

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

NORMA SUELI PADILHA

CARLOS FREDERICO MARÉS FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito ambiental e socioambientalismo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Carlos Frederico Marés Filho, Livia Gaigher Bosio Campello, Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-034-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

Apresentação

A obra que ora apresentamos reflete o desenvolvimento da produção científica e acadêmica do Direito Ambiental, no âmbito do grupo de trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo, que aconteceu no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal do Sergipe UFS, no mês de junho/2015, na cidade de Aracajú.

Trata-se de uma coletânea permeada por profundas ponderações, análises e rediscussões, não apenas adstritas à retórica do positivismo jurídico, mas sobretudo pautada por uma unidade ética e filosófica que converge para transformar a cultura social, econômica e política de práticas não sustentáveis, de agressão e degradação ao meio ambiente.

A proteção do meio ambiente, em toda sua abrangência e complexidade, demanda dos pesquisadores, não apenas da área jurídica, extrema dedicação e aprofundamento dos estudos. Nesse contexto, a presente coletânea expõe artigos científicos inéditos, os quais, dada a qualidade de seus autores e da pesquisa empreendida por cada qual, transformam a obra em uma contribuição inestimável para aqueles que desejam se aprofundar na compreensão da proteção jurídica do meio ambiente em seus mais diversos e densos aspectos.

Com efeito, para se ter uma ideia das sensíveis temáticas aqui desvendadas, cumpre-nos ainda que brevemente mencioná-las: (i) Aspectos axiológicos da responsabilidade civil ambiental decorrente de sentença penal condenatória por crime contra o meio ambiente: uma in(feliz) realidade brasileira a ser pensada, intensa reflexão apresentada por Elcio Nacur Rezende e Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro. (ii) Uma análise da Política de Sustentabilidade prática pelas empresas: Avon Mundial e Natura S.A., do ponto de vista da ética animal, preocupação explicitada por Roberta Maria Costa Santos. (iii) O socioambientalismo como marco determinante para o desenvolvimento territorial do estado do Amapá, compreensão adotada por Maria Emília Oliveira Chaves. (iv) O papel do Ministério Público eleitoral no crime de poluição em campanhas políticas, análise desenvolvida por Eriton Geraldo Vieira. (v) O exercício da competência municipal legislativa concorrente em matéria ambiental no Município de Pelotas, examinado por Carlos André Hüning Birnfeld e Rodrigo Gomes Flores. (vi) Liquidação e efetividade da tutela coletiva ambiental, estudada por Juliana Rose Ishikawa da Silva Campos e Marcelo Antonio Theodoro. (vii) Plano Nacional de Saneamento Básico: instrumento fundamental para a reconquista da capacidade diretiva do Estado na condução das políticas públicas que envolvem o setor de saneamento, demonstrado

por Adriana Freitas Antunes Camatta e Beatriz Souza Costa. (viii) O valor cultural do Encontro das Águas entre os Rios Negro e Solimões como fundamento para o seu tombamento, defendido com entusiasmo por Tatiana Dominiak Soares e Thirso Del Corso Neto. (ix) A avaliação de impacto ambiental como instrumento de concretização do princípio da precaução, explicitada por Natalia de Andrade Magalhaes e Marília Martins Soares De Andrade. (x) A tributação em prol do meio ambiente do trabalho: uma análise da contribuição para o seguro de acidentes de trabalho, brilhantemente destacada por Valmir Cesar Pozzetti e Marcelo Pires Soares. (xi) Meio ambiente e fundamentos ético-morais e filosóficos: o despertar da conscientização ecológica, anunciada com propriedade por Kiwonghi Bizawu e Marcelo Antonio Rocha. (xii) Um retrato histórico das audiências públicas de licenciamento ambiental do estado do Amapá, demonstrado didaticamente por Linara Oeiras Assunção. (xiii) Análise da degradação ambiental na Lagoa da Bastiana (Município de Iguatu/Ce), desenvolvida pormenorizadamente por Francisco Roberto Dias de Freitas e Vladimir Passos de Freitas. (xiv) Educação ambiental e desenvolvimento socioambiental da região amazônica, estudada por Fernando Rocha Palácios. (xv) Avaliação de impactos ambientais transfronteiriços: uma abordagem crítica, examinada por Denise S. S. Garcia e Heloíse Siqueira Garcia. (xvi) A extrafiscalidade como mecanismo de conformação entre a ordem econômica e o desenvolvimento sustentável: a tributação verde, analisada por Wellington Boigues Corbalan Tebar e Wilton Boigues Corbalan Tebar. (xvii) A competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011, demonstrada com clareza por Sidney Cesar Silva Guerra e Patricia da Silva Melo. (xviii) O controle social como um dos fundamentos do direito da regulação face aos riscos ambientais das novas tecnologias, apresentado por Marcelo Markus Teixeira e Reginaldo Pereira. (xix) Licenciamento ambiental para obtenção de dados sísmicos de prospecção na exploração offshore: avanço ou retrocesso?, indagado por Alexandre Ricardo Machado. (xx) Imposto predial e territorial urbano (IPTU): a extrafiscalidade como mecanismo de desenvolvimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado na cidade de Manaus, apresentado por André Lima de Lima. (xxi) Doenças ocupacionais do profissional da área de educação e responsabilidade pelos danos infligidos ao meio ambiente do trabalho, pesquisado por Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho e Sienna Cunha De Oliveira. (xxii) Efetivação das dimensões da sustentabilidade na construção do meio ambiente e da moradia adequados, defendida por Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior. (xxiii) Desenvolvimento sustentável e a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio: por uma ordem econômica ambiental, demonstrado por Romana Missiane Diógenes Lima e Marianna de Queiroz Gomes. (xxiv) A lei 9.605/98 e as sanções penais derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, explicitada por Wallace Ferreira Carvalhosa. (xxv) A análise do imposto territorial rural à luz da função socioambiental, elaborada por Juliana de Carvalho Fontes e Rodrigo Machado Cabral Da Costa. (xxvi) Direitos humanos e

transnacionalidade: o meio ambiente sustentável no contexto da cidadania global, explicitada por Maria Lenir Rodrigues Pinheiro e Maria Rosineide da Silva Costa. (xxvi) O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado frente às diversidades natural e cultural: o vínculo sociojurídico oriundo da sociobiodiversidade, defendido por Larissa Nunes Cavalheiro e Luiz Ernani Bonesso de Araujo. (xxvii) O princípio da precaução e a dis ISO 9001:2015 revisão da norma ISO: estabelecendo conexões entre as nanotecnologias e o direito ambiental, analisado por Patricia Santos Martins e Wilson Engelmann. (xxviii) Que estado socioambiental é esse?, perscrutado por Franclim Jorge Sobral de Brito e Luiz Gustavo Levate. (xxix) Liberdade, tolerância e meio ambiente: o diálogo possível, refletida por José Fernando Vidal de Souza e Yuri Nathan da Costa Lannes. (xxx) Tributo extrafiscal como instrumento de proteção ambiental, apresentado por Ana Paula Basso e Letícia de Oliveira Delfino. (xxxi) Movimentos sociais: a luz no fim do túnel para a relação homem/natureza, explicado por Emmanuelle de Araujo Malgarim. (xxxiii) A (in)efetividade da proteção jurídica dos pescadores artesanais marítimos alagoanos, investigada por Mario Jorge Tenorio Fortes Junior e Gustavo De Macedo Veras. (xxxiv) Dever fundamental de proteção do meio ambiente: a função socioambiental da propriedade e a vinculação dos particulares, pesquisado por Daniele Galvão de Sousa Santos. (xxxiv) A aplicação de conhecimento complexo nos casos envolvendo povos tradicionais através da pesquisa jurídica em seu âmbito transdisciplinar, averiguada por Carla Vladiane Alves Leite e José Querino Tavares Neto.

São dignos dos recebidos aplausos, os trabalhos que neste momento compõem tão grandiosa obra coletiva, os quais tivemos a honra de moderar suas comunicações orais, na qualidade de coordenadores do GT, no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS. Nesse sentido, é preciso salientar que esta coletânea, ora apresentada à comunidade acadêmica, denota verdadeira e inquestionável disposição intelectual de seus autores para enfrentar temas bastante delicados e disseminar legítimos interesses na defesa do meio ambiente.

Enfim, consignamos nossos mais sinceros agradecimentos aos autores e desejamos a todos uma excelente leitura!

Curitiba/ Campo Grande/São Paulo, inverno de 2015.

Carlos Frederico Marés Filho

Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUC-PR

Lívia Gaigher Bósio Campello

Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul UFMS

Norma Sueli Padilha

Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul UFMS e Unisantos

A COMPETÊNCIA AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR N. 140 DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011

LA COMPETENCIA AMBIENTAL DE ACUERDO CON LA LEY N. 140 DE 08 DE DICIEMBRE DE 2011

**Sidney Cesar Silva Guerra
Patricia da Silva Melo**

Resumo

Um dos principais problemas que aflige a sociedade em relação ao estudo da matéria relaciona-se ao sempre tenso binômio economia x ambiente. Isso porque é necessário fomentar o desenvolvimento econômico do país em consonância com a proteção e preservação do meio ambiente. Importante compatibilizar estes interesses com instrumentos utilizados pelo poder público, como por exemplo, o licenciamento e a compensação ambiental. Frise-se que tais instrumentos que estão à disposição do poder público, poderão ser utilizados nos limites definidos pela lei, em especial, na Constituição Republicana, por tratar-se de matéria afeta a competência. Nos últimos anos, embora a matéria estivesse concebida no direito brasileiro, muitas dúvidas e inquietudes surgiram no campo acadêmico, bem como em questões práticas, repercutindo em vasta produção doutrinária e jurisprudencial. Isso porque o artigo 23 da CF estabelece que a competência executiva em matéria ambiental é comum, atribuindo uma série de ações a serem desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criando uma espécie de "federalismo cooperativo" em matéria ambiental. Em termos práticos, infelizmente, o modelo consagrado no Brasil até o momento relaciona-se a um verdadeiro "federalismo competitivo", onde ao invés de se estabelecer uma cooperação entre os entes federativos, verifica-se uma desnecessária competição entre os citados entes, o que produz prejuízos a todos os segmentos da sociedade.

Palavras-chave: Competência ambiental, Lei complementar n. 140/2011, Sustentabilidade.

Abstract/Resumen/Résumé

Uno de los principales problemas que aquejan la sociedad en relación con el estudio de asuntos relacionados con el es el siempre tenso binomio "economía frente al medio ambiente". Esto se debe a la necesidad de fomentar el desarrollo económico compatible con la protección y preservación del medio ambiente. Importante conciliar estos intereses con los instrumentos utilizados por las agencias gubernamentales, tales como la compensación y licencias ambientales. Estos instrumentos están a disposición del poder público y pueden ser utilizados dentro de los límites definidos por la ley, en particular, la Constitución porque es una cuestión que afecta a la competencia. En los últimos años, aunque el asunto fue concebido en la ley brasileña, muchas dudas e inquietudes han surgido en el ámbito

académico, así como cuestiones prácticas, lo que resulta en la doctrina y la jurisprudencia vasta producción. Esto es así porque el artículo 23 de la Constitución Federal dispone que la competencia ejecutiva en materia de medio ambiente es común, dando una serie de acciones que debe emprender la Unión, Estados, Distrito Federal y los municipios, creando una especie de "federalismo cooperativo" en materia de medio ambiente. En términos prácticos, por desgracia, el modelo establecido en Brasil hasta la fecha se refiere a un verdadero "federalismo competitivo", donde en lugar de establecer una cooperación entre las entidades federales, hay una competencia innecesaria entre las entidades mencionadas, el que produce daño a todos los segmentos de la sociedad.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: La competencia del medio ambiente, La ley complementaria n. 140/2011, Sostenibilidad.

I. Introdução

Indubitavelmente o tema relacionado ao meio ambiente ocupa posição de destaque no cenário nacional e internacional.¹ Não por acaso é que intelectuais, artistas, políticos, além de acadêmicos de todas as áreas do conhecimento tem despendido parcela significativa de seus estudos e reflexões sobre esta temática.

Um dos principais problemas que aflige a sociedade em relação ao estudo da matéria relaciona-se ao sempre tenso binômio “economia x ambiente”. Isso porque é necessário fomentar o desenvolvimento econômico do país em consonância com a proteção e preservação do meio ambiente. Assim, ações de natureza desenvolvimentista precisam ser concebidas em conjunto com as denominadas preservacionistas.²

Todavia, há grupos que querem o desenvolvimento a qualquer preço e os que desejam a proteção integral do meio ambiente em descompasso com as necessidades existentes da vida contemporânea. Importante, portanto, compatibilizar estes interesses com instrumentos utilizados pelo poder público inserido naquilo que a doutrina³ denomina ser parte da intervenção estatal ambiental, como por exemplo, o licenciamento e a compensação ambiental. Frise-se, desde logo, que tais instrumentos que estão à disposição do poder público, poderão ser utilizados nos limites definidos pela lei, em especial, na Constituição Republicana, por tratar-se de matéria afeta a competência. Mas, o que é intervenção estatal ambiental?⁴

À luz do texto constitucional de 1988 pode-se identificar inúmeras formas de intervenção do Estado, que orientam as escolhas políticas em diversas atuações, em face da ordem econômica e no exercício das atividades empresariais. Marcos Juruena Villela Souto, por exemplo, destaca que com vistas ao desenvolvimento estatal estão previstas

¹ Neste sentido vide os estudos de GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006; GUERRA, Sidney. *O direito internacional e a tutela dos direitos humanos e do meio ambiente como grandes temas da globalidade*, artigo publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza, 2010, dentre outros.

² Vide a propósito GUERRA, Sidney. *Resíduos Sólidos: comentários à Lei n. 1230/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 29: "Hodiernamente não é difícil entender o motivo pelo qual as questões ambientais se revelam de forma tão vigorosa nos ciclos de discussão, já que corriqueiramente a sociedade se depara com situações fáticas que representam um colapso do meio ambiente, cuja degradação chegou a níveis tão intoleráveis que os efeitos já podem ser sentidos pela presente geração e provavelmente serão ainda maiores para as futuras gerações, se nada for feito."

³ Neste sentido, GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção Estatal Ambiental: Licenciamento e Compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.

⁴ Mais uma vez utiliza-se aqui os ensinamentos de GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio na obra acima indicada (2012).

as seguintes formas de intervenção: normativa, repressiva, tributária, regulatória e exploração direta da atividade econômica⁵. Outros autores apresentam classificações distintas acerca das formas de intervenção.⁶

Apesar da dificuldade prática em apontar todos os possíveis mecanismos de intervenção estatal, no constitucionalismo atual, cumpre indicar algumas formas de fazê-lo, de modo a melhor compreender essa denominada intervenção do Estado sob a ótica sustentável.

O Estado intervém quando proíbe, por meio de lei, a exploração de atividade econômica, como por exemplo, a produção de materiais com o uso do amianto (Lei, do Estado de São Paulo, nº 12.684/2007). Também é uma forma de intervenção quando o Estado cria um monopólio para a exploração de atividade econômica, a exemplo do que ocorria com as atividades inerentes à indústria do petróleo, notadamente antes da edição da emenda constitucional nº 9/95 e o monopólio das atividades afetas aos correios (Lei nº 6.538/78, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da ADPF 46). Constitui mecanismo de intervenção do Estado ao reservar algumas atividades econômicas como sendo serviços públicos e, portanto, executados pelos particulares por meio de concessão, permissão ou autorização. Exemplos marcantes alcançam os serviços de telecomunicações, distribuição de energia elétrica e transporte público, atualmente regulados, em sua maioria, por Agências Reguladoras.⁷

E do ponto de vista ambiental? Pode-se inferir tratar-se, também, de mecanismo estatal de intervenção. Mesmo atuando em sentido mais amplo, quando regula o exercício de atividades gerais, como no caso da disciplina ambiental, o Estado atua de maneira intervencionista. E, alguns instrumentos, como dito, são identificados nessa espécie de intervenção, a exemplo do licenciamento e da compensação,

⁵ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 22.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 619, denota que existem três formas de interferência do Estado na ordem econômica: poder de polícia, incentivos e atuação direta empresarial. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 129. sem considerar o fomento público por não ter natureza impositiva, as classifica em quatro tipos: regulatória, concorrencial, monopolista e sancionatória. Por sua vez, GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 605, apresenta as seguintes formas de intervenção no domínio econômico: controle de preços, controle de abastecimento, repressão ao abuso do poder econômico, monopólio, fiscalização, incentivo e planejamento.

⁷ Neste sentido, GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

intimamente ligados ao instituto da competência executiva, objeto principal deste estudo.

Sem embargo, foi-se o tempo que para iniciar uma determinada atividade econômica bastava a vontade e o dinheiro do empreendedor sem qualquer preocupação com o meio ambiente, até porque não existiam leis de proteção do mesmo.⁸

Este cenário mudou e hodiernamente o direito ambiental se apresenta como um ramo pujante das ciências jurídicas com diversas leis e demais espécies normativas de proteção ao ambiente, estando devidamente consagrada na ordem jurídica brasileira no plano constitucional, bem como no plano infraconstitucional.

O núcleo normativo do direito ambiental na Constituição Federal está no art. 225, com seus parágrafos e incisos, fazendo parte da ordem social. A partir dessa previsão estampada nesse dispositivo evidencia-se que o legislador constituinte elevou o meio ambiente à condição de bem de uso comum do povo e direito de todos, havendo uma ampliação do conceito de meio ambiente expresso em norma legal (artigo 3, I, da Lei nº 6.938/81). Com isso atribuiu papéis importantes para o Poder Público como também para a coletividade no intuito de garantir um ambiente sadio para as presentes e futuras gerações.

Todavia, nos últimos anos, embora a matéria estivesse concebida no direito brasileiro, muitas dúvidas e inquietudes surgiram no campo acadêmico, bem como em questões práticas, repercutindo em vasta produção doutrinária e jurisprudencial. Isso porque o artigo 23 da Constituição Federal estabelece que a competência executiva em matéria ambiental é *comum*, atribuindo uma série de ações a serem desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criando uma espécie de "federalismo cooperativo" em matéria ambiental. Em termos práticos, infelizmente, o modelo consagrado no Brasil até o momento relaciona-se a um verdadeiro "federalismo competitivo", onde ao invés de se estabelecer uma cooperação entre os entes federativos, verifica-se uma desnecessária competição entre os citados entes, o que produz prejuízos a todos os segmentos da sociedade.

Após largo período de tempo, foi editada a Lei Complementar n. 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 da República, para a cooperação entre a

⁸ GUERRA, Sidney. *O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011*. Revista de Direito Ambiental. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

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 nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente.⁹ Por isso mesmo é que neste estudo a competência em matéria ambiental ganha destaque, em especial a executiva, por ter sido devidamente regulamentada pela citada lei complementar.

II. Competência em matéria ambiental de acordo com a LC 140/2011

As competências em matéria ambiental, que podem ser vistas como atribuições para as escolhas e emissão de decisões por órgãos públicos e entidades estatais, estão delineadas no texto constitucional de 1988.

As competências constitucionais podem ser divididas em dois grandes grupos: a executiva (material) e a legislativa (formal). A primeira está vinculada ao direito/dever do ente federado na prestação de serviços públicos e atividades à coletividade, exercida de forma comum ou privativa (não se pode confundir com a competência legislativa).

Tratando-se de meio ambiente, pode-se afirmar que a competência é comum em consonância com o teor do artigo 23 da Constituição da República que atribui a todos os entes federativos o dever de proteção do meio ambiente, bem como a preservação da fauna e da flora. Assim, é possível afirmar que todos os entes da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – podem atuar em um mesmo nível sem que haja supremacia de um em detrimento de outro.

Trata -se, portanto, de cooperação administrativa posto que o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no que tange ao exercício de funções concomitantes e contínuas que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII do art. 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal.¹⁰

Quanto à segunda espécie (formal), dita como sendo a competência legislativa, pode ser privativa ou exclusiva da União, prevista no art. 22, dos Estados, estabelecida

⁹ Idem.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR. *Comentários à Constituição de 1988*. vol. IV, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 1.740.

no art. 25, §§ 1º e 2º, e dos Municípios, nos termos do art. 30, I. Pode ser ainda uma competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, onde a legislação da União deve contemplar normas gerais, e a dos Estados e Distrito Federal, de normas suplementares. Há também a competência suplementar dos Municípios, conforme art. 30, II.

Em matéria ambiental segue-se a regra de que compete à União a edição de normas gerais e aos demais entes federativos compete a edição de normas específicas ou especiais em consonância com o interesse da localidade; contudo, e de acordo com o artigo 22 da Constituição brasileira, a União deverá legislar de forma privativa em alguns assuntos que são considerados de interesse nacional.

Impende ainda tecer comentários acerca da competência legislativa concorrente. O artigo 24 da Constituição de 1988 estabelece que essa competência recai para a União, Estados e Distrito Federal nos casos afetos a florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII) e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

Quando inexistir lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades e a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Quando a proteção ambiental estiver voltada a interesse local a competência será dos Municípios. Essa competência legislativa em matéria ambiental decorre de previsão estampada no artigo 30 da Constituição brasileira.

Na obra intitulada *Curso de direito ambiental* os autores concluíram seus estudos relativos ao licenciamento ambiental com as considerações de que o conflito de competência entre os diferentes órgãos ambientais (Federal, Estadual e Municipal) tem sido apontado como um dos maiores empecilhos para o andamento do licenciamento ambiental. Defendeu-se, à época, que seria justo concluir que o Brasil precisava ter, com urgência, uma definição do Poder Legislativo – e não do Poder Judiciário, criticado por aparentemente atuar ativamente e usurpar função do Legislativo - quanto às competências dos entes federados em matéria ambiental. O caminho mais eficaz seria regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 que, como

dito, outorga competência comum a todos os três entes para proteger o meio ambiente.¹¹

Em 08 de dezembro de 2011, foi sancionada a Lei Complementar nº 140, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.¹²

A citada lei complementar, logo no seu início, tratou de definir a atuação estatal supletiva, como sendo a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar; bem como atuação subsidiária, como ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

A matéria, como já acentuado, produziu vários problemas ao longo dos anos no que tange a identificação de qual ente será competente para licenciar uma atividade que é considerada potencialmente causadora de degradação ambiental, por falta de previsão legislativa (a Lei Complementar que regulamenta a matéria foi editada apenas em dezembro de 2011).

A ideia está consubstanciada na noção de federalismo cooperativo. Aliás, pela primeira vez em nossa Carta Política foi contemplada a competência comum aos entes federados, visando dar efetividade ao federalismo cooperativo. Em verdade, a necessidade da cooperação entre os entes federados advém da própria necessidade à adaptação a realidade nacional,¹³ conforme sustenta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em estudo acerca da integração administrativa e a necessidade de se instituir os pactos de cooperação: “A afirmação dessas modalidades de cooperação, ao que se acresce o reforço da competência constitucional dos Estados e dos Municípios, mais a

11 GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 345.

12 Neste sentido, GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. *Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

13 Ver art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, sobre a gestão associada de serviços públicos pelos entes federados.

distinção doutrinária sedimentada, entre leis federais nacionais e leis federais de aplicação restrita à União, e, ainda, do conceito em construção de normas gerais, como se apresenta na Constituição de 1988 (art. 24, § 1º), caracterizam, em conjunto, o que se convencionou denominar neofederalismo brasileiro: um federalismo de cooperação distribuído em três graus”.¹⁴

Seguindo esta linha de raciocínio é que a lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, estabeleceu em seu capítulo II, os instrumentos de cooperação entre os entes federativos, a saber: 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.

Com efeito, de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão desenvolver ações de cooperação de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º da citada lei, bem como garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais. Por isso mesmo é que o artigo 7º identifica ações administrativas a serem desenvolvidas pela União, o artigo 8º trata das ações administrativas dos Estados e o artigo 9º versa sobre as ações dos Municípios e o artigo 10 identifica como ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º da Lei.

As ações administrativas da União compreendem formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional; promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, 11ª. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 29/30.

Também se insere nessa competência a de promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras; organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima); elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.

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.

A lei em comento dispõe que compete à União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e

de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas; aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados; controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na acima relação prevista; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional; gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais; exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Quanto aos Estados compete, nos termos da Lei Complementar 140, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente; prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima; elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para

licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º da Lei Complementar 140/2011; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Se insere na competência estadual a de aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado; elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º; aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.

Representam competências de interesse local (municipal): executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente; promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente; prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente; elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; definir

espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município.

Desde que observadas às atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar 140, compete aos Municípios 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); observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Não se pode olvidar que no Brasil sempre foi um problema crônico – e que aflige o empresariado brasileiro – saber a qual órgão deve-se dirigir para a obtenção do licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora. Algumas empresas chegam a promover o licenciamento ambiental nos três níveis da federação para evitar – ou, ao menos, minimizar – os riscos e custos decorrentes de multas, embargos administrativos, além de longos litígios judiciais.

Assim, era consenso entre estudiosos e operadores do Direito Ambiental que o país precisava ter uma definição do Poder Legislativo – e não do Poder Judiciário, como vem ocorrendo, insatisfatoriamente, em grande parte por provocação do Ministério Público – sobre as competências dos entes federados em matéria ambiental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Como assinalado, o caminho mais eficaz, então apontado para a solução dessa questão seria a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 que outorga competência comum a todos os entes federados para adotar ações

necessárias à proteção do meio ambiente. Após 23 anos da promulgação da Constituição brasileira, foi publicada em 08 de dezembro de 2011, a Lei Complementar nº 140 que fixou normas para a cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício dessa competência relativa à proteção do meio ambiente.¹⁵

Diante dessa nova lei, bastante aguardada no meio jurídico¹⁶ e empresarial, a pergunta passa a ser se ela possui elementos suficientes para equacionar as dúvidas e reduzir riscos e litígios acerca dos limites de atuação dos órgãos ambientais brasileiros, de modo a trazer certa segurança jurídica aos empreendedores ao submeterem seus empreendimentos e atividades ao complexo processo administrativo composto de tríplice licenciamento ambiental.

Vê-se que os objetivos apresentados na norma legal, com destaque para a eficiência, atacaram os pontos nevrálgicos antes apontados: a falta de uma postura cooperativa, consensual e transparente entre os próprios órgãos ambientais e entre estes e os empreendedores; e a ausência da análise objetiva dos custos e benefícios (equilíbrio entre desenvolvimento e preservação).

Merecem louvores os objetivos fundamentais previstos na LC 140/11 para a atuação dos órgãos ambientais: a atuação descentralizada, democrática e eficiente; a harmonização de políticas administrativas para se evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições; e a garantia de uniformidade da política ambiental nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Quanto aos instrumentos jurídicos que poderão ser utilizados para se alcançar a desejada cooperação institucional, a lei apresenta alguns modelos tradicionais além de uma comissão tripartite (nacional e estadual) e uma comissão bipartite do Distrito Federal, adiante examinados.

De todos os aspectos disciplinados, destaque-se na lei a distribuição de competências entre os entes federativos. Acerca do licenciamento ambiental sob a responsabilidade da União (leia-se, IBAMA), as competências ficaram mais claras e, de certa forma, reduzidas. Compreende os empreendimentos localizados ou desenvolvidos

¹⁵ GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. *Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

¹⁶ Sobre a Lei Complementar n. 140/2011, ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 118 fez o seguinte comentário: “A Lei Complementar n. 140/2011, apesar de suas dificuldades, é uma excelente oportunidade para que, efetivamente, o federalismo cooperativo possa funcionar e a proteção ao meio ambiente ser mais efetiva e as incertezas regulatórias possam diminuir.”

conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União; em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar e os relativos a material radioativo ou que utilizem energia nuclear.

Aos Municípios coube, pela nova lei, a competência sobre atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar *impacto ambiental de âmbito local*. Como trata-se de um *conceito indeterminado*, dando margem a interpretações casuísticas (discricionárias), a lei prevê que a atuação municipal deverá ser definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, que considerarão os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Como já estabelecia a Lei nº 6.938/81, coube aos Estados a maior fatia da competência em matéria ambiental, esvaziando, de certa forma, a atuação do IBAMA. Além de interferir na definição das competências municipais (dizer o que é *interesse e impacto local*), compete ao Estado a denominada *competência residual*; isto é, aquelas que não estejam conferidas à União, tampouco aos municípios.

Um dos motivos mais relevantes da LC 140/11, voltados ao *devido processo legal*, refere-se ao dispositivo que assegura que os empreendimentos e atividades serão licenciados, ambientalmente, por um único ente federativo. Essa definição já existia em norma expedida pelo CONAMA (Resolução 237/97); contudo não era observada diante de flagrante inconstitucionalidade.

Isso significa que em havendo interesse dos demais entes federados, os mesmos só poderão se manifestar, contra ou a favor, dirigindo-se ao órgão responsável pela licença, e essa manifestação não será vinculante. Ou seja, a LC 140/11 visa acabar com os múltiplos processos de licenciamento ambiental que tantos prejuízos trazem para a sociedade.¹⁷

Importante novidade trazida pela lei é a procedimentalização da chamada *competência supletiva*. Quando decorrer o prazo para o licenciamento e o mesmo não estiver concluído pelo órgão competente, outro órgão ambiental – ou o Conselho do Meio Ambiente – poderá desempenhar as ações administrativas pendentes.

Por fim, a lei assegura que em havendo fiscalizações e atuações administrativas simultâneas, no exercício do poder de polícia, por suposto

¹⁷ GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. *Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

descumprimento das normas ambientais, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a competência para o licenciamento.

Diante dessas considerações, pode-se inferir que a LC 140/11, se não resolve todos os problemas vivenciados por aqueles que militam na área do Direito Ambiental, ao menos, baliza alguns importantes princípios da ação estatal para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras. Conclusivamente, a nova lei (i) define e reforça a competência dos órgãos ambientais trazendo, em certa medida, segurança jurídica para a sociedade, bem como para os servidores públicos constantemente acusados de improbidade administrativa, ainda que apliquem a lei; (ii) unifica o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, favorecendo o *devido processo legal*; e, (iii) reduz espaços para abusos perpetrados por agentes estatais sob o rótulo da vetusta e incontrolável discricionariedade administrativa.¹⁸

III. À guisa de conclusão

A Carta Magna de 1988, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, estabeleceu em capítulo próprio a tutela do meio ambiente, bem como previu em vários outros dispositivos constitucionais matérias relativas ao mesmo. Em seu artigo 225 dispõe 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. Ademais, dispõe o §1º dessa norma que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público uma série de ações.

Assim, a Constituição da República atribui ao Poder Público, em todos os três níveis da federação, o dever de preservar o meio ambiente, atraindo para essa tríade a competência comum no campo ambiental, isto é, os três detêm, em tese, competência constitucional para atuar em qualquer empreendimento que afete os seus territórios.

Neste estudo, ganhou relevo o estudo da competência executiva, conforme o disposto no artigo 23 da Constituição brasileira.¹⁹ Isso porque com o vazio legislativo

¹⁸ GUERRA, Sérgio. Novo Cenário com a Lei Complementar 140. *Jornal Valor Econômico*. 20 de janeiro de 2012. p. E3.

¹⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as

(falta de regulamentação do parágrafo único deste dispositivo constitucional), vários problemas foram criados por absoluta falta de definição do exercício das competências administrativas relativas ao meio ambiente. Todavia, com a edição da Lei Complementar n. 140/2011 esse cenário pode ser definitivamente modificado.

Minimizar os conflitos judiciais e custos por ocasião do licenciamento ambiental, bem como propiciar maior segurança jurídica para empresas, sociedade civil, poder público, se apresentam como grandes desafios a partir da regulamentação do dispositivo constitucional.²⁰

Indubitavelmente um dos principais aspectos da lei complementar n. 140/2011, foi o de estabelecer a um único órgão ambiental a responsabilidade pelo licenciamento ambiental, pela supressão da vegetação, pela fiscalização e pela aplicação das sanções administrativas previstas em lei, encerrando-se, assim, por definitivo em sede legal, o entendimento de que é possível que vários agentes (dos vários órgãos ambientais que integram o SISNAMA) atuem com esta qualidade, produzindo grandes confusões e problemas neste campo, bem como a observância de prazos para a tramitação dos pedidos de licenciamento junto aos órgãos competentes.

Como visto no presente estudo, as competências para os órgãos federal, estadual e municipal ficaram bem definidas, sendo que os Estados passam a ter maior importância nos pedidos de licenciamento ambiental ao 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.

Além disso, a Lei complementar n. 140/2011 trouxe aspectos bem interessantes, como por exemplo, os conceitos de atuação supletiva e subsidiária dos

paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*; VII - *preservar as florestas, a fauna e a flora*; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. 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. (grifei)

²⁰ GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. *Revista de direito ambiental*. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.

entes federados. Ou seja, quando o órgão “originário” não possuir condições para o exercício de suas atribuições, o ente sem capacidade suficiente poderá pedir colaboração de outro na forma de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro.²¹

Ademais, a legislação prima pelo princípio da descentralização administrativa, o que vai exigir, em contrapartida, investimentos em métodos, recursos humanos, ferramentas de gestão e de tecnologia da informação que resultem em fortalecimento da estrutura de gestão ambiental em Estados e Municípios para que tenham condições de oferecer respostas ágeis e de qualidade para o setor produtivo e para a sociedade.

Apesar da entrada em vigência da Lei Complementar n. 140/2011, evidencia-se que ainda há alguns conflitos que são suscitados pelos entes federativos²², como era de se esperar, por contemplar tema que envolve interesses múltiplos.

De toda sorte, é necessário que a matéria seja pacificada pela jurisprudência e, portanto, que tenha o acolhimento devido e necessário para que sua aplicabilidade produza os efeitos esperados em curto espaço de tempo e ocorra, de fato, atuação estatal mais efetiva, como por exemplo no licenciamento ambiental, sem as mazelas costumeiras e, por consequência, seja reduzido, por definitivo, o repudiado “Custo

²¹ Neste sentido, vale destacar o disposto no artigo 15 da Lei Complementar que estabelece que os entes federativos devam atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos. Além disso, estabelece ainda que a ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação e que a ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar (artigo 16).

²² Nesta perspectiva, tendo se passado mais de três anos após o advento da LC 140/2011, é possível encontrar ainda na jurisprudência casos conflitantes, no que tange ao tema, consoante o julgado da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal do Piauí, nº: 65304920014014000 PI 0006530-49.2001.4.01.4000, que teve por Relatora a Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, publicado no e-DJF1 p.290 de 10/01/2014; bem como o julgado do Superior Tribunal de Justiça no REsp: 1518095 CE 2015/0045149-3, que teve por relatora a Ministra Assusete Magalhães, publicado no DJ em 27/03/2015, evidenciando o quanto a matéria é atual. Ambos os julgados versam sobre o art. 17, da LC 140/2011, que enseja extensa discussão quanto a validade da lavratura de auto de infração ambiental emitido por ente não competente, vez que o *caput* do presente artigo determina que: "compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada." e em seu §3º apregoa: "o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput."

Brasil” que só piora a qualidade de vida dos cidadãos e a dificuldade de empreender em nosso país.

IV. Referências bibliográficas

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CRETELLA JÚNIOR. *Comentários à Constituição de 1988*. vol. IV, 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GUERRA, Sérgio. Novo Cenário com a Lei Complementar 140. *Jornal Valor Econômico*. 20 de janeiro de 2012. p. E3.
- GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.
- GUERRA, Sidney. *O direito internacional e a tutela dos direitos humanos e do meio ambiente como grandes temas da globalidade*, artigo publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza, 2010.
- GUERRA, Sidney. *Resíduos Sólidos: comentários à Lei n. 1230/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- GUERRA, Sidney. *O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011*. Revista de Direito Ambiental. Volume 65. São Paulo: RT, 2012.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção Estatal Ambiental: Licenciamento e Compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, 11^a. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.