao meio ambiente.

Por fim, destaca-se o meio ambiente na Constituição Brasileira de 1988, trazendo um direito fundamental, derivado da dignidade da pessoa humana, explanando que todos, sem exceção, tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas que devemos preservar para as gerações presentes e futuras.

No segundo capítulo o estudo remete-se às competências em matéria ambiental e suas regras constitucionais. Separa-se em competência legislativa e competência administrativa. Ainda, é explanado sobre as regras de competência anteriores e posteriores à Lei Complementar n.º 140/2011.

Em seguida, são expostas as dificuldades na delimitação de competências administrativas, uma vez que sem lei que as regulamente, até a vinda da Lei Complementar 140/2011, o judiciário é que decidia qual órgão ambiental era competente para o licenciamento ambiental.

Logo no terceiro capítulo, adentraremos na Lei Complementar 140/2011, examinando primeiramente as regras de competência da União, dos Estados e dos Municípios, e qual a divisão feita para o licenciamento ambiental.

Posteriormente, serão abordadas as regras de colaboração entre os entes, para o exercício das competências atribuídas pela Lei Complementar, os instrumentos de cooperação, a divisão de fiscalização e as atuações supletivas e subsidiárias.

Por fim, destacaremos os desafios encontrados no novo sistema de competências, por exemplo, quanto ao exercício de competência do Município e distribuição de atribuições aos órgãos do SISNAMA.

2 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

Édis Milaré (2014, p. 139-140), conceitua meio ambiente, no Direito Brasileiro, dizendo que nasceu na Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, considerando “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. A definição não se importa com possíveis contradições científicas, servindo os objetivos da Lei: é a delimitação do conceito ao campo jurídico. (grifo do autor)

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 59) destaca a definição de meio ambiente, no âmbito federal, trazida pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31.08.1981), em seu Art. 3º, I: Conceituou-se meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. A definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege. (grifo do autor)

Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 19) traz também o conceito de meio ambiente definido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

O legislador infraconstitucional tratou de definir o meio ambiente conforme se verifica no art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81 (a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente): Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Para Milaré (2014, p. 140), o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, afirmando que “todos têm, direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, destaca o caráter patrimonial do meio ambiente e, conseqüentemente, parte de um conceito fisiográfico ao fundamentá-lo sobre o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida. (grifo do autor)

Nesta esteira, também explanam Anderson Furlan e Willian Fracalossi (2010, p. 23-24):

No Brasil, todavia, o conceito de meio ambiente é normativo. Embora a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, caput, refira-se ao meio ambiente, não declinou nenhum conceito, motivo pelo qual soa razoável entender que tenha se utilizado do conceito de meio ambiente contido na Lei 6.938, de 31.08.1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Para Fiorillo (2009, p. 19), em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, pode-se firmemente afirmar que o conceito de meio ambiente trazido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado. Isso porque a Lei Maior de 1988 buscou abranger não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho. [...] Conclui que é ampla a definição de meio ambiente, observando que o legislador trouxe um conceito jurídico indeterminado, criando um espaço positivo de incidência da norma.

Pode-se observar com a leitura desses autores que o conceito de meio ambiente é definido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, desde o ano de 1981, e que a Constituição Federal de 1988 recepcionou este conceito, com a adição das perspectivas de meio ambiente artificial, cultural e do trabalho, através do contido no Artigo 225, da Carta Magna.

2.2 CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 58-59) conceitua Direito Ambiental como:

Um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.

Entende-se que o Direito Ambiental engloba toda matéria que envolve meio ambiente em qualquer de suas formas, contribuindo para a prevenção e reparação de danos ambientais.

Édis Milaré (2014, p. 256-257) por sua vez, inicia o conceito de Direito do Ambiente (ou Direito Ambiental), dizendo que a doutrina vem discutindo a respeito da existência ou não dessa disciplina, completando o conceito:

Considerando-o como o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Portanto, o Direito Ambiental pode ser considerado uma nova disciplina, que engloba vários princípios e normativas, a fim de resguardar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações.

2.3 A QUESTÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Flavia Piovesan (2011, p. 841) aduz que, na Constituição de 1988, “dentre os fundamentos que alicerçam o Estado brasileiro, destacam-se a cidadania e dignidade da pessoa humana, em conformidade com o art. 1º, incs. II e III”. (grifo do autor)

Piovesan (2011, p. 843), neste aspecto, inteiramente ligado aos fundamentos acima citados, destaca que:

A qualidade do meio ambiente se transforma num bem e num valor, cuja preservação, proteção e defesa se torna um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde e o bem-estar da pessoa humana, isto é, para assegurar o direito fundamental à vida.

Antônio Herman Benjamin (2012, p. 83-84), ao falar sobre a constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira, menciona que:

Somente a partir de 1981, com a promulgação da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Um caminhar incerto e talvez insincero a princípio, em pleno regime militar, que ganhou velocidade com a democratização em 1985 e recebeu extraordinária aceitação na Constituição de 1988.

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 147) diz que “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição Brasileira em que a expressão “meio ambiente” é mencionada”. (grifo do autor)

Édis Milaré (2014, p. 169) destaca a importância da inserção do meio ambiente à Constituição Federal de 1988, dizendo que ela “pode muito bem ser

denominada “verde”, tal o destaque (em boa hora) que dá à proteção do meio ambiente”. (grifo do autor)

Benjamin (2012, p. 90) elucida a importância da análise dos fundamentos constitucionais do Direito Ambiental dizendo que a ecologização da Constituição não é derivação de um demorado amadurecimento do Direito Ambiental, o topo simbolizando o alicerce dogmático e cultural de uma visão jurídica de mundo. Pelo contrário, o meio ambiente adentra no universo constitucional no período de formação do Direito Ambiental.

Flavia Piovesan (2011, p. 840), por sua vez, diz que com a vinda da Constituição de 1988 ocorreu avanço significativo, visto que ela traz um capítulo dedicado ao meio ambiente, que passa a ser direito essencial à sadia qualidade de vida.

Neste sentido, Machado (2013. P.147-152) explica que a Constituição de 1988 traz o Capítulo VI, que trata exclusivamente do meio ambiente, inserido no Título VIII. [...] Trazendo a afirmação de um direito ao meio ambiente dividindo e explicando em partes o art. 225 da Constituição de 1988.

Édis Milaré (2014, p. 169-170) assim elucida:

Na verdade, o Texto Supremo captou com indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza –, traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, a bem ver, aos dispositivos concentrados especialmente no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social – alcança da mesma forma inúmeros outros regramentos inseridos ao longo do texto nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

Benjamin (2012, p. 127) diz que “inserida no Título “Da Ordem Social”, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é tida, entre os brasileiros como direito fundamental”. (grifo do autor)

José Afonso da Silva (2015, p. 863) aduz que “o capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados das Constituição de 1988” [...]

Milaré (2014, p. 174) destaca a importância de um capítulo para o meio ambiente, dizendo que encontra-se no Capítulo VI do Título VII (Da ordem social), que abrange o art. 255 e seus parágrafos e incisos e explica a criação de um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consideração do meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, pertencente à sociedade, considerado bem essencial à sadia qualidade de vida, criando para Poder Público um dever constitucional de preservar e proteger o meio ambiente. (grifo do autor)

Silva (2015, p. 864) assim argumenta:

A Constituição define o *meio ambiente* ecologicamente equilibrado como *direito de todos* e lhe dá a natureza de *bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifo do autor)

Para Benjamin (2012, p. 119) “é no art. 225 que se encontra o núcleo principal da proteção do meio ambiente na Constituição de 1988.”

Neste sentido, Benjamin completa (2012, p. 119) dizendo:

Cuida-se de dispositivo que, pela sua complexidade e feição original (pelo prisma da tradição constitucional brasileira), certamente merece estudo muito mais aprofundado do que aquele que aqui se desenvolve.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2011, p. 491) elucida de forma clara que a Lei Maior cuidou da defesa e proteção ao meio ambiente, centralizado no art. 225, seus incisos e parágrafos, de modo difuso no texto. Dessa forma, faz menção expressa ao meio ambiente ao abordar sobre ação popular e ação civil pública, ao discorrer sobre as competências dos entes federativos, ao elucidar sobre

os princípios da ordem econômica e financeira, ao incluir ao conceito de meio ambiente o meio ambiente do trabalho e considerar os sítios de valor ecológico como patrimônio cultural brasileiro.

Pode-se observar que com a vinda da Constituição de 1988, o meio ambiente foi inserido com um capítulo exclusivo, garantindo o direito ao meio ambiente, interligando-o a outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna.

Édis Milaré (2014, p. 508), ao elucidar quanto à titularidade do meio ambiente, diz que possui caráter de patrimônio público, não podendo pertencer aos indivíduos, tão pouco às pessoas de direito público interno, contudo, pertence à sociedade como uma natureza difusa. Em sua integralidade é difusa e imaterial, intangível e de difícil valoração.

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 148) afirma que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência. (grifo do autor)

Dessa forma, o direito ao meio ambiente pertence a cada pessoa, mas não individual, pois também é “transindividual”. Isto posto, o direito ao meio ambiente adentra na classe de interesse difuso, não se findando em uma só pessoa, todavia se propagando para uma coletividade indeterminada. (MACHADO, 2013, p. 148)(grifo do autor)

Assim como a Constituição Federal de 1988 determinou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, classificado como direito difuso, também determinou um sistema de responsabilidades, conforme o art. 225, §3.º, e a eficiência dessas responsabilidades depende de um sistema de competências bem delimitado.

José Afonso da Silva (2015, p. 864) nesta esteira, aduz sobre a Constituição de 1988:

[...] Não descuida das medidas repressivas, ao exigir a recuperação do meio ambiente degradado por atividades regulares, e especialmente ao sujeitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Édis Milaré (2014, p. 198) ao elucidar sobre a responsabilidade cumulativa pelas condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, diz que “ao poluidor, nos termos da Constituição, aplicam-se medidas de caráter reparatório e punitivo.”

Vitor Rolf Laubé (2011, p. 1154) aduz sobre o § 3.º do art. 225 da Constituição Federal:

Importante inovação relativamente à matéria é encontrada no parágrafo terceiro desse artigo. Segundo a sua dicção, toda conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente sujeitará os infratores, aí também se incluindo as pessoas jurídicas, as sanções penais e administrativas, sem prejuízo do dever de reparar o dano causado. Realmente constitui fato novo a imputação de sanção penal a pessoas jurídicas. Porém, é evidente que a sanção de tal natureza não é a de privação de liberdade, mas sim a de ordem pecuniária, ou seja, a multa. Todavia, a essa ainda se cumulam, conforme o caso, as de ordem administrativa e civil. Vale citar que o parágrafo quinto do artigo 173 também prevê, no concernente às pessoas jurídicas, “punições compatíveis com sua natureza” e sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes, por atos perpetrados contra a ordem econômica e financeira – importa lembrar que a proteção do meio ambiente é um de seus princípios norteadores -, assim como contra a economia popular.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Christiany Pegorari Conte (2012, p. 30), assim elucidam sobre a responsabilidade penal na pessoa jurídica, prevista na Lei de Crimes Ambientais:

A responsabilidade penal indicada na Lei de Crimes Ambientais e que atende à determinação constitucional (art. 225, § 3º, da CF) atinge pessoas físicas e jurídicas, expandindo a ótica dos sujeitos ativos para os delitos ambientais. Ao analisarmos os tipos penais constantes na Lei n. 9.605/98 verificaremos que a maior parte dos dispositivos admite qualquer pessoa como sujeito ativo (são crimes comuns), salvo a seção de “crimes contra a administração ambiental” (arts. 66 e 67), que apresenta crimes próprios,

porque exige uma característica peculiar para o sujeito, qual seja: ser funcionário público. (grifo do autor)

Dessa forma, assim como a pessoa física, a pessoa jurídica também tem a obrigação de reparar o dano por ela causado, que se dá na forma pecuniária na esfera penal, conforme previsto nos arts. 3º e 4º da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998).

Pode-se observar dois tópicos em destaque. Primeiramente, institui constitucionalmente a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, mas a doutrina clássica considera somente as pessoas físicas e nunca as jurídicas poderiam ser sujeito ativo de ilícito penal. O segundo tópico é o destaque da responsabilidade objetiva por dano ambiental. Dessa forma, quem praticar ato ilícito, é aplicado a responsabilidade subjetiva fundada na culpa e quem pratica ato lícito, mesmo obtendo licença, pratica dano ambiental, poderá ser condenado à reparação. No último caso, será observado o nexos de causalidade. (BARROSO, 2011, p. 1019)

Na esfera civil, o dever de reparar nasce quando ocorre o nexos de causalidade, entre a atividade e o dano, caracterizando responsabilidade civil objetiva, independente se o agente agiu com dolo ou culpa ou ilicitude, conforme art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981. Dessa forma, é desconsiderada a responsabilidade civil subjetiva, prevista no art. 186 do novo Código Civil. (MILARÉ, 2014, p. 199)

Na esfera penal, se configura crime quando é preenchido os requisitos da antijuricidade e tipicidade, de acordo com os arts. 1º e 23 do Código Penal. Constituem elementos subjetivos o dolo e a culpa do agente, definidos no art. 18, também do referido Código. Assim, a natureza da responsabilidade criminal é subjetiva. O requisito da culpabilidade também é considerado, que é dividido em exigibilidade de conduta diversa, imputabilidade e potencial consciência de ilicitude. (MILARÉ, 2014, p. 200)

No âmbito administrativo, a definição de infração administrativa ambiental é encontrada no art. 70 da Lei 9.605/1998, pois além do comportamento típico, engloba a punição de toda atividade que vai contra a qualquer regra jurídica

que vise a proteção e recuperação do meio ambiente, configurando ilícito administrativo. Dessa forma, a infração administrativa é configurada por haver ilicitude da conduta atingindo ao ordenamento jurídico. Nesta esfera, cabe inversão do ônus da prova quanto à legitimidade do auto de infração. (MILARÉ, 2014, p. 200)

Pode-se entender que para aplicar o exposto acima, o Poder Público, através dos entes federativos, devem exercer a fiscalização. Mas, para fiscalizar, é necessário definir primeiramente as competências administrativas de cada ente. Posteriormente deve-se cumprir estas fiscalizações e atuar principalmente na esfera administrativa, gerando Autos de Infração Ambiental e consequentemente gerando a obrigação de reparar o dano, ainda que na esfera civil ou penal.

Fábio Nusdeo (2008, p. 167) demonstra a partir do conceito econômico de concorrência perfeita, a influência de um sistema de competências eficiente. Explicita que, em um sistema de concorrência perfeita, os agentes econômicos precisam angariar alguns requisitos, dentre estes o chamado pleno acesso à informação e a ausência de influência externa positiva ou negativa. O primeiro se refere a resolução de problemas a partir da maior difusão possível de informação. A segunda se refere à falta de conflitos no sistema, que possibilita a veiculação mais rápida de informações e a plena liberdade dos agentes econômicos. Quando nós encontramos falhas no acesso à informação e conflitos no sistema, neste caso normativo, os agentes possuem mais custos para realizar determinada tarefa ou requisito legal.

Dessa forma, quanto menos custos o particular tiver para o preenchimento dos requisitos legais exigidos pela legislação ambiental, mais ágil e mais eficiente será o sistema jurídico neste caso. Neste ponto, a correta definição de competências administrativas ambientais se torna crucial para a eficiência de todo o ordenamento jurídico ambiental brasileiro, pois eventuais conflitos de competência aumentam os custos do particular e diminuem o rigor e a efetividade das normas.

3 A COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

3.1 REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA

Édis Milaré (2014, p. 208) destaca os arts. 1.º e 18 da Constituição da seguinte forma: “a Constituição de 1988 criou uma Federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo como entes federados a União, os Estados-membros e Distrito Federal e os Municípios”.

Por essa razão, pode-se observar que o Estado brasileiro amparou um padrão extenso de descentralização administrativa. O quadro de competências delineado pela Constituição determina a função de cada ente federado, chamado *federalismo cooperativo*. (MILARÉ, 2014, p. 208-209)(grifo do autor)

José Afonso da Silva (2015, p. 482) elucida sobre a repartição de competências:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da *predominância do interesse*, segundo o qual à União caberão 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 concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência. (grifo do autor)

Helene Sivini Ferreira (2012, p. 233) elucida sobre os aspectos gerais das competências ambientais na Constituição Federal de 1988, conforme o art. 18, *caput*: “O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988”. (BRASIL, 1988, s. p.)

Explana, ainda, neste sentido:

Essas várias entidades federativas manifestam-se sobre a mesma população e sobre o mesmo território, e, por essa razão, a repartição de competências entre as diversas esferas governamentais, com o conseqüente estabelecimento de uma pluralidade de centros de poderes autônomos, constitui um dos núcleos fundamentais do Estado Federado brasileiro. (FERREIRA, 2012, p. 233).

Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2011, p. 492) explica que quanto as regras de competência que: “[...] relacionam-se com as atribuições conferidas à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e a órgãos do Estado para legislar, preservar ou defender o meio ambiente”.

Terence Dorneles Trennepohl (2012, p. 631) aduz que:

[...], *competências materiais*, são de duas ordens, *exclusivas* (da União) ou *comuns* (da União, dos Estados e do Distrito Federal). Já as *competências legislativas* estão bem divididas na Constituição Federal, podendo-se assegurar a casa ente em sua participação na regulação e proteção do meio ambiente. Quatro são as titularidades: *privativa* (da União), *concorrente* (da União, dos estados e do Distrito Federal), *suplementar* (dos estados, servindo para complementar as normas gerais editadas pela União) e *exclusiva* (dos estados). (grifo do autor)

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 142) assim explica, quanto à competência em matéria ambiental:

O meio ambiente – assim especificamente denominado pela Constituição – está previsto como sendo de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, de forma concorrente (art. 24). Como competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão previstos a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em quaisquer de suas formas (art. 23).

Édis Milaré (2014, p. 209) traz os desdobramentos da competência ambiental, em dois segmentos:

As *competências administrativas* (materiais ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do exercício do seu poder de polícia; e as *competências legislativas*, que tratam do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos. (grifo do autor)

Neste sentido, corrobora Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 130), dizendo que as competências dividem-se em *material e legislativa*, sendo cada uma subdividida, respectivamente, em *comum e exclusiva* e *exclusiva, privativa, concorrente e suplementar*. (grifo do autor)

Já Heline Sivini Ferreira (2012, p. 234-235) classifica as competências ambientais pela sua *natureza e extensão*: (grifo do autor)

Considerando a natureza, as competências ambientais podem ser classificadas como *executivas, administrativas e legislativas*

[...]

Quanto à extensão, as competências ambientais podem ser classificadas como *exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares*. (grifo do autor)

Por fim, entende-se por competência as atribuições designadas constitucionalmente a cada ente da Federação, quais sejam, União Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam elas de cunho legislativo ou material.

3.1.1 Competência legislativa ou formal

Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2011, p. 501) destaca que:

Dentro da análise da repartição constitucional de competências entre diversos níveis da Federação brasileira, merece especial destaque aquele referente à competência legislativa concorrente, prevista no art. 24 da CF,

nos seguintes termos: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente” sobre o rol de matérias aí relacionadas.

Entende-se por competência legislativa concorrente a possível ação de mais de um ente federativo sobre determinados assuntos. Entretanto, essa ação deve ser fundamentada na diferença estabelecida entre normas gerais e normas especiais, concernindo à União, de acordo com o § 1.º do art. 24, o entabulamento de normas gerais. Ressalta-se que a ação concorrente interliga à ação emergente, mas ampla. (FERRARI, 2011, p. 501)

Helene Sivini Ferreira (2012, p. 238-239) elucida sobre a repartição das competências ambientais entre os entes federativos. Quanto à União, a competência para legislar é privativa, vejamos:

O art. 22 da Constituição conferiu à União competência privativa para legislar sobre: águas e energia; jazidas, minas e outros recursos minerais; e atividades nucleares de qualquer natureza. Embora fundamentada na predominância do interesse nacional, a reserva de tais competências para a União não é absoluta. O parágrafo único do dispositivo em análise estabelece que também os Estados poderão ser autorizados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas, desde que haja lei complementar nesse sentido. [...]

Machado (2013, p. 144) explica que os Estados possuem competência suplementar em matéria ambiental: “Diz o art. 24, § 2º, da CF: “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estados””. (grifo do autor)

Desta forma, não se suplementa legislação que não exista. Então, quando a competência de um ente for suplementar a legislação de outro, não existindo leis, inexistirá o poder supletório. Não se suplementa uma norma jurídica apenas pela opinião de os Estados atualizarem diante da legislação federal. A habilitação suplementária está limitada à necessidade de melhorar a legislação federal ou diante da constatação de espaços ou de irregularidades da norma geral federal. (MACHADO, 2013, p. 144)

Ferreira, (2012, p. 239-240) para os Estados traz a competência executiva exclusiva, dizendo que a Constituição Federal abarcou, juntamente, as competências estaduais de natureza executiva e legislativa. É possível seguir uma única leitura para as referidas competências: todo assunto que não for de competência da União e dos Municípios, caberá o restante aos Estados. Dessa forma, legislar sobre qualquer assunto é de competência estadual, englobando nesse rol as questões ambientais.

Édis Milaré (2014, p. 211), ao falar sobre competências legislativas explana que “o art. 24 da Constituição, por sua vez, defere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre diversas matérias”. [...]

Celso Antonio Pacheco Fiorillo, (2009, p. 131) ao elucidar sobre a competência legislativa, discursa que a Carta Magna de 1988 concede competência legislativa sobre meio ambiente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme estabelece o art. 24, V, VI e VII. Como se analisa, versa sobre competência legislativa concorrente, em que a União estabelece normas gerais (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal incumbirá a suplementação dessas normas.

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 142), ao falar sobre competência legislativa, elucida:

O meio ambiente – assim especificamente denominado pela Constituição – está previsto como sendo de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, de forma concorrente (art. 24). [...] Para atender às peculiaridades próprias, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não exista “lei federal sobre normas gerais” (art. 24, § 3º). (grifo do autor)

Helene Sivini Ferreira (2012, p.243-244) explica sobre a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal trazida pelo art. 24 da Constituição Federal, para legislar sobre proteção do meio ambiente, do

patrimônio histórico, da conservação da natureza, fauna, entre outros assuntos elencados nos incisos, relacionados ao meio ambiente. No § 1º contém a definição de competência da União para estabelecer normas gerais. O conteúdo do § 2º traz a competência suplementar dos Estados. Já o § 3º traz a competência dos Estados, se não houver lei federal sobre normas gerais. Por fim, o § 4º diz que se os Estados legislarem normas gerais e posterior a União elaborar lei federal, esta suspende aquela, no que for contrário.

Se não houver ato normativo elaborado pela União, os Estados poderão realizar a competência legislativa plena e introduzir normas gerais com o intuito de atender suas particularidades. A incidência de lei federal, não obstante, suspenderá o êxito da lei estadual nas disposições contraditórias. Percebe-se que o constituinte não fez referência a revogação, mas sim à suspensão da norma geral estadual. Isso traduz que, uma vez revogada a norma geral federal, volta a valer os dispositivos suspensos da lei estadual. (FERREIRA, 2012, p. 244)

Fiorillo (2009, p. 131) explana sobre a competência dos Municípios:

Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Milaré (2014, p. 212) destaca a competência suplementar dos Municípios, ao falar que “a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente”.

Ferreira (2012, p. 240-242) deslinda sobre competência legislativa exclusiva e competência legislativa suplementar dos Municípios:

De acordo com o inciso I do art. 30 da Constituição, é competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local. Percebe-se, dessa forma, que a competência legislativa exclusiva dos Municípios é pautada

pelo *interesse local*, uma expressão de conteúdo indeterminado cuja compreensão é bastante subjetiva.

[...]

Além das atribuições legislativas exclusivas, a Carta Magna também atribuiu aos Municípios competência para suplementar as normas federal e estadual, no que couber. Portanto, ainda que os Municípios não figurem no rol dos entes habilitados a legislar concorrentemente sobre matérias relacionadas ao meio ambiente, [como se verá adiante], a Constituição lhes reservou parcelas de poder para que pudessem preencher lacunas e adaptar normas emanadas pela União e pelos Estados à realidade local. (grifo do autor)

Terence Dorneles Trennepohl (2012, p. 639) assim elucida:

Como a Constituição de 1988 não conferiu aos municípios competências legislativas explícitas no campo ambiental, por não estarem incluídas no rol daquelas concorrentes do art. 24, a competência local para que os municípios criem sua própria legislação ecológica existe na área de interesse local, conforme o disposto no art. 30, I, da Constituição.

Conclui-se então, que a União irá legislar e atuar sobre assuntos de interesse nacional, os Estados, por sua vez, sobre assuntos regionais, e os Municípios somente diante de assuntos de interesse exclusivamente local. Em contrapartida, para que não haja lacunas, se a União não legislar sobre normas gerais, será possível os Estados preencherem a lacuna, exercendo a competência legislativa plena para solucionar suas particularidades. Por conseguinte, poder-se-ia adotar o mesmo procedimento ao Município, que em certa situação, redigisse normas preordenadas a suprir necessidades locais. (MILARÉ, 2014, p. 214)

3.1.2 Competência administrativa ou material

José Afonso da Silva (2015, p. 505) assim elucida:

Muitos assuntos do setor social, especialmente, referidos antes como de competência da União, não lhe cabem com exclusividade. A Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com ela da prestação de serviços nessas matérias, mas, principalmente, destacou um dispositivo (art. 23), onde arrola temas de competência comum. [...]

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23 e incisos, traz a competência material comum entre os entes da Federação, cabendo destacar os incisos III, VI e VI, referentes ao meio ambiente e sua proteção. (BRASIL, 1988, s. p.)

Terence Dorneles Trennepohl (2012, p. 632) explana:

A competência material comum, inserida no art. 23, confere aos estados, ao Distrito Federal e municípios, juntamente com a União, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, a flora e a fauna, o registro, o acompanhamento e a fiscalização da concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Neste sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 142) traz uma nova concepção de federalismo, conforme a Constituição de 1988: [...] “Como competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão previstos a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em quaisquer de suas formas (art. 23)”.

Machado (2011, p. 124) ainda explana:

No art. 23, a CF faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal. O art. 23 merece ser colocado em prática em concordância com o art. 18 da mesma CF, que determina: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (grifo do autor)

Entende-se que o Poder Público, através dos entes federativos, possui atribuições comuns para determinadas atividades, e que cada órgão público em todas as esferas devem ser organizados a fim de dar efetividade a essas atribuições.

Helene Sivini Ferreira (2012, p. 245), ao falar sobre competência administrativa, aduz:

A competência administrativa comum encontra-se prevista no art. 23 da Constituição. De acordo com esse dispositivo, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma cooperativa: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Nesta esteira, Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 131-132) elucida sobre a competência material trazida pelo art. 23, VI e VII, da Constituição Federal:

A proteção do meio ambiente está adaptada à *competência material comum*, ou seja, a proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da Federação e não simplesmente faculdades. Com isso, buscou o legislador constituinte estabelecer competências materiais *comuns a todos* os entes da Federação brasileira, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo do autor)

Édis Milaré (2014, p. 209) aduz que: “A Constituição Federal de 1988 consagrou, no art. 23, o princípio do federalismo cooperativo [...] atribuindo à proteção ambiental a cada um dos entes federativos”.

Vitor Rolf Laubé (2011, p. 1156-1157) explana:

[...] atribuiu-se competência administrativa a todos os entes estatais com capacidade política, sem qualquer exceção, para o meio ambiente proteger, assim como também deixou-se claro que se impõe tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Dessa forma, observa-se que é o art. 23 da Constituição Federal que determina a competência comum entre todos os entes federados, sendo eles a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Assim, cada ente deve exercer suas atribuições no âmbito de sua competência.

Para isso, é necessário destacar o parágrafo único do referido art. que determinou que a regulamentação para a cooperação entre os entes federados deverá ser feita mediante lei complementar, sendo que a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011 cumpriu esta determinação.

3.2 NORMAS DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011

3.2.1 Definição de Competência pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)

Mariana Barbosa Cirne (2013, p. 78), elucida que quando não existia Lei Complementar regulamentando o parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988, não havia posição unificada sobre a competência comum, onde na prática começou a definição do seu conteúdo.

Assim, definia-se a competência de cada ente federativo na prática, utilizando as normas existentes, até a publicação da Lei Complementar n.º

140/2011, sendo uma delas a Lei n.º 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 61) explana que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, além de instaurar o licenciamento ambiental como um dos fundamentais instrumentos, definiu critérios de competências licenciatórias entre os entes federativos.

Cirne, (2013, p. 78) a fim de afunilar o exercício da competência comum administrativa, discorre:

[...] utilizou-se a legislação que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 6.938/1981, com as alterações decorrentes da Lei 7.804/1989. Esse instrumento normativo não só delimitava a atuação do poder de polícia, bem como trazia diretrizes para a definição de competência para os licenciamentos tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988.

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 126) aduz que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente visou inclusão do licenciamento ambiental em todo território nacional, mas que não houve programa de auxílio financeiro da União para com os Estados. Em contrapartida, a Lei 6.938/1981 previu que se os Estados não intervierem, a União deverá intervir para fazer o que os Estados não fizerem na questão ambiental.

Silva (2012, p. 61) explana:

Desta forma, atribuía a Lei 6.938/1981 aos órgãos ambientais estaduais a competência para o licenciamento ambiental, ficando o órgão ambiental federal (Ibama) com a atuação supletiva, ou seja, apenas em situações excepcionais, como nos casos em que o órgão estadual fosse omissivo, ou não tivesse sido ainda criado. Vale observar que a atuação do órgão ambiental federal não era apenas de caráter supletivo. O § 4.º do mesmo art. 10 da Lei 6.938/1981 determinava a competência originária do Ibama para o licenciamento ambiental no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, no âmbito nacional ou regional.

Assim, a competência era de fato dos Estados, mas em exceções, o órgão ambiental federal deveria atuar supletivamente, ou seja, se não houvesse órgão estadual, ou se este fosse omissivo. Ainda, não só de forma supletiva, mas também o órgão ambiental federal possuía competência originária no caso específico do § 4.º da Lei n.º 6.938/81.

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 298) elucida no mesmo sentido:

O art. 10, *caput*, da Lei 6.938/81 prevê que o IBAMA licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental. A atuação supletiva do IBAMA, apesar de a lei não indicar aos seus parâmetros, deverá ocorrer principalmente, em duas situações: se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissivo. A ação supletiva do IBAMA, como do órgão existente ao tempo da elaboração da Lei 6.938/81, a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, justifica-se pela inexistência de quadros funcionais e para possibilitar que os Estados tomassem à frente a gestão ambiental.

Para Cirne (2013, p. 79), a questão da competência administrativa ambiental engloba os arts. 10 e 11 da Lei 6.938/1981, pois no primeiro determina a competência referente ao licenciamento ambiental pelo órgão ambiental estadual e em caráter supletivo a competência do IBAMA, órgão ambiental federal, mas quando houver significativo impacto ambiental, a competência será do IBAMA. Já no segundo, determina a competência de fiscalização do IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

Anteriormente à Lei Complementar 140/2011, a competência comum era centralizada, onde o Ibama, autarquia federal representando a União, recebia destaque. Os arts.10 e 11 acima reproduzidos da Lei 6.938/1981 que delimitou as competências dos entes autônomos de acordo com a primazia de interesses, ainda, delimitou de maneira expressa, a competência supletiva da autarquia ambiental nos casos de omissão. (CIRNE, 2013, p. 79-80).

Na mudança da Lei 6.938/81 trazida pela Lei 7.804/89, foi acrescentado o § 4º no art. 10 [...] que deu nova figura à presença federal no meio

ambiente, permitindo o caráter geral da supletividade da ação do IBAMA. Isso não configura eliminação da interferência dos Estados e dos Municípios nos licenciamentos de empreendimentos com relevância nacional e regional. (MACHADO, 2011, p. 298-299)

3.2.2 Definição de Competência através da Resolução CONAMA nº. 001, de 23 de janeiro de 1986

A Resolução CONAMA 001/86 estabeleceu critérios e diretrizes para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, definindo, através do art. 2.º, competências para órgãos estaduais competentes e o IBAMA, órgão federal em caráter supletivo, para avaliar e aprovar ou não o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA – para empreendimentos de significativo impacto ambiental, exemplificados nos incisos do referido art.:

Art. 2º - 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 do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool,

hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (BRASIL, 1986, s. p.)

O art. 3º da referida Resolução traz a competência federal para licenciamento, o que conseqüentemente leva à aprovação do EIA/RIMA pelo IBAMA. (BRASIL, 1986, s. p.)

No art. 5º, em seu Parágrafo Único, define que o órgão ambiental competente, seja ele estadual, federal e até municipal, quando couber, irão determinar a execução do EIA/RIMA. (BRASIL, 1986, s. p.)

Por fim, Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 145) elucida sobre competência para o licenciamento trazida pela Resolução n.º 001/86, antes da Lei Complementar n.º 140/2011:

A Resolução CONAMA n. 1/86, nos seus arts. 2º e 3º, estabelecia a competência para o licenciamento ambiental, atribuindo-a aos órgãos estaduais e à SEMA (hoje Ibama), supletivamente, de forma a possibilitar que os Municípios envolvidos fizessem a mesma exigência, se a situação local reclamasse. Aludida prerrogativa encontrava-se de acordo com a divisão de competências materiais trazidas pela Constituição Federal, conforme estabelece o seu art. 23, VI, em que se atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Ressalta-se que através desta Resolução, não se consegue definir a competência real dos Municípios. A Resolução CONAMA 001/86 não trouxe de forma específica a competência municipal. Com isso, gerou um certo desconforto quanto às regras de competência, uma vez que poderia levar à interpretação inicial de que Municípios não teriam competência para licenciar. Mesmo com a interpretação constitucional posterior em contrário, isso causou uma série de embaraços e problemas de competência ambiental.

3.2.3 Definição de Competência através da Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997

Cabe primeiramente destacar o preâmbulo da Resolução CONAMA 237/97, que traz a necessidade de fixar competência para licenciamento ambiental:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e [...] Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; [...] Resolve: [...] (BRASIL, 1997, s. p.)

Assim, pode-se observar que esta Resolução foi elaborada a fim de delimitar competências administrativas, tendo em vista a então ausência da Lei Complementar expressa no parágrafo único do art. 23, da Constituição Federal.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 62) deslinda que a Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabeleceu critérios e procedimentos a serem usados para o licenciamento ambiental e alargou a participação dos entes da Federação no licenciamento ambiental, verificando o princípio do federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal.

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 125), aduz que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, por meio da Resolução 237/1997, buscou dispor a competência ambiental administrativa, sobre o licenciamento ambiental a ser realizado pelo Ibama (art. 4º), estabeleceu as competências dos Estados e do Distrito Federal (art. 5º), determinou a área de competência dos Municípios (art. 6º) e se manifestou dizendo que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um nível de competência” (art. 7º). (grifo do autor)

Silva (2012, p. 62) dispõe: “A norma prevê a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o licenciamento de empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental”.

Os arts. 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA 237/97 trazem as competências da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente, sendo como competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, referido no art. 10 da Lei nº 6.938/81, de atividades e empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, discorrendo, nos incisos do art. 4º quais seriam estes impactos, a competência do órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades, explanados nos incisos do art. 5º, como por exemplo, localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal, e como competência do órgão ambiental municipal, o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto ambiental local, ouvidos os órgãos competentes dos demais entes da Federação e daquelas que lhe forem descentralizadas pelo Estado por convênio ou instrumento legal. (BRASIL, 1997, s. p.)

Neste sentido, Silva (2012, p. 63), partindo da análise dos arts. 4º, 5º e 6º, “resta claro que o critério do alcance dos impactos ambientais diretos do empreendimento não era o único a ser observado para a definição de competência licenciatórias dos entes federados”.

Mariana Barbosa Cirne (2013, p. 81), Sobre a Resolução CONAMA 237/1997, nesta esteira, dispõe:

Atendendo ao disposto no art. 8º da Lei 6.938/1981, e ao art. 7º, I, do Dec. 99.274, de 06.06.1990 – no intuito de deixar mais claro o formato da repartição das competências para licenciar empreendimentos e evitar dúvidas dos particulares – o Conama editou a Res. 237/1997. Nos arts. 4º, 5º e 6º previu de maneira mais pormenorizada a repartição de competências quanto ao licenciamento ambiental, de acordo com a preponderância de interesses de cada ente da Federação. Já no âmbito da Resolução do Conama existia previsão de que apenas um ente da Federação seria o competente para licenciar.

Machado (2011, p. 125) também dispõe sobre a Lei 6.938/1981, através do art. 8º, I:

Art. 8º Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; [...] (BRASIL, 1981, s. p.)

Para Silva, (2012, p. 62) “um dos principais critérios previstos na Res. Conama 237/1997 é (era), portanto, o do alcance dos impactos ambientais diretos do empreendimento, verificável em cada caso concreto”, conforme art. 4.º, III, da referida Resolução.

Diante o exposto, certa atividade da qual o impacto ambiental direto exceder as fronteiras territoriais de um Estado-membro deverá ser licenciada pelo órgão ambiental federal. A atividade produzida em mais de um município, do mesmo Estado-membro, deverá obter o licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual. As atividades de impacto local, por sua vez, serão licenciados pelo órgão ambiental municipal. (SILVA, 2012, p. 62)

Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009, p. 145) explica:

A Resolução Conama n. 237/97 alterou as regras de competência para o licenciamento, fixando, em seu art. 7º, que os empreendimentos e atividades serão licenciados *em um único nível de competência*. Isso torna questionável a constitucionalidade do dispositivo, uma vez que exclui o licenciamento em duas ou mais esferas governamentais, contrariando a competência comum material dos entes federados, na proteção do meio ambiente e no combate da poluição em qualquer de suas formas.

De qualquer maneira, através da Resolução 237/97, sabemos que as licenças ambientais serão emitidas pelo Ibama para atividades e empreendimentos com significativo impacto ambiental de abrangência regional ou nacional, conforme art. 4º. (FIORILLO, 2009, p. 145)

Referindo-se à inconstitucionalidade de alguns arts. da Resolução CONAMA 237/97, conclui com o art. 10, *caput*, da Lei 6.938/1981, indicando que o licenciamento será realizado por “órgão estadual competente”, e que uma resolução federal não pode alterar lei federal, considerando inconstitucional e ilegal os arts. 4º e 7º da referida resolução. (MACHADO, 2011, p. 126)(grifo do autor)

Conclui-se que, antes da Lei Complementar n.º 140/2011, definir as competências para o licenciamento ambiental era uma tarefa nada fácil, pois além dos órgãos ambientais disputarem as atribuições, as legislações existentes não eram claras o bastante para tais definições. A Resolução CONAMA 001/86 era obscura quanto à competência municipal, já a Resolução CONAMA 237/97 adicionou novos critérios de competência em vista da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Todavia, ambas geravam problemas de competência, pois as regras não eram claras.

3.3 AS DIFICULDADES NA DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

Conforme já exposto, a competência administrativa é comum entre os entes federativos e está prevista no art. 23 da Constituição Federal de 1988. Contudo, o Parágrafo Único do referido art. previa a elaboração de Lei Complementar, a fim de fixar tais competências: “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”. (BRASIL, 2011, s. p.)

Diante o exposto, foi feita uma análise histórica da doutrina anterior à Lei Complementar n.º 140/2011 e posterior à ela, onde ainda se afirmava a dificuldade de delimitação de competências antes da referida Lei Complementar.

Quanto à citada lei complementar, enquanto não implementada, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é solidária e comum aos entes federativos. (FIORILLO, 2009, p. 132)

Vitor Rolf Laubé (2011, p. 1147) destaca o estabelecido pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal:

Note-se, contudo, que o parágrafo único do art. 23 estabelece que lei complementar cuidará da fixação de normas de cooperação entre as referidas pessoas políticas, donde melhor se aclarará a forma do exercício comum dessa competência.

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 125) nesta esteira aduz:

Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição Federal tenha previsto essa situação, como o fez explicitamente no art. 23, parágrafo único, quando previu que a competência comum estabelecendo normas de cooperação será objeto de lei complementar.

Luis Roberto Barroso (2011, p. 1021) elucida que apesar das competências serem comuns, em primeiro plano, não há sobreposição. São esferas diversas, independentes de execução. Com frequência, o exercício do poder de polícia em matéria ambiental será coligado com o poder de polícia já empregado pela entidade em outra área semelhante, como proteção à saúde, urbanismo, navegação, etc. A falta do ente em tese competente poderá ocorrer a atuação de outra. Não há questionamento, no entanto o risco de conflitos de competências existe e se porventura ocorreram, caberá ao Judiciário resolvê-los, pela leitura sistemática da Constituição. Destaca-se que o parágrafo único do art. 23 pressupõe a edição de lei complementar federal, para compatibilizar a competência de cada ente estatal.

Helene Sivini Ferreira (2012, p. 245-246) assim explana, após a Lei Complementar n.º 140/2011:

De acordo com o parágrafo único do art. 23 da Carta Magna, cuja redação original foi alterada pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, as normas de cooperação entre os entes federativos deverão ser fixadas por lei complementar. Na ausência da referida lei, muito se discutiu sobre a possibilidade e os termos em que deveria ocorrer a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ainda que predominasse o entendimento de que a edição de uma lei complementar não constituía pressuposto para que os entes federativos atuassem de forma cooperativa, o estabelecimento de critérios que definissem a forma como a competência administrativa comum deveria ser exercida era considerado essencial para dissipar dúvidas e dirimir possíveis conflitos.

Não obstante o texto constitucional ao mencionar à cooperação entes os entes da Federação, verificava-se que, na prática, havia diversos problemas pertinentes à matéria. (FERREIRA, 2012, p. 246)

Neste sentido, pode-se verificar, através de jurisprudências anteriores à Lei Complementar n.º 140/2011, a dificuldade em delimitar competências e as divergências contidas nas Resoluções do COMAMA 001/86 e 237/97, bem como na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

A grande dificuldade na delimitação da competências administrativas em matéria ambiental se divide em dois fatores. O primeiro seria definir qual ente do SISNAMA licenciaria determinado empreendimento ou atividade. O segundo seria sobre o grau de cooperação entre os entes federativos.

Para a primeira hipótese, cita-se o entendimento do STJ antes da Lei Complementar, acerca do art. 10, § 4.º da Lei 6.938/81, quanto aos estabelecimentos com impacto ambiental de ordem nacional:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGO DE OBRA. ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO. ANÁLISE DE EVENTUAL INFRINGÊNCIA A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. IMPACTO AMBIENTAL DE ÂMBITO NACIONAL. NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO EXPEDIDO PELO IBAMA. ANÁLISE DE SUPOSTA OFENSA A DISPOSITIVO DE RESOLUÇÃO. NÃO-ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE "LEI FEDERAL". ALEGADA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. MATÉRIA DE PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. É inviável a análise de suposta infringência de preceito constitucional em sede de recurso especial.
2. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.
3. O § 4º do art. 10 da Lei 6.938/81 não deixa dúvida acerca da competência atribuída ao IBAMA para o licenciamento destinado à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, quando tais atividades ou obras tiverem significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.
4. A obra em questão atinge o entorno de área de relevante interesse ecológico (ARIE FLORESTA DA CICUTA), criada pelo Decreto 90.792, de 9 de janeiro de 1985, editado pelo Presidente da República, além de constituir importante remanescente da Mata Atlântica, o que evidencia a existência de interesse nacional, capaz de justificar a atuação e fiscalização do IBAMA.
5. O recurso especial não constitui via adequada para a análise de eventual ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão "lei federal", constante da alínea a do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.
6. O óbice de que trata a Súmula 7/STJ impede a análise da alegada ausência de motivação do ato impugnado, tendo em vista a afirmação contida no aresto impugnado, no sentido de que o embargo foi antecedido de vistoria, na qual foi constatada a necessidade da adoção de medidas visando à proteção ambiental da área onde a obra estava sendo realizada.
7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (REsp 910.647/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2008, DJe 29/10/2008)

A Ministra Denise Arruda relata que, no caso em tela, a competência para fiscalização e licenciamento seria do órgão ambiental estadual, cabendo ao IBAMA somente emitir parecer em casos que necessitem de sua opinião. Ainda, destaca que a obra tem repercussão local, o que atrai a competência somente para o Estado, contrariando o § 4.º do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que traz a competência do IBAMA para obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (STF, 2008, s. p.)

Quanto à segunda hipótese, o entendimento do TRF 5 gerou em torno do art. 7º da Resolução CONAMA 237/1997, observando a jurisprudência anterior à LC 140/2011, vejamos o exemplo:

ADMINISTRAÇÃO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. EXIGÊNCIA FEITA PELO EDITAL DO CERTAME. DUPLO LICENCIAMENTO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. FRUSTRAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AMPLA CONCORRÊNCIA ENTRE OS LICITANTES. ATO DE INABILITAÇÃO ANULADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XXI, DA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ART. 3º DA LEI Nº 8.666/93. ART. 7º DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97.

1. A hipótese é de Agravo de Instrumento interposto contra a decisão que, em mandado de segurança, deferiu a liminar pleiteada pela empresa LIMP TUDO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA, para reconhecer a ilegalidade do ato de inabilitação da Impetrante em razão da não apresentação de Licença de Operação expedida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM - Fortaleza), quando já apresentada a mesma licença (LO) expedida pela SEMACE, determinando a anulação de todos os atos licitatórios e contratuais praticados a partir da aludida exclusão. O MM. Juízo a quo entendeu que a exigência feita pelo Edital do certame, consistente no duplo licenciamento dos órgãos ambientais, restringe indevidamente o caráter competitivo do procedimento licitatório, por excluir concorrente que ostenta a qualificação necessária para prosseguir no certame.

2. Não se vislumbra a plausibilidade do direito invocado pelo Agravante, porquanto a decisão recorrida tratou de bem equacionar a situação posta em Juízo, ao entender a exigência ora discutida termina por frustrar o princípio da ampla concorrência entre os licitantes, em desconpasso com o que preconiza o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93.

3. Ademais, o art. 7º da Resolução CONAMA nº 237/97 estabelece que os empreendimentos e as atividades serão licenciados em um único nível de competência, o que ampara a situação da Impetrante que já dispõe da licença concedida pela SEMACE, órgão do Estado do Ceará, não sendo razoável exigir a Licença do órgão municipal.

4. Agravo de instrumento improvido.

(PROCESSO: 200905000657810, AG99447/CE, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO BARROS DIAS, Segunda Turma, JULGAMENTO: 27/10/2009, PUBLICAÇÃO: DJE 12/11/2009 - Página 458).

Dessa maneira, destaca o contido no art. 7º da Resolução CONAMA nº 237/97, o qual estabelece o licenciamento ambiental em único nível de competência, completando que a agravada não necessita de Licença de Operação do órgão ambiental municipal, pois já possui a expedida pelo órgão do Estado do Ceará. Assim, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao agravo de instrumento, por unanimidade de votos.

Assim, observa-se as dificuldades encontradas para delimitar competências, sendo que antes deveria ser definido qual o tipo de impacto ambiental, se de âmbito nacional, regional ou local. A solução seria buscar ao judiciário para resolver os conflitos. Com a vinda da LC 140/2011, a competência é definida de modo expresso, sem deixar dúvidas quanto às atribuições dos entes. Ainda, as dificuldades para a cooperação entre os entes, que também eram solucionadas pelo judiciário, a Lei Complementar trouxe como objetivo fundamental

dos entes da Federação harmonização das políticas e ações administrativas, instituindo também os instrumentos de cooperação, para garantir uma atuação administrativa eficiente.

4 LEI COMPLEMENTAR N.º 140, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011

Com a necessidade trazida pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal em se criar uma Lei Complementar para fixar normas de competência entre os entes federativos, foi aprovado Projeto de Lei Complementar nº 01/2010, que resultou a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, que trouxe a harmonização para conflitos de competência dos órgãos ambientais dos entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, referente ao licenciamento ambiental.

Um dos principais efeitos da Lei Complementar 140/2011 foi sobre o licenciamento ambiental. Vale lembrar que em nosso ordenamento jurídico as obras, atividades ou empreendimentos que causem poluição ou degradação ambiental, devem se submeter obrigatoriamente ao licenciamento ambiental. Isso por força do art. 10 da Lei n.º 6.938/1981, cuja redação foi alterada pela Lei Complementar n.º 140/2011.

Assim, passamos a conceituar Licenciamento Ambiental, conforme o art. 2.º, I da própria LC:

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; [...]

Édis Milaré (2014, p. 789) elucida que o licenciamento é ação típica e indelegável do Poder Executivo e constitui relevante instrumento de gestão do ambiente, por meio do licenciamento a Administração Pública procura realizar o fundamental controle sobre atividades humanas que intervêm na natureza ambiental, harmonizando o desenvolvimento econômico e a preservação do equilíbrio ecológico.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 59) aduz que:

O licenciamento ambiental integra a tutela administrativa preventiva do meio ambiente, cujo objetivo primário é a preservação dos recursos naturais, seja prevenindo a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, seja mitigando-os o máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção de empreendimentos.

Assim, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental é uma forma de prevenção de danos ao meio ambiente, fazendo com que o impacto seja menor, através de condicionantes a serem estritamente cumpridas pelo empreendedor.

Milaré (2014, p. 790) completa explicando que o licenciamento ambiental submete-se a imposições legais, regras administrativas e procedimentos já estabelecidos e cada dia mais constituído à visão de empreendimentos ou atividades que ocasionam ou possam ocasionar relevantes modificações do meio, com efeitos sobre a qualidade ambiental.

Após conceituar licenciamento ambiental, passamos a explicar a Lei Complementar n.º 140/2011, como sendo um dos mais importantes diplomas legais, que regulamentou o parágrafo único e os incisos III, VI e VII do Art. 23 da Constituição Federal de 1988 e alterou a Lei n.º 6.938/81.

A referida Lei versa sobre a competência administrativa comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim, protegendo o meio ambiente e combatendo a poluição em qualquer de suas formas, preservando a fauna, a flora e as florestas. Com isso, reflete diretamente no poder de polícia ambiental, na fiscalização e no licenciamento ambiental.

Sidney Guerra (2012, p. 156-157) ao elucidar sobre a LC 140/2011, destaca:

Felizmente, após longo período, foi editada a LC 140, de 08.12.2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, IV e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da CF/1988, 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,

bem como altera a Lei 6.938, de 31.08.1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

Silva (2012, p. 56) discorre que além de entusiasmar o controle descentralizado dos assuntos ambientais, a referida norma tem por objetivo harmonizar as políticas e ações administrativas para reprimir a sobreposição de competência entre os entes da Federação, certificando a homogeneidade da política ambiental em todo território nacional.

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 181) elucida da mesma linha:

A Lei Complementar elenca, no art. 3º, em quatro incisos, como finalidades básicas do exercício da competência comum: proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; 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; 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; garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Dessa maneira, conclui-se que é no art. 3.º e seus incisos da Lei Complementar 140/2011 que se define os objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o exercício da competência comum.

4.1 REGRAS DE COMPETÊNCIA ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6.938/1981, que configura como norma geral sobre proteção ambiental, encarregou-se de instituir princípios, objetivos e instrumentos para a realização da preservação

dos recursos naturais no território nacional. Cumpre, então, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios realizar a Política Nacional do Meio Ambiente. Esta esteira foi confirmada pela LC 140/2011 que, ao estipular as ações de cooperação entre os entes federados, determina que compete à União formular a Política Nacional do Meio Ambiente e, a todos os entes da Federação praticar e cumprir, na sua peculiar área de atuação, a Política Nacional do Meio Ambiente e outras políticas relativas à proteção ambiental. (SILVA, 2012, p. 57-58)

Édis Milaré (2014, p. 652), ao elucidar sobre as ações de cooperação no exercício da competência comum, destaca o art. 6.º da LC 140/2011:

As ações de cooperação entre os entes federados deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos fundamentais previstos no retrotranscrito art. 3.º das LC 140/2011 e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Assim, cada ente da Federação deve cumprir o previsto no art. 3º, ainda, cada competência determinada pelos arts. 7.º, 8.º, 9.º e 10 da Lei Complementar n.º 140/2011, a fim de realizar a Política Nacional do Meio Ambiente. (BRASIL, 2011, s. p.)

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 58) dessa forma, explica:

A LC 140/2011, com o intuito de elucidar e definir as atribuições administrativas dos entes federados em matéria ambiental apresenta, nos arts. 7.º, 8.º e 9.º, as ações de cooperação de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As ações previstas no art. 7º da LC 140/2011 devem ser cumpridas pela União, que são determinadas em 25 incisos, em especial, quanto ao licenciamento ambiental, previsto no inciso XIV, explicando em 8 alíneas os empreendimentos e atividades a serem licenciadas pela União. (BRASIL, 2011, s. p.)

Sidney Guerra (2012, p. 132) destaca as alíneas do inciso acima citado:

A competência administrativa da União igualmente se manifesta ao 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, lavar, 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. (grifo do autor)

Referente ao licenciamento ambiental na esfera federal, a Lei Complementar n.º 140/2011 reeditou o contido na Res. Conama 237/1997 e entregou à União atribuição para licenciar os empreendimentos e atividades, de acordo com o inc. XIV do art. 7º da LC 140/2011. (GUERRA, 2012, p. 161)

Édis Milaré (2014, p. 813) assim explana:

A bem ver, a casuística desafiadora da ação administrativa do licenciamento afeto à União encerra, por enquanto, um *rol taxativo*, por isso que sua ampliação só será possível uma vez lastreada em tipologia que venha a ser estabelecida por ato do Poder Executivo, com base em proposição da suprarreferida Comissão Tripartite Nacional, elucubrada como instrumento de cooperação institucional pelo art. 4.º, III, da LC 140/2011. (grifo do autor)

Dessa forma, a União detém a competência para licenciamento ambiental conforme descrito nas alíneas do inciso XIV do art. 7.º da Lei Complementar n.º 140/2011.

As ações previstas no art. 8º da LC 140/2011 devem ser cumpridas pelos Estados, que são descritas em 21 incisos, em especial, quanto ao licenciamento ambiental, previsto nos incisos XIV e XV. (BRASIL, 2011, s. p.)

Guerra (2012, p. 163) nesta esteira, aduz:

Indubitavelmente que os Estados passam a ter maior importância nos pedidos de licenciamento ambiental ao se atribuir esta ação em quase todas as atividades, excluindo-se apenas àquelas que são de competência da União e dos Municípios, bem como a promoção do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), conforme o inc. XV da LC 140/2011.

Assim, ao regular o art. 23 da Constituição, ressalta-se que a Lei Complementar 140/2011 não modificou a divisão de competência prioritária dos Estados para o gerenciamento do licenciamento ambiental, antes regulamentado pela Res. 237/97 do CONAMA. A referida lei estipula possibilidade igual de competência licenciatórias para os Estados, somente em situações especiais ali delimitadas, a atribuição se move para a União e para os municípios. (MILARÉ, 2014, p. 815)

Para o Distrito Federal, a Lei Complementar n.º 140/2011, em seu art. 10, assim explana: “Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.” (BRASIL, 2011, s. p.)

Édis Milaré (2014, p. 817), neste sentido, aduz:

O Distrito Federal é, como se sabe, uma unidade federativa de composição singular, com vedação expressa de sua divisão em Municípios e que desfruta, no teor do art. 32, § 1.º, da CF/1988, de competências em princípio próprias dos Estados e dos Municípios. Coerente com isso é que conferiu-

lhe o art. 10 da LC 140/2011 o exercício cumulativo das ações administrativas de licenciamento previstas pelos arts. 8.º (inerentes aos Estados) e 9.º (afetas aos Municípios).

Neste contexto, as ações atribuídas aos Estados e aos Municípios definidas na Lei Complementar 140/2011, também são destinadas à competência distrital.

As ações previstas no art. 9º da LC 140/2011 devem ser cumpridas pelos Municípios, que são determinadas em 15 incisos, em especial, quanto ao licenciamento ambiental, previsto no inciso XIV, explicando em 2 alíneas os empreendimentos e atividades a serem licenciadas pelos Municípios. (BRASIL, 2011, s. p.)

No artigo 10, o qual abordava o licenciamento ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente não trazia a competência dos Municípios para questões de meio ambiente. Na época da Lei 6.938/1981 o município não estava inserido no modelo federativo brasileiro como a partir da Constituição de 1988. Com as mudanças trazidas na Carta Magna de 1988, foram atribuídas competências aos Municípios, legislativas e executivas. Quanto à legislativa, podem legislar sobre temas de interesse local (art. 30, I, da CF/1988) e, quanto à executiva, podem atuar na proteção do meio ambiente, de acordo com o art. 23, VI e VII. (GUERRA, 2012, p. 163-164)

Sidney Guerra (2012, p. 164-165) ainda, dispõe sobre a competência dos Municípios:

Evidencia-se que a novel legislação que trata da matéria, consagrou e definiu como critério atributivo de competência de atuação dos Municípios o do interesse local observando-se, naturalmente, os aspectos relativos ao porte, potencial poluidor e natureza da atividade, ao estabelecer no inc. XIV do art. 9.º da LC 140/2011, que “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)”.

Dessa forma, para exercer a competência prevista na Lei Complementar 140/2011, os Municípios devem atender as definições dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, situação que será abordada no tópico 4.3 deste trabalho.

4.2 NORMAS DE COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO

O art. 3º da Lei Complementar 140/2011 trouxe os objetivos fundamentais a serem cumpridos pelos entes da Federação. Dessa maneira, foram estabelecidas normas de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 56), neste sentido explana:

Além de incentivar a gestão descentralizada das questões ambientais, a referida norma objetiva compatibilizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federados, assegurando a uniformidade da política ambiental em todo o território nacional.

O art. 4.º da Lei Complementar 140/2011 aduz sobre os instrumentos de cooperação entre os entes da Federação, para o exercício da competência comum em relação ao meio ambiente, de forma não exaustiva. (MILARÉ, 2014, p. 649)

Guerra (2012, p. 131-132) aduz que na sequência da Lei, em seu Capítulo II, visando este federalismo cooperativo, foi instituído os instrumentos de cooperação a serem utilizados pelos entes federativos, quais sejam: consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro; delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

É importante destacar o art. 5º da LC 140/2011, o qual dispõe que por meio de convênio, o ente da Federação poderá delegar competência somente se o outro ente possuir órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente. (BRASIL, 2011, s. p.)

Édis Milaré (2014, p. 650) nesta esteira elucida: “O convênio [...] é o instrumento reclamado pela lei (art. 5.º, caput, da LC 140/2011), para a delegação da execução de ações administrativas, como, por exemplo, o licenciamento ambiental.”

A Lei Complementar 140/2011 tratou de definir, em seu art. 2.º, II e III, a atuação supletiva e a atuação subsidiária dos entes federativos. A primeira se dá quando um ente federativo está substituindo outro, já a segunda se dá quando um ente federativo que detém a competência originária pede auxílio a outro ente, tanto no aspecto administrativo, econômico, funcional ou técnico. (BRASIL, 2011, s. p.)

Sidney Guerra (2012, p. 159) assim elucida:

[...] Tratou de definir atuação supletiva, como sendo ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar e atuação subsidiária, como ação do ente da Federação que visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na LC 140/2011.

O art. 15 da Lei Complementar 140/2011 elenca as hipóteses em que os entes devem atuar em caráter supletivo, em três incisos. (BRASIL, 2011 s. p.)

Machado (2013, p. 325), nesta esteira, aduz:

A Lei Complementar 140/2011 estabeleceu um “dever” legal de licenciar ou autorizar para os demais entes federativos nos casos previstos no art. 15. Não se trata, portanto, de uma atuação supletiva discricionária, mas vinculada. (MACHADO, 2013, p. 325)(grifo do autor)

A Lei Complementar 140/2011 trouxe duas maneiras de licenciamento ambiental ou autorização ambiental, de cunho supletivo: o primeiro, quando o ente federado com a competência para licenciar ou autorizar não possuir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente; o segundo, quando o órgão ambiental não emite a licença no prazo estipulado para o trâmite do processo. (MACHADO, 2013, p. 324)

Édis Milaré (2014, p. 658) de outra forma explana:

Nos termos do ordenamento vigente, a atuação supletiva ocorre em três hipóteses: (a) omissão ou inércia do órgão competente por não observância de prazos legais para a emissão da licença (art. 14, § 3.º, da LC 140/2011 c/c art. 16 da Res. Conama 237/1997); (b) nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental (art. 17, § 2.º, da LC 140/2011); e (c) inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente (art. 15 da LC 140/2011).

Assim, se dá a atuação supletiva na forma da Lei, de um ente para outro, em casos específicos. Quando o órgão ambiental extrapola o prazo para emissão do ato administrativo ou o ente federativo não possui órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente, a competência será transferida para outro ente, que irá substituir o que detinha a competência originária.

A Lei Complementar, em seu art. 16 e parágrafo único, diz respeito à ação subsidiária dos entes da Federação. (BRASIL, 2011, s. p.)

Milaré (2014, p. 659) explica a atuação subsidiária da seguinte forma:

A atuação supletiva não se confunde com a *atuação subsidiária*, pois que esta se dá quando o Ente Federativo originariamente detentor de determinada atribuição solicita o auxílio de outro Ente no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, e consubstanciado em apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação. Neste caso, o órgão coadjutor apenas apoiará o originariamente competente, o qual continuará como responsável pela condução do processo, já que não se está a falar, aqui, em delegação de atribuição. (grifo do autor)

Dessa maneira, a atuação subsidiária será configurada quando um ente da Federação solicitar apoio a outro, a fim de realizar as ações de competência comum.

O art. 13 da LC 140/2011, determina que o licenciamento e autorização de atividades e empreendimentos seja feito por um único ente da Federação, conforme as atribuições estipuladas nos termos na Lei. (BRASIL, 2011, s. p.)

Milaré (2014, p. 818) elucida sobre a alteração trazida pela Lei Complementar 140/2011:

Alterou, todavia, o sistema que possibilitava a sobreposição de licenciamentos, tal qual o previsto na redação original do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, afirmando, agora, que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo”. Consolidou-se, então, o entendimento de que a multiplicidade de licenciamentos não é mais permitida, em homenagem à maior efetividade do mecanismo e em ordem a garantir uma boa atuação administrativa.

O licenciamento ambiental feito por um único ente da Federação, vai contra a Lei Maior e exhibe a supervalorização da celeridade em apostar no País, dando valor apenas a geração presente, e não considerando o possível “capitalismo equilibrado”. As futuras gerações, seguradas pelo art. 225, *caput*, da Carta Magna, podem perder a sua chance de sobreviver, uma vez que os licenciamentos

ambientais únicos poderão causar danos aos seus verdadeiros interesses. (MACHADO, 2013, p. 323-324)

Milaré (2014, p. 819) por fim, aduz a respeito do previsto no § 1.º do art. 13, da Lei Complementar 140/2011:

Todavia, imprescindível salientar, neste ponto, que o parecer dos demais órgãos envolvidos com o licenciamento, sejam eles, por exemplo, o Ibama, IPHAN, Funai, os Municípios, dentre outros, não vinculam as decisões do órgão licenciador (art. 13, § 1.º, da LC 140/2011). De fato, os órgãos intervenientes são meramente consultados sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, em suas respectivas esferas de competência.

Nos moldes da Lei Complementar, se mais de um ente tiver interesse no licenciamento de certo empreendimento ou atividade, poderá o interessado manifestar-se no procedimento de licenciamento ambiental. Contudo, tal manifestação será de caráter opinativo e não vinculante. (SILVA, 2012, p. 60)

Assim, o licenciamento ambiental se dará por um único ente da Federação, devendo ser ouvidos outros órgãos intervenientes, mas a decisão das condicionantes do processo e seu efetivo cumprimento é unicamente do órgão licenciador (MILARÉ, 2014, p.819)

O art. 17 da Lei Complementar 140/2011 prevê que a fiscalização ambiental de empreendimento ou atividade será de responsabilidade do órgão ambiental que as licenciou. (BRASIL, 2011, s. p.)

Silva (2012, p.73) assim elucida:

A norma prevista na LC 140/2011 não impede, todavia, o exercício da fiscalização pelos demais entes federados, nos termos da previsão constitucional da competência comum material para a proteção do meio ambiente (art. 23, VI, da CF/1988). Assim, inerte o ente federado licenciador, poderá outro ente atuar supletivamente no exercício do poder de polícia ambiental, substituindo aquele originariamente detentor das atribuições previstas em lei. Nesse sentido, resta mantida, de certa forma, a competência supletiva do órgão ambiental federal anteriormente prevista na Lei 6.938/1981.

Dessa forma, não se deve descartar a competência comum para proteção do meio ambiente trazida pela Carta Magna, em seu art. 23. Todavia, o ente que tiver conhecimento de ocorrência de dano ambiental, deverá comunicar imediatamente o órgão competente, para as devidas providências, conforme o § 2.º do art. 17, da Lei Complementar 140/2011. (BRASIL, 2011, s. p.)

Ademais, não é impedido o exercício do poder de polícia por outros entes, mesmo que não seja de sua competência, sendo que nestes casos, o auto de infração lavrado pelo órgão ambiental detentor da competência para o licenciamento, é o que prevalecerá, conforme § 3.º do art. 17, da Lei Complementar 140/2011. (BRASIL, 2011, s. p.)

4.3 DESAFIOS ENCONTRADOS NO NOVO SISTEMA DE COMPETÊNCIAS

A Lei Complementar n.º 140/2011, ao explicar a competência administrativa dos Municípios, em seu art. 9.º, XIV, “a”, traz um desafio, senão vejamos:

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; [...]

Assim, cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente definir impacto local, considerando os critérios elencados na própria alínea “a” do inciso XIV, do art. 9.º da Lei Complementar 140/2011.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 59), nesta esteira, aduz:

[...] o que se apresenta como uma louvável intenção do legislador torna-se, num primeiro momento, motivo de grande preocupação para os Estados, uma vez que a Lei Complementar prevê sua atuação supletiva, ou seja, inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação. Tendo em vista a indiscutível precariedade dos órgãos ambientais na grande maioria das cidades brasileiras (quando eles existem), vislumbra-se uma inevitável sobrecarga das atividades dos Estados membros.

Neste trabalho, iremos utilizar o exemplo do Estado do Paraná, que em 30 de agosto de 2013, publicou no Diário Oficial do Estado a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA n.º 088, de 27 de agosto de 2013. (ANEXO A) (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

O objetivo da referida Resolução está descrito em sua súmula, vejamos:

[...] **Súmula:** Estabelece critérios, procedimentos e tipologias para o **licenciamento ambiental** municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local e determina outras providências. (grifo do autor)

Dessa forma, a Resolução CEMA 088/2013 procurou cumprir o determinado pelo art. 9.º, XIV, “a”.

O art. 1.º da Resolução estabeleceu as tipologias de obras, atividades e empreendimentos que possam ou causem impacto ambiental local, considerando os critérios definidos na Lei Complementar 140/2011, para o licenciamento ambiental municipal. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

No anexo da Resolução CEMA 88/2013 (ANEXO A), é estabelecida uma relação de atividades específicas passíveis de serem licenciadas pelos municípios do Estado do Paraná.

Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 71) neste sentido, explica:

Já os Estados membros, por meio de seus respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, devem definir a tipologia que defina as atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, também levando em consideração os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Nesses casos, a competência licenciatórias será atribuída aos Municípios.

Em seu art. 2.º, a referida Resolução tratou de definir, em seus três incisos, o conceito de órgão ambiental municipal capacitado; impacto local; bem como impacto regional. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

Os municípios, para serem considerados capacitados, deve dispor de todos os requisitos elencados nos incisos do art. 3.º da Resolução CEMA 088/2013, tais como: Conselho Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal de Meio Ambiente; órgão ambiental capacitado; servidores municipais de quadro próprio ou contratados através de consórcios públicos; servidores municipais de quadro próprio, legalmente habilitados, ou através de convênios com órgãos integrantes do SISNAMA para a fiscalização ambiental; Plano Diretor Municipal aprovado e implementado; Sistema Municipal de Informações Ambientais e normas municipais regulamentadoras das atividades administrativas de licenciamento, fiscalização e controle inerentes à gestão ambiental. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

Tais critérios foram definidos para dar segurança na descentralização, pois as atividades que eram exercidas pelo Estado, estão sendo repassadas aos Municípios.

Édis Milaré (2014, p. 817) explana neste sentido:

No ponto, insta ter presente que, para exercer sua atribuição licenciatórias, deve o Município dispor de órgão ambiental capacitado ou ter implementado o seu Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados e em número compatível com a demanda das ações de gestão ambiental.

Todas as disposições elencadas nos incisos do art. 3.º da Resolução CEMA 088/2013, devem ser apresentadas ao Conselho Estadual do Meio Ambiente, assim, comprovando estarem prontos a exercer o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, no âmbito de sua competência, de acordo com o art. 4.º da mesma Resolução. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

Sidney Guerra (2012, p. 165) dispõe dessa forma:

Ademais, a tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente relacionadas aos critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade não poderão ser desprezados para que os Municípios possam atuar no licenciamento ambiental.

Ressalta-se que, caso o Município não comprove tais disposições, não estarão habilitados a exercerem sua competência material.

No § 1º. do art. 4.º, pode-se observar a intervenção do órgão ambiental estadual, no caso o IAP – Instituto Ambiental do Paraná, que será o responsável pela comprovação ao Conselho Estadual do Meio Ambiente do cumprimento dos requisitos exigidos ao Município. Após a comprovação, será comunicado o Município e demais órgãos estaduais, municipais e federais, do início das atividades de licenciamento ambiental. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

O § 2º. da Resolução, aduz sobre a publicidade do Cadastro atualizado dos Municípios habilitados, sob responsabilidade do CEMA. O § 3º. Relata que caberá ao órgão ambiental estadual disponibilizar aos municípios habilitados o Sistema de Informações Ambientais. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

A Lei Complementar 140/2011, em seu art. 4.º, elucida sobre os instrumentos de cooperação entre os entes federativos. Nesta esteira, o art. 5º da Resolução CEMA 088/2013 destaca os consórcios públicos, para a efetivação das competências administrativas regulamentadas por ela. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

Milaré (2014, p. 649), neste sentido, explana:

Este instrumento, atento ao mandamento insculpido no art. 241 da CF, é disciplinado pela Lei 11.107, de 06.04.2005, regulamentada pelo Dec. 6.017, de 17.01.2007, e objetiva a reunião de recursos técnicos, financeiros e administrativos entre os entes federados para a melhor efetivação do serviço público, que, no senso da LC 140/2011, auxiliará na melhoria da fiscalização e administração ambiental.

O art. 6º da Resolução CEMA 088/2013 dispõe sobre a observância de normas específicas pelo Município quanto à outorga de uso de água e as restrições das Áreas Estratégicas para a Conservação da Biodiversidade e do interior e ao redor das Unidades de Conservação e corredores ecológicos, áreas de proteção de mananciais e outras normas pertinentes. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

A Resolução CEMA 088/2013 assinala em seu art. 7º sobre a competência subsidiária, prevista no art. 2º, III e 16 da Lei Complementar 140/2011, estabelecendo o fornecimento de auxílio pelo órgão ambiental estadual aos Municípios, quando solicitado justificadamente. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

O art. 8.º da Resolução determina que quando houver omissão relacionada à atividade, porte e potencial poluidor, os licenciamentos serão de competência do órgão ambiental estadual, submetidos ao CEMA, que ao ser analisados pela Câmara Temática pertinente, será decidido e adotadas medidas cabíveis, decidirá e adotará as providências necessárias, até atualização do Anexo. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

Para assegurar as possíveis falhas, o parágrafo único assim dispõe: “a cada 02 (dois) anos, ou sempre que necessário, será revisada a presente Resolução pelo CEMA.”

Dessa forma, a questão do licenciamento municipal no Estado do Paraná sempre terá atualizações, a fim de delimitar as competências administrativas dos Municípios.

O art. 9.º da Resolução 088/2013 do CEMA, elucida que aqueles procedimentos de licenciamento ambiental, que, após a Lei Complementar 140/2011 passou a ser competência dos Municípios, estando em trâmite no órgão ambiental estadual, continuará até a decisão final sob sua atuação, já os casos de

licenciamento ambiental por etapas, ou seja, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, serão administrados pelo Instituto Ambiental do Paraná até a primeira renovação da Licença de Operação. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

A Resolução CEMA 088/2013, em seu art. 10. E parágrafo único determinam o prazo de 4 (quatro) anos para que os Municípios se adequem à nova legislação. Enquanto isso não ocorrer, será cumprido o disposto nos arts. 2.º, I e 15, II, da Lei Complementar 140/2011, atuando o órgão ambiental estadual em caráter supletivo. (ESTADO DO PR, 2013, s. p.)

A Lei Complementar n.º 140/2011 e as Resoluções estaduais propiciaram solucionar em definitivo os problemas verificados pela legislação anterior. Fazendo, dessa forma, um sistema de competência ambiental mais eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com o presente estudo, analisar o regime jurídico de competências ambientais e os desafios que são postos na Lei Complementar 140/2011.

Para o alcance do objetivo geral foi necessário explanar sobre os conceitos de meio ambiente, Direito Ambiental e o meio ambiente inserido na Constituição de 1988. Verificou-se que o meio ambiente natural é conceituado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e que a Constituição Federal, em seu art. 225, acrescentou os conceitos de meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. O Direito Ambiental é uma matéria nova, que estuda o conjunto de matérias relacionadas ao meio ambiente.

Destaca a importância do art. 225 da Constituição Federal de 1988, que trouxe o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as gerações presentes e futuras.

Ainda, se fez necessário esclarecer as regras constitucionais de competência, diferenciando-as em legislativa ou formal e administrativa ou material. Adentrou-se nas regras que competência administrativa anteriores à Lei Complementar n.º 140/2011, as quais destaca-se a Lei 6.938/81, e as Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997.

As normas de competência anteriores à Lei Complementar geravam diversos conflitos, dentre eles qual órgão ambiental deveria licenciar determinada atividade, obra ou empreendimento e a questão da cooperação entre os entes federativos. Ocasionalmente também danos graves aos recursos naturais, pois enquanto se discutia a competência, as atividades e empreendimentos atuavam de forma ecologicamente irresponsável. Para a resolução destes conflitos, buscava-se ao judiciário, aumentando os custos do particular e diminuindo o rigor e a efetividade das normas.

Aclarados os objetivos específicos, passou-se a estudar o objetivo geral, qual seja, a Lei Complementar n.º 140/2011. A única que cumpriu o previsto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, pois fixou normas para a cooperação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas ações de competência comum, para a proteção do meio ambiente.

Claramente, a LC definiu as competências de cada ente federativo, e a atuação de cooperação entre eles. Assim, tem por objetivo fundamental harmonizar as ações administrativas, evitando sobreposição de um ente a outro, evitando conflito de competências e garantindo eficiente atuação administrativa.

Um dos desafios encontrados na Lei Complementar 140/2011, é a competência quanto ao licenciamento exercida pelos Municípios. Esse desafio se dá, pois a LC prevê, na alínea “a”, do inc. XIV, do art. 9.º, que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente definam as atividades ou empreendimentos que causem impacto ambiental local, considerando os critérios de natureza da atividade, potencial poluidor e porte.

Neste sentido, foi utilizado o exemplo do Estado do Paraná, que editou a Resolução CEMA n.º 088/2013, a fim de estabelecer os critérios descritos na Lei Complementar 140/2011.

A Lei Complementar 140/2111 deu um passo importante para delimitar as competências em administrativas dos entes federativos em matéria ambiental, diminuindo os custos dos particulares e do Estado em promover as normas ambientais, o que reforça coercibilidade das normas em meio ambiente.

6 REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira**. In: Doutrinas essenciais – Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental/Edis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1001-1037.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: Direito constitucional ambiental brasileiro/José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite (orgs.). – 5. Ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83-156.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**, de 5 de outubro de 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. **Lei complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Resolução n.º 1/86-CONAMA**. Disponível em

<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Resolução n.º 237/97-CONAMA**. Disponível em

<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 910.647 – RJ (2006/0275157-1)**. Processual civil. Administrativo. Recurso Especial. Embargo de obra. Área de relevante interesse ecológico. Análise de eventual infringência a preceitos constitucionais. Impossibilidade. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Impacto ambiental de âmbito nacional. Necessidade de licenciamento expedido pelo IBAMA. Análise de suposta ofensa a dispositivo de resolução. Não-enquadramento no conceito de "lei federal". Alegada ausência de motivação do ato impugnado. Matéria de prova. Súmula 7/STJ. (REsp 910.647/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2008, DJe 29/10/2008) Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequecial=825570&num_registro=200602751571&data=20081029&formato=PDF.

Acesso em: 21 mai. 2015

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento n.º 99447/CE (2009.05.00.065781-0)**. Administração. Licitações e Contratos. Exigência feita pelo edital do certame. Duplo licenciamento dos órgãos ambientais. Restrição do caráter competitivo. Frustração do princípio da ampla concorrência entre os licitantes. Ato de inabilitação anulado. Inteligência do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93. Art. 7º da Resolução CONAMA nº 237/97. (Processo: 200905000657810, AG99447/CE, Relator: Desembargador Federal FRANCISCO BARROS DIAS, SEGUNDA TURMA, julgamento: 27/10/2009, publicação: DJe 12/11/2009 - página 458) Disponível em:

http://www.trf5.jus.br/data/2009/11/200905000657810_20091112.pdf. Acesso em: 21 mai. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. – 5. Ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2012.

CIRNE, Mariana Barbosa. **A Lei Complementar 140/2011 e a competências ambientais fiscalizatórias**. In: Revista de Direito Ambiental, n.º 72. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 67-113.

ESTADO DO PARANÁ. **Resolução CEMA n.º 088, de 27 de agosto de 2013**.

Disponível em

<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=101120&indice=1&totalRegistros=5&anoSpan=2014&anoSelecionado=2013&mesSelecionado=0&isPaginado=true> Acesso em 20 mai. 2015.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Heline Sivini. **Competências ambientais.** In: Direito constitucional ambiental brasileiro/José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite (orgs.). – 5. Ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83-156.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes Ambientais.** São Paulo. Saraiva, 2012.

FURLAN, Anderson. FRACALOSSO, William. **Direito ambiental.** 1ª Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2010.

GUERRA, Sidney. **Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011.** Nomos. Vol. 32.1. Fortaleza: UFCE, 2012. p. 125-140.

_____, Sidney. **O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011.** In: Revista de Direito Ambiental, n.º 66. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 153-179.

LAUBÉ, Vitor Rolf. **Perfil constitucional do meio ambiente.** In: Doutrinas essenciais – Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental/Edis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1143-1157

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 19ª ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Malheiros editores, 2011.

_____. **Direito ambiental brasileiro.** 22ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros editores, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 9ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico**. 5.^a Ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PIOVESAN, Flavia. **O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988: diagnósticos e perspectivas**. In: Doutrinas essenciais – Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental/Edis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 831-862.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

_____, Romeu Faria Thomé da. **Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011)**. In: Revista de Direito Ambiental, n.º 66. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 55-76.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Tratado de Direito Constitucional**. Vol. 2. 2.^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANEXOS

“ANEXO A”

RESOLUÇÃO CEMA Nº 088, DE 27 DE AGOSTO DE 2013

Publicado no Diário Oficial nº. 9033 de 30 de Agosto de 2013

Súmula: Estabelece critérios, procedimentos e tipologias para o **licenciamento ambiental** municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local e determina outras providências.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelas Leis nº 7.978, de 30 de novembro de 1984 e nº 10.066, de 27 de julho de 1992, ambas com alterações posteriores, e nos Decretos nº 4.447, de 12 de julho de 2001 e nº 8.690, de 03 de novembro de 2010, após a Deliberação no Plenário da 21ª Reunião Extraordinária, realizada em 27 de agosto de 2013, considerando a determinação da Alínea a do Inciso XIV da Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos Incisos III, VI e VII do caput e do Parágrafo único do Artigo 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 - Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outras providências, além das demais normas pertinentes,

RESOLVE:

Art. 1º - Estabelecer as tipologias de atividades, empreendimentos e obras que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, para fins de licenciamento ambiental pelos órgãos municipais de meio ambiente, de acordo com o Anexo, integrante da presente Resolução.

Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução, adotam-se, além das definições constantes do Artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 140/11, as seguintes:

I - Órgão ambiental municipal capacitado: aquele que possui quadro de profissionais próprios, colocados à sua disposição ou contratados através de consórcios públicos, legalmente habilitados para a análise de pedidos de licenciamento ambiental, compatível com a demanda das ações administrativas, além de infra-estrutura, equipamentos e material de apoio, próprio ou disponibilizado, para o adequado exercício de suas competências;

II - Impacto local: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, 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, a qualidade dos recursos ambientais ou que lancem matérias ou energia fora dos padrões de suporte do ambiente, dentro dos limites territoriais de um Município;

III - Impacto regional: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, 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, a qualidade dos recursos ambientais ou que lancem matérias ou energia fora dos padrões de suporte do ambiente, que afetem mais de um Município.

Art. 3º - Para o exercício do licenciamento ambiental, consideram-se capacitados os municípios que disponham de:

I - Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada normativa, consultiva e deliberativa, de composição paritária, devidamente implementado e em funcionamento;

II - Fundo Municipal de Meio Ambiente, devidamente implementado e em funcionamento;

III - Órgão ambiental capacitado, atendendo os requisitos do Inciso I do Artigo 2º desta Resolução;

IV - Servidores municipais de quadro próprio ou contratados através de consórcios públicos, legalmente habilitados dotados de competência legal para o licenciamento ambiental;

V - Servidores municipais de quadro próprio, legalmente habilitados, ou através de convênios com órgãos integrantes do SISNAMA para a fiscalização ambiental;

VI - Plano Diretor Municipal aprovado e implementado, contendo diretrizes ambientais;

VII - Sistema Municipal de Informações Ambientais organizados e em funcionamento;

VIII - Normas municipais regulamentadoras das atividades administrativas de licenciamento, fiscalização e controle inerentes à gestão ambiental.

Art. 4º - Os Municípios apresentarão ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA a comprovação do cumprimento do disposto no Artigo 3º desta Resolução, demonstrando estarem capacitados para exercer as competências administrativas de licenciamento, controle e fiscalização ambiental.

§ 1º. O CEMA, após comprovado pelo IAP que o Município atendeu ao disposto no Art. 3º, comunicará o Município, via ofício, que o mesmo atendeu os requisitos e poderá iniciar atividades de licenciamento ambiental em acordo com as tipologias definidas pelo CEMA, comunicando também, o IAP, o Instituto das Águas do Paraná, o IBAMA, o Ministério Público e as Câmaras Municipais.

§ 2º. O CEMA manterá Cadastro atualizado dos Municípios habilitados, ao qual dará publicidade, em especial por meio de seu sítio eletrônico.

§ 3º. O Instituto Ambiental do Paraná – IAP disponibilizará o Sistema de Informações Ambientais o qual deverá ser utilizado pelos municípios.

Art. 5º - O Município poderá valer-se de instrumentos de cooperação interinstitucional para a execução das ações administrativas regulamentadas pela presente Resolução, em especial os consórcios públicos com personalidade de direito público, observadas as disposições da Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e demais normas aplicáveis, bem como os convênios, acordos de cooperação técnica e demais instrumentos similares.

Art. 6º - O licenciamento ambiental municipal deverá observar as normas quanto à outorga de uso de água, de competência do Instituto das Águas do Paraná, bem como observar, as restrições das Áreas Estratégicas para a Conservação da Biodiversidade e do interior e entorno das Unidades de Conservação e corredores ecológicos, áreas de proteção de mananciais e demais normas pertinentes.

Art. 7º - O Instituto Ambiental do Paraná - IAP, em atuação subsidiária, fornecerá orientação e instrução técnica aos Municípios para ações administrativas em licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental, desde que solicitado de forma justificada, atuando supletivamente nos demais casos.

Art. 8º - Os casos omissos quanto à atividade, porte e potencial poluidor serão instruídos pelo IAP, submetidos ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA

que, após análise da Câmara Temática pertinente, decidirá e adotará as providências necessárias, inclusive atualização do Anexo.

Parágrafo único: a cada 02 (dois) anos, ou sempre que necessário, será revisada a presente Resolução pelo CEMA.

Art. 9º - Os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental que estão em trâmite no IAP continuarão sob sua competência até decisão final, e os casos de licenciamento ambiental com Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, serão conduzidos pelo IAP até a primeira renovação da Licença de Operação.

Art. 10. - Os municípios que não estão capacitados na forma do art. 3º desta norma, terão prazo de até 04 (quatro anos) para se adequar, quando então exercerão plenamente os licenciamentos ambientais das atividades ou empreendimentos das tipologias definidas pelo CEMA.

Parágrafo único - Neste período o IAP atuará em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental.

Art. 11. - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Curitiba, 27 de agosto de 2013.

Luiz Eduardo Cheida

Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Luiz Eduardo Cheida

Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Estado