

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Juliana Mees Abreu

**FEDERALISMO AMBIENTAL BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO
DE CONFLITOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS**

Porto Alegre

2014

JULIANA MEES ABREU

**FEDERALISMO AMBIENTAL BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO
DE CONFLITOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Vivian Josete Pantaleão Caminha

Porto Alegre

2014

JULIANA MEES ABREU

**FEDERALISMO AMBIENTAL BRASILEIRO: PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO
DE CONFLITOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em 11 de julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Profa. Dra. Vivian Josete Pantaleão Caminha

Profa. Maria Isabel de Azevedo Souza

Prof. Dr. Bruno Nubens Barbosa Miragem

Porto Alegre

2014

À minha amada mãe, Iara Beatriz, que despertou em mim o interesse pela natureza.

Aos meus queridos avós, Lina e Arcildo, pela presença constante em minha vida.

Aos meus irmãos, Fernando, Luciana e Garu, e à minha cunhada, Eda, pelo apoio, carinho e amizade.

À Sabrina e ao Filipe, por todo o auxílio.

À minha orientadora, professora Vivian, por transmitir-me valiosos exemplos de profissionalismo e de dedicação.

RESUMO

Este trabalho objetiva examinar a competência administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relacionada à proteção do meio ambiente, sobretudo no tocante ao licenciamento e à fiscalização ambiental. Inicialmente, é feito um panorama do federalismo e das técnicas de repartição de competências constitucionais, com especial ênfase às peculiaridades do federalismo ambiental na Constituição de 1998. Adiante, disserta-se a respeito de três instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente, o licenciamento ambiental e a fiscalização ambiental. Na terceira seção, examinam-se disposições legais editadas previamente à Lei Complementar nº 140/2011 e referentes à competência licenciadora dos entes federados, destacando-se a Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Por derradeiro, analisa-se a Lei Complementar nº 140/2011 sob a ótica da redução dos conflitos de competência administrativa entre os órgãos ambientais.

Palavras-chave: Competência administrativa ambiental. Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Fiscalização Ambiental.

ABSTRACT

This paper aims to examine the administrative powers of the Federal government, of States, of Federal District and of Municipalities regarding environmental preservation, specially concerning environmental licensing and environmental compliance monitoring. Initially, a panorama of federalism and the constitutional powers listing techniques is made, with special emphasis on the peculiarities of environmental federalism in the Constitution of 1998. Then, three instruments of the National Environmental Policy are addressed: the National System of Environmental Information, the environmental licensing and the environmental compliance monitoring. On the third section, legal dispositions edited before the Complementary Law No. 140/2011 and regarding the licensing powers of the government's levels are examined, highlighting the Resolution No. 237/1997 of the National Council for the Environment. Lastly, the Complementary Law No. 140/2011 is analyzed, within the scope of reducing administrative competence conflicts between environmental organs.

Keywords: Environmental administrative powers. National System of Environmental Information. Environmental licensing. Environmental compliance monitoring.

GLOSSÁRIO

AC – Apelação Cível

ACP – Ação Civil Pública

AG – Agravo de Instrumento

AgRg – Agravo Regimental

APELREEX – Apelação/Reexame Necessário

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FATMA – Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – Rio Grande do Sul

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

LC – Lei Complementar

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

Rel. - Relator

REsp – Recurso Especial

SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O FEDERALISMO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	12
1.1 UM BREVE PANORAMA DAS TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.....	12
1.2 A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O MEIO AMBIENTE.....	16
1.3 A COMPETÊNCIA MATERIAL RELACIONADA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	22
2 A COMPETÊNCIA COMUM PARA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: DESDOBRAMENTOS DO PODER DE POLÍCIA	31
2.1 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE.....	35
2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	38
2.3 FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	43
3 PANORAMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011	47
3.1 A RESOLUÇÃO Nº 237/1997 DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE .	48
3.2 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO	53
4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011	60
4.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	61
4.2 FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	68
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe sobre a tutela do meio ambiente em numerosas passagens, circunstância que contribuiu de maneira decisiva para ampliar a importância conferida ao tema pelo ordenamento jurídico pátrio.

A base normativa do Direito Ambiental é o artigo 225 da CRFB, que, entre outras disposições, alça o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito fundamental, considera-o um bem de uso comum do povo essencial à qualidade de vida e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo.

Nessa conjuntura, o texto constitucional estabeleceu meios para o desempenho da obrigação imposta aos entes federados. Para tanto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispõem de dois poderes: editar normas voltadas à conservação do meio ambiente e aplicá-las, por meio do poder de polícia.

A competência legislativa privativa relacionada à proteção ambiental é especificada no art. 22, que dispõe sobre os casos em que cabe à União promulgar leis ou autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias presentes no artigo, mediante a edição de lei complementar. Enquadram-se nessa situação as temáticas relacionadas a águas, à energia e a atividades nucleares, entre outras. De maneira complementar, coube aos Estados as competências ditas remanescentes, uma vez que lhes são reservadas aquelas não conferidas expressamente à União ou aos Municípios, nos termos do art. 25, §1º.

Por outro lado, a atividade em questão possui caráter concorrente nas situações elencadas no art. 24, que disciplina a dinâmica entre União, Estados e ente distrital quando legislam sobre a mesma matéria. Nesse caso, compete à União editar normas de caráter geral, enquanto os demais entes federados têm a possibilidade de complementá-las de acordo com suas especificidades regionais. Estão abarcados nessa conjuntura assuntos relacionados à temática ambiental, notadamente o inciso VI: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Os Municípios detêm a prerrogativa de legislar sobre matérias de interesse local (art. 30, I) e de suplementar legislações federais e estaduais, adaptando-as à sua realidade local, porém sem contradizê-las. Assim, o ente municipal está plenamente autorizado a dispor acerca de matérias relacionadas à proteção ao meio ambiente. Cabe mencionar que o Distrito Federal possui essencialmente as mesmas competências concedidas aos Estados e aos Municípios, conforme o art. 32, §1º.

No que diz respeito ao exercício da competência administrativa pelas esferas governamentais, a Constituição adota dois critérios. O primeiro, da exclusividade, delimita áreas em que ocorre unicamente a atuação do ente central (art. 21), dos Municípios (art. 20, incisos III a IX) ou dos Estados (arts. 25, §1º e 154). Já o segundo método, a competência comum, é baseado na cooperação entre os entes federados, com o objetivo de promover valores de grande relevo nacional, entre os quais se encontra a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição (art. 23, VI).

Nesse sentido, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são legitimados a tomar as medidas que possibilitem a preservação ambiental. Considerando o caráter multidisciplinar do tema e a não conformação dos recursos naturais a limites geográficos pré-estabelecidos, optou o constituinte por conferir aos entes federados, em pé de igualdade, o exercício dessa competência.

Entretanto, a tarefa é complexa, haja vista a coexistência de quatro ordens políticas no território brasileiro. Tal arranjo predispõe a ocorrência de conflitos entre os órgãos ambientais executores da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que, na ausência de critérios claros, mais de um ente pode se considerar competente para realizar a atuação de um empreendimento poluidor, por exemplo.

No período compreendido entre o advento da CRFB e a promulgação da Lei Complementar prevista no art. 23, § único – que fixaria normas de cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes da competência comum para proteger o meio ambiente –, procurou-se dar contornos mais definidos à repartição de competências administrativas ambientais, em virtude da profunda indefinição do tema. Nesse período, destacam-se a Lei nº 6.938/81 e a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Por essa razão, a Lei Complementar nº 140/2011 é considerada um marco na legislação ambiental. Os juristas almejavam que, por meio dela, fossem reduzidos os

conflitos entre órgãos ambientais, proporcionando maior segurança jurídica aos envolvidos nas ações administrativas de licenciamento e de fiscalização, principalmente.

À vista disso, avulta a importância de delimitar os respectivos âmbitos de atuação dos entes federados, com o objetivo de prevenir eventuais divergências entre os órgãos envolvidos. Essa medida prestigia um dos princípios ao qual deve obediência a Administração Pública direta e indireta, nos termos do artigo 37, caput, da CRFB: a eficiência, aqui compreendida no sentido de evitar atuações sobrepostas dos agentes públicos.

A definição do órgão responsável para agir em cada caso é o primeiro passo para promover a preservação da natureza. Superar esse obstáculo com facilidade significa evitar o desperdício de recursos estatais, sabidamente insuficientes para promover o manejo ambiental adequado em todas as localidades do país.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva examinar a competência administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relacionada à proteção do meio ambiente, sobretudo no tocante ao licenciamento e à fiscalização ambientais. Pretende-se, para tanto, analisar criticamente a legislação correlata, com base na doutrina especializada e em precedentes jurisprudenciais.

Na primeira seção, realizou-se um panorama teórico do federalismo, em especial, das principais técnicas de repartição de competências constitucionais. A seguir, discorreu-se sobre o sistema adotado pela CRFB no que diz respeito às atividades legislativa e administrativa na seara ambiental.

A seção seguinte é dedicada ao estudo de três instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, cujo emprego pressupõe intensa cooperação entre os entes federados: o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, o licenciamento ambiental e a fiscalização ambiental.

Em um terceiro momento, analisam-se as principais leis, decretos e resoluções, anteriores ao advento da Lei Complementar mencionada no art. 23, § único, da CRFB, atinentes à definição dos órgãos competentes para autorizar a localização, instalação e operação de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Devido a sua importância no cenário jurídico à época, dedica-se especial atenção à Resolução nº 237/97 do CONAMA. Com o objetivo de

verificar a aplicação desses diplomas normativos na prática, são apreciadas decisões judiciais que solucionam conflitos relativos à matéria.

Por fim, é examinada a Lei Complementar nº 140/2011, com especial relevo às mudanças efetuadas no âmbito do licenciamento e da fiscalização ambientais. Com apoio na doutrina especializada, faz-se uma análise crítica das disposições legais, com vistas ao fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre os órgãos ambientais e à efetividade das ações administrativas voltadas para a proteção do equilíbrio ecológico.

1 O FEDERALISMO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

1.1 UM BREVE PANORAMA DAS TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O federalismo consiste em um modelo de Estado no qual coexistem duas ou mais ordens políticas sobre um mesmo território. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, há quatro entes federados que atuam concomitantemente em todas as regiões do país: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.¹

O modelo federal de Estado, quando adotado por um país, implica a renúncia de certos poderes e competências por parte dos governos locais em favor da União. Essa necessidade decorre da própria essência do federalismo: a existência de um poder central soberano² que, mediante uma Constituição, delimita as esferas de competência de cada Estado-membro, inclusive a sua própria.

Em razão disso, diz-se que a União é dotada de soberania, enquanto os demais entes federados, de autonomia:

Desfrutam os Estados membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno,

¹ Nesse sentido, BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 357. "Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica." Em sentido oposto, manifesta-se SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 476-477. "A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é 'entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo'. *Data venia*, essa é uma tese equivocada [...]. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa."

² "Soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno". MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.148.

autolegislação e autoadministração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais ao Poderes da União.³

Um ponto que pode causar certa desorientação é o fato de serem atribuídos à expressão *União*, no âmbito do direito constitucional, dois significados distintos. O vocábulo pode designar o Estado Federal, pessoa jurídica de Direito Internacional dotada de soberania. Em outra perspectiva, também é a designação de entidade federativa autônoma que, em reunião com Estados, Distrito Federal e Municípios, compõe o Estado Federal.⁴ Com o intuito de favorecer a clareza, optou-se por empregar o vocábulo somente na segunda acepção.

A existência de uma pluralidade de esferas políticas atuando simultaneamente sobre um mesmo território exige, portanto, a delimitação das competências legislativas, administrativas e tributárias da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios. Essa medida visa a evitar conflitos e garantir o equilíbrio entre os entes federativos, afastando atuações sobrepostas.⁵

De fato, a coesão é um pressuposto para a manutenção dessa espécie de Estado. Essa necessidade decorre justamente da pluralidade de esferas governamentais e, conseqüentemente, de interesses políticos, situação que pode gerar choques entre a autonomia dos entes periféricos e os interesses gerais do Estado Federal.

As 25 federações que permeiam o globo⁶ adotaram formas próprias para a

³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 11.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011. p. 289.

⁵ “Sob outro visio, a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. Cit.. p. 15.

⁶ O Fórum das Federações, organização internacional não governamental sediada em Ottawa, Canadá, considera que atualmente existem 25 países no mundo que efetivamente adotaram o federalismo como forma de Estado, embora existam países em processo de transição para o federalismo, a exemplo do Sudão, Sudão do Sul e Iraque. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

repartição de competências entre seus diversos níveis de governo.⁷ Entretanto, pode-se dizer que todos os esquemas resultam da combinação de três técnicas principais: poderes enumerados, poderes remanescentes e poderes concorrentes.

A enumeração de poderes consiste em listar as competências de determinado ente da Federação, a exemplo do que ocorre no art. 21 da CRFB, no qual são enumeradas diversas atribuições da União, tais como emitir moeda (inciso VII), manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (inciso I).

A técnica dos poderes remanescentes é complementar à previamente mencionada, uma vez que são atribuídas a determinado ente federativo todas as competências não conferidas a outra esfera de poder. É o caso do art. 25, §1º da CRFB, que dispõe sobre as competências estaduais no federalismo brasileiro:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Por fim, determinada matéria pode ser atribuída a mais de um nível de governo, modalidade adotada pela CRFB em dois dispositivos. No art. 23, são previstas competências comuns voltadas à defesa de valores, cuja preservação depende da atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a exemplo da preservação da natureza e de bens de valor histórico, artístico e cultural (incisos VI e III). Já o art. 24 dispõe sobre a competência concorrente, situação em que concorre a competência da União, dos Estados e do ente distrital na atividade legislativa concernente a determinada matéria.

O modelo clássico de federalismo, oriundo da primeira nação a adotar essa forma de Estado em sua moderna acepção, os Estados Unidos da América, é denominado pela doutrina *federalismo dual*. É formado pela combinação de poderes

⁷ “There is no a priori formula to determine which powers should be devolved to the federal authority and which to the regional authorities. In Australia, a constitutional committee study (1985) concluded that, certain jurisdictions such as defense, international policy, fiscal policy and some taxation areas, requiring strong federal management. Other jurisdictions can be and are conferred differently depending more on the distinct features of each country: the structure of its population, the strength of the regions, etc.” AUCLAIR, Céline. **Federalism: Its Principles. Flexibility and Limitations.** Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfDecent02/128-ICD20702-int-auclair.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

enumerados e remanescentes, resultando na designação, a cada ente, de determinadas matérias em sua totalidade.

Essa repartição convencionou-se chamar *horizontal*, em contraposição à repartição *vertical*, a seguir examinada. Caracteriza-se pela separação rígida de competências entre os poderes centrais e periféricos, de maneira a excluir qualquer interferência dos outros integrantes da federação na esfera de competências de determinado ente.⁸ De acordo com Fernanda Menezes Dias de Almeida, essa fórmula foi adotada pelos Estados Unidos da América até a época da Grande Depressão de 1930, período no qual foi necessário o fortalecimento do poder da União e, conseqüentemente, uma maior ingerência do poder central sobre os entes periféricos.⁹

Ressalta-se que o próprio federalismo dual pressupõe um mínimo de cooperação entre os entes federados, sem a qual não é possível vislumbrar a coexistência harmônica de poderes políticos atuantes sobre um mesmo território. Nesse contexto, o incremento da atuação dos governos no século XX, que assumiram diversos encargos socioeconômicos em razão da crescente complexidade da realidade, levaram ao fortalecimento da cooperação entre os entes centrais e periféricos nas Federações.¹⁰

⁸ “El *dual federalism* se caracteriza por resaltar los derechos de los Estados frente a la Unión (interpretación extensiva de la X Enmienda), enfatizando la división y la separación de las dos instancias de gobierno. Cada una es soberana dentro de su esfera, y ejerce sus poderes con independencia y exclusividad. Por ello, no mantienen entre sí relación alguna de supra o subordinación, sino estrictamente de igualdad y yuxtaposición.” ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. p. 348.

⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. Cit.. p. 21.

¹⁰ “Los grandes y graves problemas que provocó la gran crisis de los años 30, junto con la voluntad de la Administración Roosevelt de intevenir decisivamente em las áreas económicas y sociales que hasta el momento habían permanecido vírgenes a la acción estatal, trajeron consigo um sustancial incremento de los poderes federales, que, sin embargo, no bastaban para ejecutar el amplio y ambicioso programa de intervención del *New Deal*. Aun cuando en un primer momento se produjo um fuerte movimiento centralizador, se puso de manifiesto em seguida la necesidad de que la vasta acción estatal emprendida implicara también a los poderes locales (estatales y comunales), y se desarrollara sobre la base de uma estrecha colaboración entre todos los poderes públicos, que sustituyera la separación y la rivalidade por um espíritu de trabajo em común para el bienestar de la población. Em esta línea se enmarcan las prácticas cooperativas que encauzaron las relaciones federales de la época, y cuya impronta ha sellado irreversiblemente el carácter del federalismo norteamericano hasta nuestros días.” ROVIRA, Enoch Alberti. Op. Cit.. p. 350.

Nessa esteira, a experiência federalista mais recente, denominada federalismo cooperativo, inclui a chamada repartição vertical de competências¹¹, situação na qual há atuação conjunta das esferas de poder sobre uma mesma matéria, com atribuições em níveis distintos.¹²

O art. 24 da CRFB, que dispõe sobre a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, é um exemplo da repartição vertical de competências. Cabe à União, nesse caso, o estabelecimento de normas gerais sobre determinado assunto, que serão complementadas pelos demais, de acordo com as especificidades de cada região.

1.2 A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O MEIO AMBIENTE

Preliminarmente, faz-se necessário definir o sentido da expressão *meio ambiente* no presente estudo. MILARÉ distingue duas perspectivas principais adotadas no cenário jurídico: a visão estrita e a concepção ampla da expressão. A primeira corresponde exclusivamente ao patrimônio natural e à interação entre aquele e os seres vivos, desprezando o que não for relacionado aos recursos naturais. Por outro lado, o conceito amplo abarca toda a natureza original – constituída por solo, água, ar, energia, fauna e flora – e as alterações produzidas pelo homem.¹³

¹¹ “À vista, porém, das dificuldades acima apontadas, da evolução do federalismo e da ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, outras técnicas de repartição de competências foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas em campos exclusivos, mutuamente limitativas, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar. É o sistema que se reconhece na República Federal da Alemanha e agora no Brasil [...]” SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 481.

¹² Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência ‘material’ de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União –, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-Membro a complementação (v. §§ 1.º e 2.º). Diz-se, por isso, que cabe ao Estado-Membro uma competência ‘complementar’. Admite-se até que, à falta dessas normas gerais, o Estado-Membro possa suprir essa ausência (competência ‘supletiva’). FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 189.

¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 113.

A definição legal de meio ambiente no Direito brasileiro situa-se no art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81: “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.” Seguindo a referência legal, adota-se o conceito amplo da matéria.

A competência legislativa relacionada à proteção ambiental está presente em diversos dispositivos da Constituição brasileira. MORAES preleciona que as competências legislativas da União podem ser privativas, passíveis de delegação ou concorrentes. Os Estados, por sua vez, possuem competências remanescentes¹⁴, delegadas, concorrentes e privativas. Por último, os Municípios teriam uma esfera de competência privativa e outra de competência suplementar.¹⁵

A repartição de competências na CRFB é norteadada pelo princípio da predominância do interesse. De acordo com ele, os interesses podem ser predominantemente gerais, regionais ou locais. Os primeiros, por afetarem o Estado Federal como um todo, atraem a competência da União. Os interesses regionais e locais, por outro lado, são particulares de cada Estado ou do Município, respectivamente.¹⁶

Nessa perspectiva, também é mencionada a influência do princípio da subsidiariedade, que favorece a primazia dos níveis de governo mais próximos ao cidadão, de modo que “as atividades públicas devem ser desempenhadas, preferencialmente, pela autoridade mais próxima do destinatário da ação”.¹⁷

¹⁴ José Afonso da Silva aponta que as competências remanescentes dos Estados são exclusivas, uma vez que a Constituição não previu a possibilidade de delegá-las a outro ente da Federação, diferentemente das competências privativas da União, passíveis de delegação aos Estados-membros, nos termos do art. 22, parágrafo único. SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 482.

¹⁵ MORAES, Alexandre de. Op. Cit.. p. 319. O jurista José Afonso da Silva considera que a repartição de competências constitucionais é fundamentada na “técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.” SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 481.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 480.

¹⁷ SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. Competência Legislativa concorrente no Brasil: uma aplicação do princípio da subsidiariedade? In: **Constituição de 1988**, o Brasil 20 anos depois: o exercício da política, v. 2. Senado Federal. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/competencia-legislativa-concorrente-no-brasil-uma-aplicacao-do-principio-da-subsidiariedade>>. Acesso em: 20 jun. 2014. p. 4.

Outrossim, deve ser respeitada a autonomia do ente de menor nível, para que atue até o limite de sua capacidade. Além desse marco, justifica-se a intervenção do ente mais capacitado, em proveito do Estado Federal.

Igualmente, sobressai o princípio da leal cooperação. ALESSANDRA SILVEIRA preleciona que ele é um princípio orientador da interação entre as esferas do poder num sistema federativo, de maneira que constitui um

limite ao exercício de competências legitimamente acometidas – e à discricionariedade que lhe corresponde –, sempre que o exercício das mesmas prejudique gravemente os interesses de outrem [...] em detrimento dos objetivos constitucionalmente acordados.¹⁸

A competência legislativa privativa da União está especificada no art. 22 da CRFB, dispositivo bastante extenso, dotado de vinte e nove incisos. A doutrina é uníssona ao apontar que a multiplicidade de matérias ali presentes são um reflexo da forte centralização político-administrativa no país, característica que remonta ao período imperial e que foi bastante realçada a cada nova Constituição. Excetua-se o texto atual, em que podem ser percebidos sinais tênues de descentralização no Estado brasileiro.¹⁹

Apesar da literalidade do texto constitucional, que expressamente qualifica tais competências como privativas da União, SILVEIRA preleciona que, em matéria ambiental, deve-se levar em consideração o conjunto dos dispositivos relacionados à matéria. Essa ressalva é das mais importantes, em razão da competência conjunta de todas as esferas de poder no que tange à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição.²⁰

¹⁸ SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 279.

¹⁹ MENEZES DE ALMEIDA preleciona que o incremento dos poderes da União iniciou-se com a reforma da Constituição de 1891, realizada em 1926: “A expansão da autoridade federal não cessou mais. As sucessivas Constituições, até a de 1967, mormente na versão que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1/69, só fizeram alargar os poderes da União, criando uma dependência cada vez maior das autoridades estaduais em relação ao poder central. [...] O auge do processo de centralização, porém, foi atingido no sistema constitucional de 67/69, de que se diz ter estrangulado a Federação.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. Cit.. p. 28. Acerca do assunto, posiciona-se FERREIRA FILHO: “Mais do que nenhum outro, este artigo revela a realidade da Federação brasileira. Mostra ele a vastidão da competência da União, que não deixa muito para os Estados. Se comparado aos preceitos equivalentes das Constituições anteriores, de 1891 a 1964, revela à sociedade o acentuado processo de centralização por que passou, e passa, o Estado brasileiro. Entretanto, comparado com o da Constituição anterior, mostra uma tênue tendência a reverter esse rumo. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit.. p. 155.

²⁰ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 140.

A competência legislativa privativa da União para atuar na esfera ambiental está implícita em numerosos incisos do art. 22 da Constituição, que apresentam pontos de contato com a matéria em grau mais ou menos intenso:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
 I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
 II – desapropriação;
 [...]
 IV – águas, energia [...];
 [...]
 VIII – comércio exterior e interestadual;
 IX – diretrizes da política nacional de transportes;
 X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
 XI – trânsito e transporte;
 XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
 [...]
 XIV – populações indígenas;
 [...]
 XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
 [...]
 XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;
 [...]
 XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;
 [...]

Ressalta-se que, nos termos do parágrafo único do art. 22, é facultado à União autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias presentes no artigo, mediante a edição de lei complementar, situação que caracteriza a competência legislativa estadual delegada.²¹

A competência legislativa concorrente, prevista no art. 24 da CRFB, disciplina a dinâmica entre União, Estados e Distrito Federal no que tange à edição de leis por mais de um ente federado sobre a mesma matéria. Conforme explicado anteriormente, a atribuição legiferante se dá em diferentes níveis dentro de determinado assunto, de maneira que à União cabe editar normas de caráter geral, enquanto os Estados e o Distrito Federal têm a possibilidade de complementá-las de acordo com suas especificidades regionais²² e suprir eventual ausência ou

²¹ A delegação deve cumprir um requisito formal, um material e um implícito, respectivamente: ser objeto de lei complementar (art. 22, § único); somente podem ser delegados pontos específicos dentro das matérias presentes no art. 22 da CRFB (art. 22, § único); todos os Estados e o ente distrital, por analogia, devem ser contemplados na lei complementar em questão, devido ao princípio da igualdade federativa (art. 19). Cf. MORAES, Alexandre de. Op. Cit., p. 323.

²² Idem. p. 324.

omissão²³. O rol de incisos do referido artigo, relacionados à defesa do meio ambiente, são:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
[...]
V – produção e consumo;
VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IX – educação, cultura, ensino e desporto;
[...]
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;
[...]

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
§ 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
§ 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Percebe-se que a Constituição efetivamente adotou a técnica da repartição vertical de competências no artigo em análise, pois a interpretação da disposição constitucional revela que as normas gerais da União não podem regular peculiaridades, entendidas como situações que não se reproduzem de maneira uniforme no território nacional, a não ser que, a despeito de variações na situação fática das diversas regiões do país, a uniformização legislativa seja necessária para assegurar a segurança jurídica ou a manutenção do equilíbrio federativo.²⁴

É reconhecida, no âmbito da competência concorrente, a possibilidade de Estados e Distrito Federal complementarem a legislação nacional, adicionando o

²³ SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 483.

²⁴ “Sempre que inexistirem peculiaridades estaduais a justificar o tratamento normativo diversificado de certa matéria, sequer haverá necessidade de invocar a predominância do interesse nacional para legitimar a edição de normas gerais pela União. Uma tal invocação há de ser feita quando, a despeito de o objeto regulado apresentar variações estaduais ou regionais, a uniformização normativa em nível nacional revelar-se imperiosa, por razões de segurança jurídica ou de manutenção do equilíbrio federativo. São tais razões que conferem substância à regra da predominância do interesse federal.” REZENDE, Renato Moreira de. **Normas Gerais revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Fev. 2013. p. 25. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

que for necessário para aperfeiçoá-la ou para preencher eventuais lacunas²⁵, desde que adstritos a questões regionais. Os referidos entes possuem ainda o poder de suplementar a legislação federal, ou seja, de regulamentar plenamente os dispositivos presentes no art. 24 da CRFB que contenham normas gerais, enquanto não sobrevier legislação federal a elas atinente (art. 24, § 3º). Porém, a superveniência de lei federal retira a eficácia dos dispositivos da legislação estadual que lhe sejam contrários (art. 24, § 4º).

Outrossim, os parágrafos 2º e 4º do art. 24 discorrem sobre outras situações em que os Estados agem de maneira exclusiva: explorar os serviços locais de gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Deve ser mencionada, também, a competência para a criação de Municípios (art. 18, § 4º).

Um exemplo de matéria legislativa concorrente é a gestão de resíduos sólidos, que pode ser incluída em “controle da poluição”, situação prevista no inciso VI do art. 24. Observa-se que há legislação oriunda da União (a Lei Federal 12.305/2000, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), do Estado do Rio Grande do Sul (a Lei Estadual nº 9.921/93, que dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos no RS) e do Município de Porto Alegre (a Lei Complementar nº 728/2014, que institui o Código Municipal de Limpeza Urbana).

Acerca da competência legislativa municipal, ela divide-se em exclusiva e suplementar. A primeira decorre do art. 30, inciso I, que autoriza o ente federado a legislar sobre matérias de interesse local.²⁶ Esse conceito jurídico indeterminado, embora suscite algumas divergências, corresponde, segundo MORAES²⁷, aos “interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) [...]”

A segunda competência concedida aos Municípios, denominada suplementar, está prevista no art. 30, inciso II. Por meio dela, é possível que o ente federado em questão adapte legislações federais e estaduais à sua realidade local, de acordo

²⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 108.

²⁶ O exercício da competência exclusiva pelo Município de Porto Alegre possibilitou, por exemplo, a promulgação da aludida Lei Complementar nº 728/2014, que institui o Código Municipal de Limpeza Urbana.

²⁷ MORAES, Alexandre de. Op. Cit., p. 329.

com suas especificidades.²⁸ Ressalta-se que tal regulamentação não pode contradizer a legislação que tiver por base e deve necessariamente ter por fundamento o interesse local.²⁹

Cabe referir que a competência do Distrito Federal, chamada *reservada* pela Constituição, abarca as mesmas concedidas aos Estados e Municípios. Entretanto, em virtude da disposição contida no art. 22, XVII, cabe à União a organização do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios, bem como sua organização administrativa.

1.3 A COMPETÊNCIA MATERIAL RELACIONADA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A Constituição dispõe sobre o regime de distribuição do exercício das competências materiais – ou administrativas – entre os entes que compõem a Federação. As competências materiais são complementares às legislativas, uma vez que dizem respeito, essencialmente, à aplicação da legislação preexistente.

CELSO BASTOS considera que os referidos poderes são, na verdade, uma imposição à Federação de ônus consistentes na prestação de serviços e atividades: “Mais do que um poder político a ser extravasado numa legislação própria, a dar conformação à atividade estadual, cuida-se de atribuir tarefas específicas ao Estado nos diversos campos da economia, do social e do administrativo.”³⁰

²⁸ A respeito da questão, prelecionam Barreto e Corrêa: “Ocorre que, do ponto de vista legislativo, o texto constitucional distribuiu competências à União e aos Estados, permitindo aos Municípios tão-somente complementar a legislação federal e estadual ‘no que couber’ (artigo 30, inciso II). Assim, se ao Município não é vedado (como de fato não é) legislar sobre meio ambiente, deverá fazê-lo sempre de acordo com a legislação federal e estadual, no âmbito do interesse local.” BARRETO, Maria Sylvania Ribeiro Pereira; CORRÊA, Maria Lúcia. O Município e a questão ambiental: algumas propostas. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édis (Org.). **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. v. 3. Março/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1.264.

²⁹ MORAES, Alexandre de. Op. Cit.. p. 331.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 262. Diverso é o posicionamento de Patricia Azevedo da Silveira, que divide as competências constitucionais em explicitamente legislativas e implicitamente legislativas: “Em verdade, o que as distingue é o fato de, no elenco da competência dita legislativa, haver a menção expressa ao ato de legislar no *caput* do artigo [...]. No art. 23, o verbo legislar está ausente. Nele enunciam-se planos, metas, atos contidos nos verbos zelar, cuidar, proteger, preservar, fomentar, promover, combater, registrar, estabelecer, os quais derivam do ato de legislar. Daí concluímos que a competência descrita nesse dispositivo é implicitamente legislativa, mas se subordina à ideia da norma geral contida no artigo 24.” SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Op. Cit.. p. 60-61.

A CRFB, nesse ponto, adotou dois critérios distintos. O primeiro, a competência exclusiva, está disposto nos artigos 21, 25, §§1º e 2º, e 30, incisos III a IX. O segundo, denominado competência comum, abarca as matérias enumeradas no art. 23.³¹

Dessa maneira, são enumeradas nos vinte e cinco incisos do art. 21 as competências administrativas da União, dentre os quais destacam-se os seguintes incisos, que envolvem direta ou indiretamente questões ambientais:

- Art. 21. Compete à União:
- [...]
- VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- [...]
- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- [...]
- XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
- [...]
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- [...]
- XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados [...];
- XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

A mesma técnica foi utilizada no art. 30 para determinar as matérias que competem aos Municípios, arroladas em nove incisos, excetuados os incisos I e II,

³¹ MORAES, Alexandre de. Op. Cit.. p. 314-318.

que tratam da competência legislativa municipal. Colacionam-se os incisos pertinentes ao presente estudo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por sua vez, nos termos do art. 25, §1º, coube aos Estados a chamada competência remanescente, uma vez que lhes são reservadas as atribuições administrativas e legislativas que não tenham sido concedidas expressamente à União ou aos Municípios.³²

O ente distrital não foi contemplado expressamente na Constituição, no que tange a suas competências materiais exclusivas. Apesar dessa omissão, existe orientação da doutrina no sentido de aplicar o art. 32, §1º, da CRFB, muito embora o dispositivo diga respeito às competências legislativas do Distrito Federal, que são essencialmente as mesmas outorgadas aos Estados e Municípios.³³

Por outro lado, o art. 23 estabelece, em doze incisos concernentes a áreas em que prevalece o aspecto social e cultural, que a competência administrativa dos entes federados é comum. Nessa esteira, é “possível afirmar que todos os entes da Federação – União, Estados, Municípios, Distrito Federal – podem atuar em um

³² Ressalva-se que a exceção à competência remanescente prevista no art. 25, §1º, é a competência administrativa e legislativa em matéria tributária, presente no art. 154 da CRFB.

³³ “[...] será inviável a entidade distrital se a ela não forem carreadas as competências administrativas. [...] Por fim, muitas das competências administrativas existem em razão da existência de certas competências legislativas correlatas, ou mesmo as acompanham necessariamente. Assim, salvo casos excepcionalíssimos, a orientação de aplicar as regras de competência legislativa para solucionar o caso da competência administrativa do D.F. é de admitir como viável e inevitável.” TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1000.

mesmo nível, sem que haja supremacia de um em detrimento do outro”³⁴ Consoante o foco do presente trabalho, destacam-se os seguintes incisos:

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 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;

[...]

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

[...]

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

A lógica por detrás desse artigo é diversa daquela presente nos dispositivos que delimitam a competência administrativa exclusiva. Consoante FARIAS, os esforços mútuos realizados pelos entes que compõem a Federação são um instrumento “destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo”.³⁵ Nessa situação, as diferentes esferas de poder exercem influência umas sobre as outras, ou seja: têm a possibilidade de influenciar a atuação de outro ente mediante o desenvolvimento de estratégias comuns.

³⁴ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção estatal ambiental**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 30. No mesmo sentido, manifesta-se José Afonso da Silva: “[...] comum, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23).” SILVA, José Afonso da. Op. Cit.. p. 483.

³⁵ “Verifica-se que, com este tipo de competência, desejou o constituinte que fosse ele instrumento de ordem constitucional, destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, uma vez que o parágrafo único do art. 23 reza que ‘lei complementar fixará 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’.” FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 314.

Por outro lado, a competência exclusiva, como o próprio nome diz, estabelece esferas de competência independentes das demais, de maneira a excluir a ingerência de um ente federativo em uma competência que não seja sua.

O princípio da leal cooperação, ao qual já foi feita menção, desdobra-se em dois aspectos: além de impor aos entes federativos que exerçam suas competências sem prejudicar os interesses de outras esferas políticas, o princípio pode demandar a coatuação dos entes central e periféricos, caso ela seja necessária para a boa gestão do Estado Federal.³⁶

De fato, o federalismo cooperativo pressupõe a participação das diversas esferas governamentais, para que sejam efetivamente atingidos os objetivos comuns da Federação, que beneficiam cada uma das partes atuantes. Isso ocorre na medida em que os mencionados interesses possuem importância essencial para o bem-estar da população e o desenvolvimento das comunidades.³⁷

No plano internacional, a Alemanha desponta como um dos países cuja Constituição consagrou o federalismo cooperativo mais autêntico. ROVIRA, ao comentar o assunto, dedica um item às chamadas *tarefas comuns* (*Gemeinschaftsaufgaben*), descritas nos artigos 91a e 91b da Constituição alemã. As tarefas comuns são matérias cuja administração é mista, compartilhada entre os entes federativos na Alemanha, e abarcam setores relacionados ao ensino superior, ao aprimoramento da estrutura econômica e agrária regional e à proteção das costas marítimas. Segundo o autor, essa espécie de competência possibilita a participação do *Bund* (ente central) em determinadas funções dos *Länder* (entes periféricos), de maneira que se pode falar em planejamento e financiamento conjunto entre as duas esferas.³⁸

Essa espécie de competência compartilhada promove o estabelecimento de um planejamento-quadro (*Rahmenplanung*), uma lei federal que estabelece os princípios e diretrizes que deverão ser observados pelos entes periféricos quando da

³⁶ SILVEIRA, Alessandra. Op. Cit.. p. 279-280.

³⁷ ROVIRA, Enoch Albertí. **Federalismo y cooperación en la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. p. 522

³⁸ ROVIRA, Enoch Albertí. Op. Cit.. p. 520-522.

execução determinada tarefa comum.³⁹

Em matéria de preservação ambiental, a competência comum dos entes centrais e periféricos não foi consagrada unicamente no art. 23 da Constituição. O art. 225 incumbiu o Poder Público de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, de maneira que todos – União, Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares – devem observar a disposição constitucional:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A competência comum, conforme assinalado anteriormente, é marcada pela ausência de hierarquia entre os entes federados na assunção das tarefas que lhes são atribuídas. Apesar dessa característica, não se deve inferir que a atuação das três esferas de poder possa ser sobreposta ou até mesmo conflitante em face de um mesmo assunto. Pelo contrário, o desperdício de recursos e de esforços da

³⁹ “El contenido del plan-cuadro, que deberá ajustarse a las directrices fijadas por la ley federal correspondiente, consiste básicamente en una determinación de objetivos, que constituyen el parámetro para valorar y admitir, en su caso, los proyectos y planes particulares, de detalle, cuya elaboración y presentación corresponde a los Länder; un plan substantivo, que realiza una previsión de los medios a emplear y de sus costes; un plan financiero plurianual; y, finalmente, un plan de actuación, temporizado. [...] los planes e proyectos concretos de los Länder, que, en el caso de la legislación marco, no podrán ser reducidos a una mera concreción de detalles o a una simple adaptación a sus particulares circunstancias, sino que deberán contar con un espacio suficiente para tomar decisiones y realizar opciones de carácter substantivo.” ROVIRA, Enoch Albertí. Op. Cit., p. 523-524.

Administração deve ser sempre evitada, com o intuito de alcançar da maneira mais satisfatória possível a preservação dos bens ambientais mediante ações coordenadas dos entes políticos.⁴⁰

Acerca dessa questão, o parágrafo único do art. 23 determina que a nota distintiva da relação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios é a cooperação, com vistas ao “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Para tanto, estabelece que leis complementares indiquem de que maneira essa cooperação deve ocorrer.⁴¹

Em relação à temática ambiental, foi recepcionada pela Constituição vigente a Lei nº 6.938, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, entre outros feitos. Essa Lei é a base infraconstitucional da legislação ambiental brasileira e traz em seu texto diversas definições, inclusive o conceito de meio ambiente, a que se fez alusão.

Em termos de delineamento da cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o diploma normativo estabelece que a Política Nacional do Meio Ambiente – normas e planos que orientam a ação do Poder Público em matéria ambiental – visará “à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.”

O art. 6º, por sua vez, inclui os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no Sistema Nacional do Meio Ambiente. Nos §§ 1º e 2º, a Lei dispõe sobre as competências legislativas supletivas e complementares dos Estados e Municípios e determina que sejam observados os padrões ambientais estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, formado por representantes das três esferas da Federação.

⁴⁰ MUKAI, Toshio. A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 62, p. 85-87, mar./abr. 2012.

⁴¹ “Terá o constituinte de reforma entendido ser mais adequado, na espécie, prever que mais de um diploma legal venha a ser elaborado para disciplinar a matéria, considerando-se a variedade de competências comuns previstas no artigo 23, a recomendar que, a par da fixação de regras a serem observadas no exercício de todas elas, possa o legislador estabelecer regras específicas para o exercício desta ou daquela competência.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. Cit.. p. 116.

Constata-se que as orientações do referido diploma normativo, no que diz respeito à cooperação entre as unidades da Federação brasileira, são bastante gerais, porque existem poucas prescrições concretas acerca da competência comum para proteger o meio ambiente. Uma dessas orientações diz respeito à celebração de convênios entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), Estados, Municípios e Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, mediante o repasse de receitas obtidas com a aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (art. 17-Q).

Nove anos após a promulgação da Constituição brasileira, procurou-se organizar a questão da partilha das competências administrativas ambientais mediante a Resolução nº 237/97 do CONAMA. Em linhas gerais, a Resolução dispôs sobre critérios para exercício da competência relativa à atividade, prescreveu a competência do IBAMA no art. 4º, estabeleceu as dos Estados e do Distrito Federal no art. 5º e delimitou a esfera de competência dos Municípios no art. 6º.

Entretanto, a Resolução não conseguiu pôr fim aos inevitáveis conflitos de competência, tanto em relação ao licenciamento ambiental quanto a outras questões, tais como a titularidade da fiscalização ambiental. Há numerosos casos dessa natureza, cuja solução é dada pelo Judiciário, a exemplo de um Recurso Especial julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, no qual o IBAMA e a FATMA (Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina) entraram em conflito em razão da titularidade do licenciamento ambiental para obras de desassoreamento do rio Itajaí-Açu.

No caso em apreço, o STJ confirmou a decisão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que julgou parcialmente procedente a Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal, a fim de reconhecer a competência do IBAMA para realizar o licenciamento ambiental, tendo a FATMA competência meramente supletiva:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL. 1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento. [...] 3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a

situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado [...] impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, in casu, a FATMA, é supletiva. [...] 5. Recursos especiais improvidos.⁴²

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar nº 140 com o escopo de fixar normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum para proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar a fauna e a flora.

Destacam-se no diploma normativo determinados objetivos fundamentais dos entes federativos no exercício da competência comum, a saber: promover a gestão administrativa descentralizada democrática e eficiente (art. 3º, I), evitar atuações sobrepostas, de forma a prevenir conflitos de atribuições e assegurar uma atuação administrativa eficiente (inciso III) e garantir a uniformidade da política ambiental no país, observadas as peculiaridades regionais e locais (inciso IV). Observa-se que o ideal colaborativo perpassa a totalidade da Lei, cujos capítulos subsequentes, *dos instrumentos de cooperação* (II) e *das ações de cooperação* (III) indicam a tônica do diploma normativo.

⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Rel. Ministro José Delgado no REsp 588022/SC. Julgado em 17/02/2004, DJ 05/04/2004.

2 A COMPETÊNCIA COMUM PARA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: DESDOBRAMENTOS DO PODER DE POLÍCIA

O art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil incumbiu o Poder Público de zelar pela preservação da grande diversidade ambiental existente no Brasil. Para tanto, é necessária a aplicação de múltiplos instrumentos definidos pela legislação.

A variedade de situações que constituem uma ameaça à integridade do meio ambiente natural é o ponto de partida para perceber a complexidade da incumbência em questão. Em virtude disso, o foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente, composto por órgãos e entidades pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O advento do SISNAMA se deu com a Lei nº 6.938/81, que, em seu art. 6º, estabeleceu a estrutura do sistema: órgão superior, Conselho de Governo (inciso I); órgão consultivo e deliberativo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (inciso II); órgão central, Ministério do Meio Ambiente (cuja denominação no inciso III, Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, está defasada); órgãos executores, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (inciso IV); órgãos seccionais, órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela preservação do ambiente (inciso V); órgãos locais, órgãos ou entidades municipais responsáveis pela questão (inciso VI).

Nessa complexa estrutura, a gestão ambiental é exercida por órgãos integrantes da Administração Direta (v.g. Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais) e entidades integrantes da Administração Indireta⁴³ (v.g. IBAMA, Instituto Chico Mendes, ambas autarquias federais, e Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul).

⁴³ “Quando a União resolve criar uma entidade com personalidade jurídica própria, denominada, por exemplo, IBAMA, para executar atividades públicas relacionadas à proteção do meio ambiente, podemos afirmar que tal ente presta serviço público descentralizado, mediante outorga do Poder Público.” SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 52.

Nesse contexto, é importante mencionar que a Administração Pública detém poder regulamentar, decorrente da impossibilidade de a lei prever todas as situações relacionadas a sua aplicação. Assim, para viabilizar seu cumprimento, os Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) detêm o poder de expedir regulamentos sob a forma de decretos, com o objetivo de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas por ela (regulamento autônomo ou independente).⁴⁴ Os órgãos integrantes do SISNAMA também exercem parcela desse poder normativo.

O decreto pertence ao grupo dos atos administrativos normativos, assim como as instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações. Entretanto, conforme mencionado, a possibilidade de editar a referida norma é exclusiva dos Chefes do Executivo. Outras autoridades do mencionado Poder, a exemplo de Ministros de Estado e dirigentes de outros órgãos e entidades superiores, podem particularizar o conteúdo de leis e regulamentos utilizando as demais espécies de atos administrativos normativos, hierarquicamente inferiores ao decreto.⁴⁵

Além disso, os órgãos executores da Política Nacional do Meio Ambiente valem-se de instrumentos legais ligados ao exercício do poder de polícia, elencados no art. 9º, incisos I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII da Lei nº 6.938. São eles, respectivamente: o estabelecimento de padrões de qualidade voltados à preservação do meio ambiente; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais protegidos; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (SINIMA); o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação causada; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente e o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos naturais.

De acordo com MILARÉ, avulta nos referidos instrumentos a gestão clássica de comando e controle estatal, correspondentes ao poder de polícia da

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero de Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 131.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit.. p. 183-186.

Administração. Em virtude dessa prerrogativa, o Poder Público tem a possibilidade de limitar direitos, interesses ou liberdades em benefício do interesse público, que predomina em áreas como a proteção ambiental.⁴⁶

O poder de polícia, consoante a doutrina de CRETELLA JÚNIOR, corresponde ao “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública.”⁴⁷

Deve-se ressaltar, porém, que o Estado Federal só pode impor obrigações e proibições por intermédio de lei. Assim, DI PIETRO preleciona que cabe ao Legislativo criar as limitações ao exercício das liberdades públicas.⁴⁸ Por sua vez, o Executivo exerce um poder distinto: “regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).”⁴⁹

Isso significa que as referidas entidades criada pelo Poder Público para executarem a Política Nacional do Meio Ambiente detêm a prerrogativa de regulamentar e fiscalizar o serviço prestado.⁵⁰ O IBAMA, por exemplo, exerce seu poder regulamentar mediante a expedição de portarias e instruções normativas, visando à particularização de normas superiores (leis e decretos) a fim de possibilitar sua aplicação por parte da Autarquia. Por outro lado, exerce poder de polícia, ao impor limitações à atuação de particulares e do próprio Poder Público. Nesse sentido, ambos os poderes do IBAMA, normativo e de polícia, estão assentados no art. 2º do Decreto nº 6.099/2007, que regulamenta a Lei nº 7.735/89:

Art. 2º No cumprimento de suas finalidades e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, cabe ao IBAMA, de acordo com as diretrizes

⁴⁶ “Os instrumentos descritos nos citados incisos do art. 9º da Lei 6.938/1981 são regidos pela estrutura de regras e sanções, correspondentes ao poder de polícia definido no art. 78 do CTN.” MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 695.

⁴⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 20.

⁴⁸ As liberdades públicas são os direitos e garantias individuais, contidos, em grande medida, no art. 5º da CRFB e definidos por Mendes e Branco: “[...] caracterizam-se por impor ao Estado um dever de abstenção, um dever de não interferência, de não intromissão no espaço de autodeterminação do indivíduo. Esses direitos objetivam a limitação da ação do Estado sobre os bens protegidos (liberdade, propriedade...) e fundamentam pretensão de reparo pelas agressões eventualmente consumadas.” MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. Cit. p. 231.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 118.

⁵⁰ SANTOS, Mauro Sérgio dos. Op. Cit. p. 52-53.

fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes ações federais:

- I – proposição e edição de normas e padrões de qualidade ambiental;
- II – zoneamento ambiental;
- III – avaliação de impactos ambientais;
- IV – licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;
- [...]
- VI – fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

A exemplo do IBAMA, o Instituto Chico Mendes e as demais entidades estaduais e municipais executoras da Política Nacional do Meio Ambiente exercem os mesmos poderes, dentro da esfera de competência atribuída a cada um deles.

A Lei Complementar nº 140/2011 não menciona todos os mecanismos estatais que implicam a restrição de direitos em favor do meio ambiente. Suas disposições dizem respeito explicitamente à manutenção do SINIMA (arts. 7º, inciso VIII, 8º, incisos VII e VIII, 9º, inciso VII) ao zoneamento ambiental (arts. 7º, inciso IX, 8º, inciso IX e 9º, inciso IX), à instituição de áreas protegidas (inciso X dos arts. 8º, 7º e 9º), à fiscalização e imposição de multas (art. 17 e inciso XIII dos arts. 8º, 7º e 9º), ao licenciamento (arts. 12-15 e inciso XIV dos arts. 8º, 7º e 9º) e à autorização (arts. 11, 13 e 15, art. 8º, inciso XVI, inciso XV dos arts. 7º e 9º).

Percebe-se que os instrumentos utilizados pelo Poder Público no manejo da questão ambiental não possuem o mesmo grau de detalhamento legislativo e regulamentar, de maneira que a aplicação de alguns instrumentos é pouco difundida.⁵¹ Em virtude da essencialidade atribuída pelo ordenamento jurídico à fiscalização ambiental, ao SINIMA e ao licenciamento ambiental, é oportuno realizar uma análise dos referidos instrumentos antes de adentrar na questão da cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁵¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 693.

2.1 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE

O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente foi instituído pela Lei nº 6.938/81, em seu art. 9º, inciso VII, e consiste numa base de dados voltada a subsidiar decisões dos diversos níveis do Poder Público, mediante a disponibilização de dados oriundos dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.⁵²

O Decreto nº 99.274/90, que regulamenta a Lei nº 6.938, atribuiu à Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, entre outras funções, a de coordenar o SINIMA, de maneira a possibilitar o intercâmbio de informações entre os órgãos do SISNAMA (art. 11, II).

Oficialmente, o *software* foi anunciado em 2006, com o objetivo de agrupar dados sobre cobertura florestal, áreas prioritárias de preservação, terras indígenas, licenciamento ambiental e poços de água no Brasil, bem como a legislação ambiental federal, estadual e municipal. A grande inovação seria a possibilidade de cruzar informações oriundas de diversos bancos de dados dos órgãos do SISNAMA.⁵³

A Portaria nº 160/2009 do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente, contém disposições relevantes. De acordo com esse diploma, o SINIMA é o “braço informacional do SISNAMA” e sua criação e manutenção é o objetivo básico da Política em questão (art. 16).

Ademais, o art. 16 da Portaria estabelece que o Sistema, em consonância com a Política de Informação do Meio Ambiente, é compreendido numa acepção mais ampla do que no art. 16 do Decreto nº 99.274/90. Para o Ministério do Meio Ambiente, ele é também uma ferramenta para possibilitar o acesso público a informações, documentos e processos administrativos originados no âmbito do SISNAMA.

Esse entendimento encontra-se em consonância com a Lei nº 10.650/2003, que obriga os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente a permitirem o acesso a dados ambientais, documentos, expedientes e processos

⁵² MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 835.

⁵³ Conteúdo disponível em <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1044>. Acesso em: 04 maio 2014.

administrativos que estejam sob sua guarda (art. 2º, *caput*). Outrossim, não é exigido do cidadão que comprove possuir interesse específico nas informações solicitadas, bastando assumir a obrigação de não utilizá-las para fins comerciais e citar as respectivas fontes em caso de divulgação (art. 2º, §1º).

A referida Portaria atribui um elevado valor à informação que circula no âmbito do SISNAMA. Tal recurso, posto à disposição dos agentes públicos de maneira sistematizada e segura, é um valioso instrumento para potencializar os recursos da Administração, ao diminuir o esforço necessário para obter dados estratégicos e confiáveis. Essa visão é facilmente identificada na Seção II da Portaria, *Da gestão da informação*:

Art. 11. A gestão da informação é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações estratégicas que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do Ministério como produtor de conhecimento coletivo.

Art. 12. Os recursos de informação do Ministério do Meio Ambiente constituem valiosos ativos econômicos e o Ministério, ao garantir que a informação possa ser rapidamente localizada e intercambiada, auxilia no aproveitamento máximo destes ativos, mantidas as obrigações de privacidade e segurança e, considerando o aspecto fundamental da disponibilização de dados atualizados com qualidade de conteúdo, por meio do cumprimento de termos de adesão associados à adoção de Acordos de Nível de Serviço (SLA), com o propósito de despertar o interesse dos parceiros envolvidos com a área de informação ambiental.

Art. 13. A organização precisa pensar na informação como um de seus mais importantes componentes, principalmente no âmbito dos responsáveis pelas decisões estratégicas do Ministério do Meio Ambiente, envolvendo questões de ordem logística, como a disponibilidade de pessoal, de conhecimento técnico, de aspectos políticos e, buscando dirimir a dificuldade de transparência das questões que envolvem o risco ambiental e os impasses com a área econômica.

A iniciativa do Poder Público no sentido de reunir as informações ambientais em uma base de dados acessível a todos os níveis de governo é adequada à realidade contemporânea, em que o conhecimento circula facilmente, graças à rede mundial de computadores.

A Portaria traz determinações acerca da integração de sistemas e bases de dados pertencentes a outros órgãos diversos do Ministério do Meio Ambiente. Dispõe no art. 18, II, a, que é obrigatória no âmbito do SISNAMA a padronização de

terminologias utilizadas para classificar as informações, de modo a permitir a consolidação de todos os dados gerados pelos usuários. Em adição, o art. 18, I, *b*, proíbe a prevalência de padrões de redes existentes em órgãos do SISNAMA sobre os do SINIMA e prevê a transição gradual dos sistemas vigentes para os do *software* em questão.

Especialmente significativo é o art. 18, III, *a*, que preceitua a gestão descentralizada e integrada do Sistema, fundada na “descentralização e participação de todos os órgãos e entidades envolvidos em todas as suas etapas, além de estimular a parceria com outros poderes, níveis de governo e iniciativa privada [...]”.

No que diz respeito ao SINIMA, MACHADO esclarece que seu êxito depende da integração de esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O autor considera que a cooperação não hierarquizada entre os recursos humanos e financeiros das esferas governamentais resultará no fluxo da informação ambiental por todos os órgãos públicos relacionados ao manejo do meio ambiente. Entretanto, ressalta que tal colaboração não deve ser realizada mediante anulação de autonomias constitucionalmente garantidas.⁵⁴ Acerca da essencialidade da cooperação entre os entes da Federação brasileira, preleciona MILARÉ⁵⁵:

Note-se que os Estados, em sua esfera própria, podem instituir, de igual modo, o seu sistema de informação ambiental, o que não é fácil de criar, nem de operar. Na verdade, os órgãos ambientais ligados ao SISNAMA, os quais produzem informações ambientais, podem transmitir seus dados ao SINIMA e dele extrair informações. O SINIMA – como acontece com o SISNAMA – não tem vida própria: existe nos órgãos que o compõem e é por eles alimentado.

⁵⁴ “O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente pretende fazer fluir a informação ambiental por todos os órgãos públicos que tratam de matérias pertinentes ao meio ambiente. [...] Um sistema de informações visa à articulação das informações entre os diversos órgãos que recebem, organizam e transmitem essas informações. Para que o sistema de informações funcione no federalismo brasileiro é necessário que não se pretenda anular as autonomias constitucionais, mas se faça uma integração de esforços e de recursos humanos e financeiros, numa cooperação não-hierarquizada.” MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 184.

⁵⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 837.

2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é considerado o instrumento mais efetivo da Política Nacional de Meio Ambiente.⁵⁶ Por intermédio dele, o Poder Público condiciona a localização, a instalação, a ampliação e a operação de atividades que utilizam recursos naturais e, em virtude disso, podem ocasionar poluição ou degradação da área em que se situam.⁵⁷ Cabe ao Estado averiguar se o empreendimento pode existir, fornecendo as licenças necessárias com base nas leis ambientais.⁵⁸

O licenciamento consiste em um procedimento administrativo realizado por um órgão integrante do SISNAMA⁵⁹, na medida de sua competência legal, e tem por ponto culminante a concessão de licença ambiental ao empreendedor que tiver cumprido todas as exigências do órgão licenciador.⁶⁰

Foi inicialmente previsto no art. 9º, IV, da Lei nº 6.938/81, a qual também estabeleceu um rol de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos naturais em seu anexo VIII. O Decreto nº 99.274, que a regulamentou, fez menção ao licenciamento em diversos artigos e dedicou exclusivamente à matéria o capítulo 4, denominado *Do licenciamento das atividades*.

O CONAMA expediu diversas resoluções sobre o assunto, as quais abordam, majoritariamente, o licenciamento de atividades específicas (v.g. o licenciamento ambiental na Mata Atlântica, conforme a Resolução CONAMA nº 011/1990, o licenciamento simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário, Resolução nº 377/2006). O ato do Conselho de maior importância para o licenciamento ambiental,

⁵⁶ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 30.

⁵⁷ Resolução CONAMA 237/97, art. 1º, I.

⁵⁸ ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 75.

⁵⁹ É possível que mais de um órgão atue no licenciamento ambiental. Um exemplo é fornecido por Bessa Antunes, acerca do trâmite na esfera federal: “Cabe ao IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental [...] solicitar informações ao empreendedor sobre possíveis interferências em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados [...] com vistas a identificar a necessidade de intervenção de outros órgãos no licenciamento ambiental.” ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 227.

⁶⁰ “Em linhas gerais, tem-se que o licenciamento ambiental, como todo procedimento administrativo, pode ser enxergado como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo, consistente numa licença.” MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 778.

entretanto, é a Resolução nº 237/1997, que deu tratamento mais completo ao procedimento, sendo aplicável aos órgãos federais e, subsidiariamente, aos Estados e Municípios que não tenham abordado o tema em normas próprias.⁶¹

Recentemente, a Lei Complementar nº 140 dispôs sobre a competência para realizar o licenciamento ambiental, além de fixar regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Município visando à preservação da fauna e da flora, entre outros objetivos.

Uma vez que o licenciamento deve anteceder a construção, a instalação, a ampliação, a modificação e a operação de obras e atividades que utilizem recursos naturais e sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, o CONAMA, no exercício de competência outorgada pela Lei nº 6.938/81⁶², elaborou um rol de empreendimentos que obrigatoriamente devem obter licenças ambientais para atuarem em território nacional.

A lista das atividades contidas no Anexo I da Resolução nº 237/97 é bastante extensa e abrange praticamente todos os setores da economia. Mesmo assim, por não ser possível a previsão legal de todas as atividades submetidas ao poder de polícia ambiental, o art. 2º, §2º, da Resolução, prescreve que os órgãos ambientais têm competência para prever outras situações em que a concessão das referidas licenças deve ser exigido.⁶³

Conforme o Anexo da Lei nº 6.938/81, são exigidas as licenças prévia, de instalação e de operação. Cada uma delas está ligada a uma fase de implantação da atividade fiscalizada: planejamento, construção e início do funcionamento, respectivamente. Sua concessão pode se dar isolada ou sucessivamente⁶⁴, de acordo com a natureza, a característica e a fase do empreendimento. O

⁶¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 215.

⁶² Lei nº 6.938/1981, 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."

⁶³ "É preciso esclarecer que as atividades sujeitas ao licenciamento não se limitam à listagem do Anexo I da Resolução em comento, visto que não se trata de um rol taxativo. De acordo com a maior parte da doutrina, a lista de atividades do citado anexo é de caráter exemplificativo, até porque a cada dia surgem novas atividades e novas tecnologias, cada uma com impactos ambientais diferentes." FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: ... p. 44.

⁶⁴ Resolução CONAMA 237/1997, art. 8º, § único.

consentimento do Poder Público depende da observância, por parte do empreendedor, de diversas condições, restrições e medidas de controle ambiental.⁶⁵

MILARÉ identifica pelo menos oito fases no procedimento de licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Resolução nº 237/1997: definição pelo órgão licenciador de quais documentos e estudos ambientais deverão ser apresentados pelo empreendedor, para dar início ao processo; anúncio público do requerimento da licença; análise pelo órgão ambiental dos documentos apresentados e realização de vistoria técnica, caso seja necessário; possibilidade de solicitação de informações complementares ao empreendedor; realização ou dispensa da audiência pública; possibilidade de solicitação de informações complementares em virtude da audiência pública; emissão de parecer técnico e, em alguns casos, de parecer jurídico; e deferimento ou indeferimento do pedido de licença.⁶⁶

Os documentos solicitados no início do procedimento correspondem, entre outros, a uma planta com demarcação do empreendimento, memorial descritivo da atividade a ser implantada e estudo ambiental definido pelo órgão competente.⁶⁷ O art. 1º, III, da Resolução CONAMA 237/97, conceitua a expressão “estudos ambientais”: são análises voltadas para aferir o impacto ambiental oriundo da atividade a ser licenciada. A Resolução cita alguns exemplos, tais como o relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

A Resolução nº 237/97 prescreve, em seu art. 3º, que o licenciamento de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental depende de prévio estudo de impacto ambiental e elaboração do respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente⁶⁸,

⁶⁵ Resolução CONAMA 237/1997, art. 1º, II.

⁶⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 779-780.

⁶⁷ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Op. Cit. p. 87-88.

⁶⁸ Acerca da matéria, foi editada a Resolução CONAMA 01/1986, cujo art. 2º elenca algumas atividades que devem incluir a realização do referido estudo, bem como do relatório que o acompanha: estradas de rodagem com pelo menos duas faixas (inciso I), extração de combustível fóssil (inciso IX), aterros sanitários (inciso X), entre outras previsões.

ao qual se dará publicidade.⁶⁹

A concessão da licença prévia ocorre preliminarmente, na fase em que se planeja a implantação de atividade. Por meio dela, é aprovada a concepção do projeto e sua localização, declarando-se a viabilidade ambiental do empreendimento. Em contrapartida, são estabelecidos requisitos básicos e condicionantes que devem ser atendidas pelo solicitante.⁷⁰ Ressalta-se que a aprovação da localização do empreendimento licenciado deve se dar em consonância com eventuais regras que estabeleçam o zoneamento ambiental na região.⁷¹

Obtida a licença de instalação, é autorizada a implantação da atividade nos termos dos planos e projetos anteriormente aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes. A fim de obter a referida licença, o empreendedor deve observar o Plano Básico Ambiental, que consiste num conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias voltadas para a diminuição do impacto ambiental resultante da obra em questão.⁷²

Há, por fim, necessidade de ser expedida a licença de operação, mediante a qual é possível a exploração da atividade. Ela é concedida após a verificação do efetivo cumprimento das licenças anteriormente expedidas. Em adição, são impostas outras medidas de controle ambiental e condicionantes, que devem ser cumpridas pelo empreendedor durante a operação.⁷³ A atividade de extração de saibro, por exemplo, frequentemente envolve a formação de taludes, cuja altura e

⁶⁹ O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) são instrumentos jurídicos voltados para a prevenção dos danos ambientais oriundos de atividades em fase de licenciamento ambiental. Estão previstos, de maneira genérica, no art. 9º, III, da Lei nº 6.938/1981 e no art. 17, §§ 1º, c, 2º e 3º. A Resolução CONAMA 01/1986 é inteiramente dedicada ao assunto. O EIA é um instrumento de planejamento que visa a quantificar e qualificar, de forma antecipada, os impactos ambientais oriundos de uma determinada atividade. Por isso, é considerado um procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais. O RIMA, por sua vez, traz as conclusões do EIA de maneira simplificada e objetiva, sendo acessível ao público em geral. MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 745-753.

⁷⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 235.

⁷¹ O Zoneamento Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, presente no art. 9º, II, da Lei nº 6.938. Consoante Bessa Antunes, “é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas [...]”. O principal instrumento do planejamento (zoneamento) urbano é o Plano Diretor”. ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 489.

⁷² GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Op. Cit.. p. 126.

⁷³ Idem. p. 126.

inclinação máximas são determinadas na licença de operação pelo órgão licenciador, com a intenção de evitar desmoronamentos.

Embora o Decreto nº 99.274/1990 só tenha previsto a exigência das três licenças comentadas, o art. 9º da Resolução nº 237/97 dispõe que os órgãos ambientais podem definir, quando necessário, licenças ambientais específicas e a compatibilização do processo de licenciamento, de acordo com as características da atividade licenciada.⁷⁴ Nesse sentido, a exploração e produção de petróleo no Brasil e respectivo licenciamento são abordadas na Resolução nº 23/1994. Entre outras determinações, o Conselho exige sejam obtidas, antes da exploração e lavra das jazidas, a licença prévia para perfuração e a licença prévia de produção para pesquisa, além das rotineiras licenças de instalação e de operação.⁷⁵

As licenças ambientais são concedidas por período determinado, sendo estabelecidos prazos mínimos e máximos de vigência na Resolução nº 237/97, que variam de acordo com a espécie de licença concedida.⁷⁶ Essa característica reflete a preocupação da Administração em desestimular a manutenção de padrões ambientais e tecnologias ultrapassadas nas atividades licenciadas.

⁷⁴ Paulo Affonso Leme Machado defende que as licenças ambientais não podem ser criadas por ato do CONAMA ou dos órgãos ambientais executores da Política Nacional do Meio Ambiente: "Razoável, portanto, concluir-se que as licenças, autorizações, aprovações prévias e permissões só possam ser criadas por lei ou a lei deverá prever a sua instituição por outro meio infralegal. O decreto do Presidente da República, do Governador do Estado ou do Prefeito Municipal somente poderá criar uma licença ambiental se a lei anterior expressamente cometer-lhe tal tarefa. Da mesma forma, as licenças ambientais não podem ser instituídas por portaria do IBAMA [...], pelos órgãos públicos ambientais dos Estados e dos Municípios, pelo CONAMA ou por outros conselhos." MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit.. p. 268-269.

⁷⁵ Resolução CONAMA 23/1994, art. 5º.

⁷⁶ Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

2.3 FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

A fiscalização ambiental é uma das facetas do poder de polícia exercido pelo Estado Federado.⁷⁷ Por meio dessa atividade, contata-se se os particulares e o próprio Poder Público estão agindo de acordo com as normas ambientais. Uma vez que os parâmetros normativos têm por objetivo garantir um mínimo necessário para a sustentabilidade dos recursos naturais, sua observância garante, em tese, o equilíbrio ecológico. Por essa razão, diz-se que a atividade fiscalizatória possui um caráter preventivo dos danos ambientais, além de sua faceta repressiva que lhe é ínsita.⁷⁸

O art. 2º, inciso III, da Lei nº 6.938, prevê que a fiscalização do uso dos recursos naturais é um dos princípios que devem ser atendidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ecológica.

A competência para efetuar a fiscalização ambiental é atribuída aos órgãos executores da política ambiental: IBAMA, Instituto Chico Mendes (na esfera federal) e órgãos ambientais estaduais e municipais.⁷⁹ No Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.330/94, que dispõe, entre outros assuntos, sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental e a implementação da política ecológica do Estado, atribuiu aos órgãos executivos do Sistema⁸⁰ a competência para fiscalizar “obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente.”⁸¹

⁷⁷ “O poder de polícia aplicado ao plano ambiental advém da polícia administrativa, ou seja, aquela que incide sobre bens, direitos e atividades, inerente a toda Administração Pública. É através do poder de polícia ambiental que o Estado, cumprindo uma disposição constitucional, protege o meio ambiente, elevado à condição jurídica de bem de uso comum do povo.” GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Op. Cit.. p. 141.

⁷⁸ “A fiscalização é uma das atividades mais relevantes para a proteção do meio ambiente, pois é por meio dela que danos ambientais podem ser evitados e, se consumados, reprimidos.” ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 173-174.

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 6.938/1981, Art. 6º, incisos IV, V e VI.

⁸⁰ Órgãos executivos, no âmbito do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, correspondem aos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.330/1994, Art. 5º, inciso IV.

⁸¹ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.330/1994, Art. 9º, inciso XXII.

A Lei Complementar nº 140/2011, no inciso XIII dos artigos 7º, 8º e 9º, e no art. 10, trata das ações fiscalizatórias da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, respectivamente. Ademais, o art. 17 dispõe acerca da competência para apuração de infrações à legislação ambiental mediante processo administrativo.

Essa faceta do poder de polícia possui caráter repressivo e tem por objetivo coibir o descumprimento de normas ambientais. Assim, caso o agente competente constate comportamento antijurídico, em detrimento do equilíbrio ecológico, ele tem o poder-dever de lavrar auto de infração, que pode originar um processo administrativo. A comunicação a outras instâncias, em especial ao Ministério Público, leva à persecução criminal e à responsabilização do infrator na esfera cível, dependendo da situação apurada.⁸²

Em nível federal, a questão da apuração das infrações administrativas e crimes ambientais é abordada pela Lei nº 9.605/98 e pelo Decreto nº 6.514/2008, que a regulamentou, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo federal em geral. No âmbito do Estado do RS, deve ser observada a Lei nº 11.520/2000 (Código Estadual do Meio Ambiente).

O Decreto nº 6.514/2008 traz um rol bastante extenso de infrações administrativas ambientais e disposições acerca da averiguação da ocorrência do ilícito. Ressalta-se que o art. 95 determina que o processo administrativo será orientado por diversos princípios, a saber: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além dos critérios previstos no art. 2º, § único, da Lei nº 9.784/99.⁸³

O processo administrativo desdobra-se no próprio órgão que efetuou a autuação. A Portaria nº 341/2011 do Ministério do Meio Ambiente, que aprovou o

⁸² FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 69, p. 87-88, mai./jun. 2013.

⁸³ A respeito dos limites da fiscalização, Bessa Antunes preleciona que “qualquer atividade está submetida aos princípios e preceitos constitucionais, não podendo ser exercida ao arripio da Lei Fundamental da República. Para tal, há que se observar precipuamente o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal; em especial os princípios de legalidade, publicidade e impessoalidade. A fiscalização deve agir dentro dos estreitos limites do respeito aos direitos e garantias individuais, inclusive àqueles referentes à privacidade do domicílio.” ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 176-177.

Regimento Interno do IBAMA, estabelece que a tramitação, a instrução e o julgamento de processos administrativos de apuração de infrações ambientais serão realizadas no Gabinete da Presidência, nas Superintendências, nas Gerências Executivas e nas Unidades Avançadas do IBAMA.⁸⁴

Ao constatar a prática de infração ambiental, o agente competente deverá lavrar o auto de infração, a que se dará ciência ao autuado para que possa apresentar defesa perante o órgão administrativo.⁸⁵

A autoridade julgadora, mediante o deferimento da produção de provas necessárias para a formação da convicção quanto à ocorrência do ilícito, deverá garantir o direito ao contraditório durante a instrução probatória. Nas situações em que a matéria sob julgamento disser respeito à interpretação jurídica de determinada situação de fato, antes de ser prolatada a decisão de mérito, deverá ser elaborado um parecer jurídico não vinculante, a fim de subsidiá-la.⁸⁶ Ressalta-se que a decisão da autoridade julgadora não está adstrita às sanções cominadas no auto de infração, de maneira que o valor da multa aplicada pode ser alterado, respeitados os limites da legislação ambiental.⁸⁷

Por derradeiro, é prevista a possibilidade de interposição de recurso hierárquico à autoridade que proferiu a decisão atacada, que pode reconsiderá-la ou encaminhar o recurso à autoridade superior⁸⁸ indicada em ato próprio da entidade ou órgão ambiental julgador.⁸⁹

As sanções aplicáveis pela autoridade ambiental decorrentes da prática de infração ambiental estão descritas no art. 72 da Lei nº 9.605/98: advertência; multa simples; multa diária; apreensão de animais, produtos, subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos e veículos utilizados na infração; destruição ou inutilização de produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra;

⁸⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria 341/2011, Art. 11, §2º.

⁸⁵ BRASIL. Decreto nº 6.514/2008, Art. 96.

⁸⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 428-429.

⁸⁷ BRASIL. Decreto nº 6.514/2008, Art. 123.

⁸⁸ “[...] nos termos da Lei nº 9.784/99, cabem recursos administrativos das decisões de mérito e de legalidade. Assim, há uma ampla gama de possibilidades de revisão da decisão de ‘primeira instância’, contudo a norma não definiu uma instância administrativa autônoma capaz de assegurar isenção para a análise dos recursos, o mesmo ocorrendo com a Lei nº 9.605/98. Trata-se de uma inexplicável aversão brasileira ao contencioso administrativo e uma inadequada compreensão da possibilidade de revisão judicial dos atos administrativos. Fato é que urge a criação de instrumentos administrativos autônomos diante de órgãos executivos para o exame dos recursos administrativos.” ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit.. p. 432.

⁸⁹ BRASIL. Decreto nº 6.514/2008, Art. 127.

suspensão parcial ou total de atividades e restritiva de direitos.⁹⁰ Conforme afirmado anteriormente, a imposição de sanções administrativas deve respeitar o princípio da legalidade, de maneira que só podem ser aplicadas caso tenham sido previamente dispostas em lei.⁹¹

⁹⁰ Art. 20. As sanções restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas são:
I - suspensão de registro, licença ou autorização;
II - cancelamento de registro, licença ou autorização;
III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
IV – perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e
V - proibição de contratar com a administração pública;

⁹¹ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Op. Cit.. p. 142.

3 PANORAMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

O art. 23, § único, da Constituição de 1988 determinou a edição de lei Complementar para fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no exercício das competências administrativas comuns.

Apesar disso, no que diz respeito à proteção do meio ambiente, o comando constitucional só foi cumprido em 2011, com a promulgação da Lei Complementar nº 140. Significa dizer que, durante um período de 23 anos, não houve uma Lei regulamentadora desse ponto. Tal lacuna legislativa gerou diversos conflitos entre os órgãos ambientais do SISNAMA, especialmente no que diz respeito ao licenciamento e à fiscalização ambientais.

Nesse interregno, a Lei nº 6.938/81 detinha uma grande importância, ao buscar harmonizar a atuação dos três níveis do governo. O diploma normativo regravava, entre outros pontos, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre eles o licenciamento ambiental, detentor de uma posição de destaque na Lei, por merecer um maior nível de detalhamento em relação aos demais instrumentos. Apesar disso, a questão da competência para efetuar o licenciamento ambiental estava limitada ao art. 10, *caput* e §4º. A regulamentação da legislação coube ao Decreto nº 99.274/90, que tratou da matéria nos arts. 17 e 19, §§ 2º, 4º, 5º em termos praticamente idênticos ao da referida Lei.

Com o intuito de estabelecer critérios mais específicos para a aplicação de determinados instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA editou diversas Resoluções⁹², fazendo uso do poder normativo a ele outorgado pela

⁹² “Tal regulamentação, no entanto, não fora efetivada até o ano de 2011, razão pela qual o CONAMA, em virtude de suas atribuições outorgadas pela Lei 6.938/81, entendeu por bem suprir a lacuna legal, no intuito de dar maior eficiência a tão importante instrumento de gestão ambiental, assim como dirimir quaisquer dúvidas acerca da competência licenciadora em matéria ambiental, o que o fez por meio da Resolução n. 237/97, em seus artigos 4º ao 7º.” ARAÚJO, Sarah Carneiro. Op. Cit.. p. 187.

Lei nº 6.938/81.⁹³

A principal delas, a Resolução nº 237/1997, tinha por objetivo preponderante fixar preceitos sobre o licenciamento ambiental. Em suas razões, foram apontadas uma série de necessidades que levaram à edição do ato, tais como: efetivar a utilização do instrumento; regulamentar aspectos do licenciamento ambiental instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente; estabelecer critérios relativos ao exercício de sua competência⁹⁴ e integrar a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA, conforme suas respectivas competências.

3.1 A RESOLUÇÃO Nº 237/1997 DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Resolução delimitou, nos artigos 4º, 5º e 6º, a competência licenciadora dos órgãos integrantes do SISNAMA que exercem atividade fiscalizadora: IBAMA, órgãos ambientais estaduais ou distritais e órgãos ambientais municipais, respectivamente.⁹⁵ O critério preponderante adotado pelo ato normativo na definição do órgão competente em determinado contexto é a área de influência direta do impacto ambiental. Entretanto, a Resolução, por vezes, altera seu posicionamento e adota outra sistemática, exposta na sequência.

Nos termos do ato normativo em comento, cabe ao IBAMA efetuar o licenciamento de atividades ou empreendimentos geradores de *significativo* impacto ambiental, seja nacional ou regional:

⁹³ BRASIL. Lei nº 6.938/1981, 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.

⁹⁴ "A competência licenciadora ambiental – ou licenciatória, como alguns autores a denominam – é aquela que confere aos entes federados capacidade para agir administrativamente no controle das ações potencialmente poluidoras, a fim de averiguar a viabilidade ambiental e a obediência das normas de tutela ambiental quando da localização, da instalação e da operação das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores, estabelecendo medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensadoras dos eventuais danos decorrentes da implantação daqueles." ARAÚJO, Sarah Carneiro. Op. Cit.. p. 179.

⁹⁵ Apesar de o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade possuir competência para fiscalizar e efetuar licenciamento ambiental, sua criação se deu em agosto de 2007, por meio da Lei nº 11.516/2007, posteriormente à edição da Resolução CONAMA nº 237/1997. O art. 1º, IV, da referida lei declara que o Instituto exerce poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Art. 4º – *Omissis*

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º – O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º – O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

A partir da leitura do artigo, depreende-se que o licenciamento federal deve ocorrer nas situações em que o impacto decorrente da atividade transcende os limites do país ou afeta o território de dois ou mais Estados.⁹⁶ Nesses casos, a Resolução nº 237/97 aponta que o IBAMA é a entidade responsável pelo procedimento administrativo em questão.

Além da área de influência do impacto ambiental, a leitura dos incisos do art. 4º revela que, além da área de influência do impacto ambiental, foram adotados outros critérios para definir as situações em que se faz necessária a atuação do IBAMA.

Pode ser percebido, no inciso I, o critério do domínio da área em que se situa a atividade licenciada, uma vez que unidades de conservação sob o domínio federal, o mar territorial e as terras indígenas são bens da União, nos termos do art. 20 da Constituição. Por outro lado, a federalização do licenciamento de atividades situadas na plataforma continental e na zona econômica exclusiva evidencia a aplicação de um critério geográfico. Faz-se presente também a influência da segurança nacional, em caso de atividades militares ou relacionadas à energia nuclear.⁹⁷

⁹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão p. 432-433.

⁹⁷ ARAÚJO, Sarah Carneiro. Op. Cit., p. 191.

Em síntese, a competência da União para realizar o procedimento se dá por diversos critérios, de maneira a excluir a atuação estadual e municipal. Conseqüentemente, as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental que não se enquadram no art. 4º, são de responsabilidade estadual ou municipal.⁹⁸

De acordo com a Resolução, é competente o órgão ambiental estadual ou distrital quando a atividade ou empreendimento solicitante enquadrar-se em uma de quatro hipóteses: localizar-se no território de mais de um Município ou em unidades de conservação pertencentes aos Estados ou ao Distrito Federal; situar-se em formas de vegetação natural de preservação permanente, assim considerada por normas federais, estaduais ou municipais; seus impactos ambientais diretos ultrapassarem os limites territoriais de um ou mais Municípios ou quando o licenciamento ambiental tiver sido delegado pela União aos Estados ou Distrito Federal.⁹⁹ Ressalta-se a existência de mais de um critério definidor da competência estadual, a exemplo do que ocorre no âmbito federal.

A regra geral, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei nº 6.938/81 – até o advento da Lei Complementar nº 140/2011, que deu nova redação ao artigo –, era o licenciamento ambiental ser realizado pelo órgão ambiental estadual ou distrital. O IBAMA atuava em caráter supletivo:

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

As hipóteses de atuação supletiva, embora não tenham sido esclarecidas pela legislação, decorrem da omissão do órgão ambiental legitimado para efetuar o

⁹⁸ “[...] a competência federal para a expedição da licença ambiental é certa e se delimita através do art. 4º da Resolução nº 237/97 do CONAMA. Portanto, as atividades e empreendimentos que necessitarem de licença ambiental, nos termos do Anexo I da Resolução nº 237/97, mas que não se encontrarem arroladas como de competência federal, por exclusão, são de competência estadual ou municipal. Trata-se da aplicação do princípio da competência residual.” BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 175.

⁹⁹ Resolução CONAMA nº 237/1997, Art. 5º.

licenciamento ou de sua inépcia para efetuar o procedimento, conforme entendimento vigente à época.¹⁰⁰

Quanto ao órgão ambiental do Município, incumbe-lhe realizar, nos termos da Resolução em comento, os licenciamentos delegados pelo Estado e os relativos a empreendimentos e atividades de impacto local, ouvidos os órgãos competentes da União, Estados e Distrito Federal, quando necessário.¹⁰¹ O impacto ambiental local pode ser definido como qualquer alteração direta das propriedades do meio ambiente, “que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio e/ou a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município.”¹⁰²

Outrossim, em todos os casos de licenciamento ambiental, o Município deve fornecer uma certidão atestando que a atividade sob análise está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

Ressalta-se que a Lei nº 6.938 previu a competência do Município somente para efetuar a fiscalização ambiental, nos termos do art. 6º, VI.¹⁰³ No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 11.520/2000 (Código Estadual do Meio Ambiente) outorgou competência licenciatória aos Municípios em termos praticamente iguais aos da Resolução nº 237/97 do CONAMA.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Nesse sentido, a jurisprudência do TRF4: "ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA URBANA. ART. 2º, § ÚNICO DO CÓDIGO FLORESTAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA. ARTIGO 11, § 1º DA LEI Nº 6.938/81. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. COMPETÊNCIA COMUM. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA LICENÇA MUNICIPAL. 1. A Fundação Municipal de Meio Ambiente autorizou a supressão de vegetação secundária, a qual estava em estágio médio de regeneração natural, na zona urbana de Blumenau. [...] 4. Não ocorrência de omissão ou inércia, pois houve o licenciamento para a construção da oficina mecânica. Para que seja admitida a atividade supletiva do IBAMA deve ocorrer a inépcia, ou, em outras palavras, a falta absoluta de aptidão técnica do órgão municipal para o licenciamento. 5. Apelação e remessa oficial improvidas. (BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. APELREEX 200772080036820. Relator: João Pedro Gebran Neto. Publicação: D.E. 30/09/2009. Julgamento: 08/09/2009. Apelação e remessa oficial improvidas. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 21 jun. 2014).

¹⁰¹ Resolução CONAMA nº 237/1997, Art. 6º.

¹⁰² BARROS, Wellington Pacheco. Op. Cit.. p. 176.

¹⁰³ Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; [...] (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989). BRASIL. Lei nº 6.938/1981.

¹⁰⁴ Art. 69 - Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.520/2000.

O Conselho do Meio Ambiente do Estado do RS, por sua vez, editou a Resolução nº 05/1998, cujo anexo arrolou empreendimentos e atividades que, por causarem impacto ambiental local, deveriam ser licenciados pelos Municípios. O art. 2º da referida Resolução ressaltou que, no caso da perturbação gerada pelas atividades listadas ultrapassar o âmbito local, a competência para efetuar o licenciamento retornaria ao Estado.¹⁰⁵

Porto Alegre, por meio da Lei nº 8.267/1998, normatizou a questão do licenciamento sob sua alçada. Determinou que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente concederá as licenças ambientais relativas às atividades de preponderante interesse local: aquelas definidas por resolução do CONSEMA, as constantes em resoluções do Conselho Municipal do Meio Ambiente e as delegadas ao Município pelo órgão ambiental estadual competente, a FEPAM.

Posteriormente, a Resolução nº 102/2005 do CONSEMA revogou o ato anterior do Conselho. Ela dispõe acerca dos critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental municipal no âmbito do Rio Grande do Sul e, mais especificamente, define as atividades e empreendimentos de impacto local, listadas no anexo do ato normativo.¹⁰⁶

Por fim, a Resolução nº 237/97 do CONAMA preocupou-se com a estruturação dos órgãos ambientais, ao prescrever que, para exercerem suas competências licenciadoras, todos os entes federados devem implantar um Conselho de Meio Ambiente e possuir profissionais legalmente habilitados para realizar o procedimento administrativo, nos termos do art. 20 do referido ato legal.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Art. 1º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado, quando couber, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades relacionadas no Anexo Único, parte integrante desta Resolução, onde, também, estão fixados os respectivos portes, que lhes caracterizam como de impacto local. Parágrafo 2º - quando a ampliação de empreendimentos e atividades já licenciados pelo órgão municipal de meio ambiente ultrapassarem os portes de impacto local, indicados no Anexo Único, a competência do licenciamento ambiental retorna ao Estado, podendo esta ser delegada ao Município por simples autorização formal do Órgão Estadual de Meio Ambiente. RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA nº 05/1998.

¹⁰⁶ Lei Municipal nº 8.267, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município de Porto Alegre, cria a Taxa de Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_8267.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014, arts. 6º e 7º.

¹⁰⁷ “Um tal sistema reclama base legal e mecanismos gerenciais que lhe garantam legitimidade, eficiência e eficácia, para que as intervenções feitas sob sua inspiração venham adequar-se ao tratamento correto à gestão ambiental [...] e ao tratamento do meio ambiente como patrimônio da coletividade.” MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão** p. 435.

3.2 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO

A Resolução nº 237/97 foi criticada por parcela expressiva da doutrina brasileira. Diversos estudiosos do Direito Ambiental consideraram o ato normativo em questão inconstitucional, por tratar de matéria reservada à lei complementar.¹⁰⁸ Em suas razões, afirmaram que a resolução extravasou a parcela de poder normativo do Conselho e inovou no âmbito normativo ao dispor sobre assuntos diretamente relacionados àqueles previstos no art. 23, VI, da CRFB:

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.¹⁰⁹

Um dos pontos mais criticados do ato legal é a previsão de que os Municípios detêm a prerrogativa de conceder licenças ambientais a “empreendimentos e atividades de impacto local”, preceito que destoava da Lei nº 6.938/81. Em razão desse intrincado cenário, houve notícia de que consultorias jurídicas aconselharam seus clientes a buscarem licenças ambientais perante os órgãos estaduais e

¹⁰⁸ “Muitos autores e julgadores entenderam que tal repartição usurpava a competência comum atribuída pela CF/88 aos três níveis de governo, assim como adentrava numa seara que não seria de competência de uma mera resolução, e sim, repita-se, de uma lei complementar, razão pela qual rechaçavam a obediência da competência para licenciar ali estabelecida.” ARAÚJO, Sarah Carneiro. Op. Cit.. p. 174.

¹⁰⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 102. No mesmo sentido, manifesta-se Milaré: “[...] a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora da matéria. Daí a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/1997, que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/1981 e conferir o licenciamento a u único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados.” MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão** p. 429.

municipais, a fim de resguardar-se contra possíveis autuações.¹¹⁰

É possível encontrar, inclusive, julgados que consideraram inconstitucional a Resolução nº 237/97, em virtude da exclusão de órgãos ambientais do procedimento licenciador em determinadas situações:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTUAÇÃO POR DESMATAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ART. 23, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO CONAMA 237/97. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Competência do IBAMA em se tratando de licenciamento ambiental. 2. A Resolução CONAMA 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é eivada de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento. 3. A lei 6938/81, adequada com a nossa Carta constitucional, rege a competência do IBAMA.¹¹¹

Conforme exposto, a base infraconstitucional do licenciamento ambiental, anteriormente à Lei Complementar nº 140/2011, era formada, precipuamente, por dispositivos da Lei nº 6.938/81. De acordo com o art. 10 do referido diploma normativo, na redação dada pela Lei nº 7.804/89, o licenciamento caberia ao órgão estadual competente e ao IBAMA, em caráter supletivo. O §4º do artigo em comento outorgava ao Poder Executivo Federal o licenciamento de atividades específicas, a exemplo de polos petroquímicos, sem prejuízo de outras situações definidas em lei. Por sua vez, o § 4º concedeu ao IBAMA competência para licenciar atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Apesar disso, a Lei nº 6.938/81 não define a questão do caráter supletivo da atuação do órgão federal, o que resultava, na prática, em uma situação negativa, no dizer de Antunes:

¹¹⁰ “Mesmo que seja plenamente aceitável que pequenos empreendimentos possam ser licenciados apenas pelo órgão ambiental municipal, exige-se, para que isso seja concretizado, uma alteração no art. 10 da Lei 6.938/81. Não se há que defender que a resolução apenas ajustou o sistema de licenciamento às competências do Município definidas pela Constituição Federal. Se o entendimento for esse, estar-se-ia negando vigência ao art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o principal dispositivo sobre licenciamento ambiental presente em lei federal. Deve ser lembrado, inclusive, que é a própria Lei 6.938/81 que delega ao CONAMA a competência de regulamentar o tema licenciamento ambiental. Diante da confusão gerada, tem-se notícias de que algumas consultorias jurídicas estão aconselhando seus clientes a submeterem seus empreendimentos a dois licenciamentos, um perante o órgão estadual e outro perante o municipal.” ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. Licenciamento ambiental e legislação. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2002. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/208195.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

¹¹¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. Rel. Des. Fed. Luiza Dias Cassales no AMS 200004011184978. DJ 14/11/2001, p. 902.

Não há qualquer justificativa constitucional, racional ou econômica para que se transforme a natureza supletiva da atuação federal em matéria ambiental em uma atividade de controle dos órgãos administrativos estaduais e municipais. Entretanto, a prática tem demonstrado que, não raras vezes, o órgão ambiental federal passa a 'fiscalizar' atividades desenvolvidas por particulares para verificar a regularidade das licenças ambientais conferidas pelos estados e, não com pouca frequência, têm sido expedidas multas contra atividades regularmente licenciadas por órgãos ambientais locais.¹¹²

Não existia, até então, um dispositivo legal que determinasse a realização do licenciamento ambiental em um único nível de competência. De fato, o art. 2º da Resolução nº 006/87 do CONAMA previa a realização do referido processo administrativo em mais de uma esfera. Entretanto, a partir da promulgação da Constituição de 1988, foi estabelecida a atuação integrada dos órgãos ambientais, de maneira que o licenciamento deveria ser realizado em um único procedimento. Apesar disso, Talden Farias aponta que a maior parte da doutrina "defendia a constitucionalidade do licenciamento múltiplo em função da competência comum estabelecida no art. 23 da Carta Magna, a exemplo de Andreas Krell, Édis Milaré, Daniel Roberto Fink e André Camargo Horta de Macedo."¹¹³

Tal situação deu origem a casos de licenciamento ambiental peculiares, a exemplo do empreendimento Rodoanel Mário Covas, no Estado de São Paulo, que envolveu um acordo entre o IBAMA e o Estado de São Paulo no âmbito da Ação Civil Pública nº 2003.61.00.025724-4, ajuizada pelo Ministério Público Federal. Muito embora o acordo previsse que o procedimento seria realizado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo em um único nível de competência, ficou estabelecido que o IBAMA se manifestaria de forma *vinculativa* quanto à Reserva da Biosfera do cinturão verde da cidade de São Paulo, ao ecossistema Mata Atlântica e

¹¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 139.

¹¹³ FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental*: p. 120.

às áreas indígenas Barragem-Krukutu.¹¹⁴

Em contrapartida, alguns julgados consideravam adequada a repartição proposta pela Resolução¹¹⁵, conforme se depreende da ementa de acórdão exarado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE DRAGAGEM E BOTA-FORA DA FOZ DO RIO CAMBORIÚ. LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO. [...] Não se vislumbra inconstitucionalidade impingida na Resolução 237 do CONAMA, tendo-se em vista que foi expedida em harmonia com a Constituição da República e com a legislação federal, sendo, portanto, meio legislativo idôneo para esmiuçar e regulamentar o comando legal que, por sua natureza geral, não se ocupa de questões específicas e particulares.¹¹⁶

Apesar desse impasse, mesmo com o advento da citada Resolução, o tema do licenciamento ambiental permaneceu cercado de questionamentos. Uma das razões para tanto, é a circunstância de o ato normativo ter adotado outros critérios determinantes da competência licenciatória, além da intensidade do impacto ambiental oriundo da atividade, conforme anteriormente exposto: o geográfico, o da dominialidade e o da segurança nacional.

Assim, as três esferas governamentais estavam sujeitas a conflitos frente a situações concretas, especialmente devido à utilização indiscriminada do critério da dominialidade, em situações não previstas pela Resolução, atraindo-se o

¹¹⁴ Nos autos da Ação Civil Pública, manifestou-se a Relatora, Desembargadora Federal Consuelo Yoshida: “Se é legítima e constitucional a exigência, quando couber, de duplo ou múltiplo licenciamento ambiental, em diferentes esferas federativas, como aliás já reconheceu a 1ª Turma do STJ em julgamento pioneiro, não se pode ignorar as preocupações e perplexidades dos empreendedores e dos órgãos licenciadores. Muito embora entenda agasalhado o licenciamento duplo ou múltiplo pelo nosso sistema constitucional, pautado em competências concorrentes e comuns em matéria ambiental, na decisão que proferi nos autos do Agravo de Instrumento nº 2003.03.00.070460-9 cogitei, como alternativa, o licenciamento ambiental complexo, sem previsão expressa e sem disciplina em nosso ordenamento jurídico [...] inviável, contudo, por ora, por falta de previsão legal. Todavia, o licenciamento e as licenças ambientais com a natureza, respectivamente, de procedimento e de atos complexos, tornaram-se viáveis, inclusive operacionalmente, por meio do acordo implementado nestes autos. Daí, mais uma vez, o realce a ser dado à relevância da iniciativa.” Tribunal Regional Federal (3ª Região). Sexta Turma. Rel. Des. Fed. Consuelo Yoshida, ACP nº 2003.61.00.025724-4. DJ 22/03/2005.

¹¹⁵ “Na realidade, todos os entes federativos possuem competência para o licenciamento ambiental, entretanto, todos, ao mesmo tempo, não deverão promovê-lo. A segurança jurídica não está vinculada à quantidade de intervenções estatais ambientais (licenciamentos ambientais múltiplos), e sim àquela que guarda coerência e plena forma de atuar em regime de cooperação.” SILVA, Bruno Campos. O Licenciamento Ambiental Único e outros aspectos relevantes da Lei Complementar nº 140/2011. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 52, p. 10, fev./mar. 2014.

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Quarta Turma. Rel. Des. Fed. Valdemar Capeletti na AC 200272080031198. DJ 28/09/2005.

licenciamento federal no caso de atividades situadas em quaisquer territórios pertencentes à União. Entretanto, a adoção dessa tese levava à absurda conclusão de que o IBAMA deveria licenciar todos os quiosques situados em praias brasileiras.¹¹⁷ Obviamente, essa não era intenção do ato normativo, que adotou o critério da dominialidade em casos bastante específicos e prestigiou a descentralização da competência para promover o licenciamento ambiental.¹¹⁸

Um interessante caso de conflito de competência foi objeto do Parecer nº 312 da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, datado de 2004. Em resumo, tanto o IBAMA quanto a FATMA/SC (Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina) consideravam-se competentes para efetuar o licenciamento do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC.

A controvérsia estava baseada em divergências hermenêuticas entre os órgãos ambientais. Enquanto o órgão estadual afirmava que os impactos ambientais decorrentes do empreendimento não ultrapassariam os limites estaduais, a Gerência Executiva do IBAMA considerava que a influência seria sentida também no mar territorial, bem da União. Ressalta-se que dentro da própria entidade federal não havia consenso, uma vez que a Diretoria de Licenciamento e Qualidade entendia que o empreendimento, para ser licenciado pelo IBAMA, deveria estar situado no mar territorial ou na plataforma continental, não bastando para atrair a competência federal o fato de os impactos ambientais serem extensíveis àquela localidade.

¹¹⁷ AGRAVO DE INSTRUMENTO. IBAMA. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, TERRAS DE MARINHA OU PRAIAS. LEI 6938/81 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 7804/89. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder o licenciamento ambiental de área de preservação permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais - Lei nº 6938/81, na redação dada pela Lei nº 7.804/89. Agravo de instrumento improvido. (Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. AG 200104010410057. Rel. Desembargador Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère. DJ 30/01/2002 p. 536. **Diário da Justiça**, Brasília. DF, 19 jan. 2007.)

¹¹⁸ “Não obstante, dois vícios são apresentados em face da Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997. O primeiro está relacionado ao fato de ter ela incluído os órgãos municipais no rol dos entes legitimados ao licenciamento ambiental, o que contrariaria o art. 10 da Lei 6.938/81, o qual confere competência apenas para os órgãos estaduais e para o IBAMA procederem ao licenciamento ambiental. Os autores que defendem a validade da Resolução CONAMA 237/97, fazem-no lastreados na forma adotada pela Constituição da República (LGL\1988\3) Federativa do Brasil na distribuição de competências materiais entre seus entes, a qual visa sempre privilegiar a ação dos entes locais, quando aptos a exercê-las.” PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de Tutela Administrativa do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 51, p. 214, jul. 2008.

O Parecer esclareceu, em diversas passagens, que a competência licenciadora se dá em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente, e não em virtude da titularidade do bem em que se situa o objeto do licenciamento¹¹⁹:

Como explicitado na Lei Federal nº 6.938/81, incumbe ao IBAMA o licenciamento ambiental de atividades e obras com grande impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, sem nenhuma derivação para outros aspectos tais como a titularidade do bem, característica ou natureza da atividade. Portanto, nos parece que se utilizar do critério – bens da União, instituído no art. 20 da Constituição – para efeito de identificar e distinguir as competências de licenciamento ambiental nos três níveis da Federação, por via de interpretação em desapreço ao que dispõe a lei em sentido formal e material, é um equívoco.

A própria jurisprudência, embora não fosse uníssona, manifestava-se no sentido de dar maior relevância ao critério da abrangência do impacto ambiental, conforme as seguintes ementas:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGO DE OBRA. ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO. [...] IMPACTO AMBIENTAL DE ÂMBITO NACIONAL. NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO EXPEDIDO PELO IBAMA [...] 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. [...].¹²⁰

ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO (AEROPORTO DE CANELA) PRÓXIMO À UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE IMPACTO REGIONAL E/OU NACIONAL. IMPACTO LOCAL. CONCESSÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DA FEPAM. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97 (§2º DO ART. 4º). 1. Não existe previsão legal para que o IBAMA licencie empreendimento situado no "entorno" de uma Unidade de Conservação, cujo impacto ambiental seja apenas local, e não regional e/ou nacional. 2. Hipótese em que se autoriza o IBAMA a delegar competência à FEPAM para conceder o licenciamento

¹¹⁹ BRASIL. **Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente**. Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004, p. 16-17. Disponível em: <http://www.anamma.com.br/imagens_conteudo/userfilesfile/par312.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Rel. Ministra Denise Arruda no REsp 910.647/RJ. Julgado em 07/10/2008, DJe 29/10/2008.

ambiental para a construção do aeroporto de Canela/RS, mercê da previsão contida no §2º do art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97. [...] ¹²¹

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SILVICULTURA. A atividade de silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul é tratada no âmbito fiscalizatório estadual, reclamando a intervenção do órgão estadual de proteção ambiental (FEPAM). Não havendo interesse do IBAMA e da União Federal na demanda, o feito deve tramitar perante a Justiça Estadual. A competência para o licenciamento ambiental é partilhada pelos três níveis de governo, sendo a área de influência direta do impacto ambiental critério determinante a estabelecer o órgão ambiental preponderantemente habilitado para o licenciamento. Agravo improvido. ¹²²

Apesar do expressivo número de julgados que partilhavam desse posicionamento, a questão estava longe de ser pacífica. Por essa razão, a comunidade jurídica aguardava a promulgação da lei complementar prevista pelo art. 23 da Constituição, a fim de diminuir a incidência de conflitos entre os órgãos ambientais, reduzir a judicialização de tais divergências e proporcionar maior segurança jurídica aos envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental. ¹²³

¹²¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. Rel. Des. Fed. Fernando Quadros da Silva no APELREEX 200271070139650. D.E. 17/08/2010.

¹²² BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. Rel. Juiz Federal Nicolau Konkel Júnior no AG 200804000022470. D.E. 19/08/2009.

¹²³ BARROS, Wellington Pacheco. Op. Cit.. p. 175. No mesmo sentido, dispõe a Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União: "Não é relevante para essa repartição se o bem é de domínio da União, dos estados ou dos municípios. O que se considera é a predominância do interesse, com base no alcance dos impactos ambientais diretos (e não indiretos) da atividade. Essa distribuição de competências, no entanto, ainda gera dúvidas e somente será plenamente esclarecida quando houver a regulamentação das competências comuns da União, dos estados e dos municípios, previstas no art. 23 da Constituição Federal." BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Brasília: 2007. p. 22-23.

4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

A Lei Complementar nº 140/2011 foi promulgada com o objetivo de fixar normas, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no que tange ao exercício da competência administrativa comum para proteger paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, combater a poluição em todas as suas formas e preservar a fauna e a flora, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição.

Os objetivos fundamentais dos entes federados no cumprimento dessas obrigações constitucionais, descritos no art. 3º do citado diploma legal, demonstram o incentivo à gestão descentralizada e à harmonização das políticas e ações administrativas desempenhadas pelo Poder Público, com o objetivo de estimular a eficiência administrativa e a uniformidade da política ambiental no país.

A fim de detalhar a cooperação entre os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, a LC nº 140/2011 optou por definir, no art. 4º, alguns instrumentos para facilitar a integração das referidas instâncias: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica¹²⁴, Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais, Comissão Bipartite do Distrito Federal, fundos públicos e privados, delegação de atribuições de um ente federativo a outro e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro. Ressalta-se que esse rol é meramente exemplificativo.¹²⁵

Além disso, a LC nº 140/2011 dispõe sobre a atuação supletiva e subsidiária dos entes federados, medidas que têm por objetivo fortalecer a cooperação entre os órgãos ambientais, possibilitando a gestão ambiental da melhor forma possível:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

¹²⁴ “É importante destacar que, tendo em vista que na prática não existe uma integração entre os órgãos que fazem parte do SISNAMA, os convênios administrativos podem ter um importante papel no desenvolvimento e na harmonização da Política Nacional do Meio Ambiente. O convênio ou o acordo de cooperação técnica tende a racionalizar a atuação dos órgãos ambientais, porque evita a duplicidade de ações e permite que um maior número de atividades seja devidamente licenciado e fiscalizado. Com isso, o licenciamento será mais efetivo e o seu objetivo maior, que é a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, estará mais próximo.” FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: p. 121.

¹²⁵ SILVA, Romeu Faria Thomé da. A nova de competências em matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ano 17, v. 66, p. 55-76, abr./jun. 2012.

[...]

II – atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III – atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Essa noção é particularmente importante no Brasil, que possui desigualdades regionais bastante acentuadas. Dessa maneira, Guerra ressalta ser necessário o investimento público em diversos setores, com o intuito de possibilitar o desenvolvimento de ações adequadas na seara ambiental:

[...] é necessário o investimento 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.¹²⁶

A seguir, são especificadas as ações administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, arroladas nos arts. 7º, 8º, 10 e 9º, respectivamente. Entre elas, estão regras atinentes ao licenciamento e à fiscalização ambientais, cuja importância justifica a existência de numerosos artigos com essa temática na Lei.

4.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O sistema de repartição de competências para o licenciamento ambiental, pormenorizado na Resolução nº 237/97 do CONAMA, não sofreu alterações radicais pela Lei Complementar nº 140/2011. Entretanto, essa situação não diminui a importância do diploma normativo, tendo em vista que ele fixou critérios balizadores da matéria nos termos em que preconiza a Constituição Federal, após um longo período de incertezas jurídicas no campo da competência comum em matéria ambiental, conforme explanado no capítulo anterior.

¹²⁶ GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a LC 140/2011. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 66, p. 153-179, abr./jun. 2012. p. 177.

No que tange ao licenciamento federal, abordado no art. 7º, XIV, da Lei Complementar, houve três mudanças em relação ao regime anterior. Em relação à primeira delas, manifesta-se Figueiredo:

É fixada a competência federal para licenciar empreendimentos e atividades localizados em unidades de conservação *instituídas* pela União, e não mais apenas naquelas de *domínio* da União, como se achava anteriormente estabelecido pela citada Resolução. Vale dizer, as atividades desenvolvidas em unidades de conservação federais de domínio privado (como os Refúgios de Vida Silvestre, Monumentos Naturais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico) passam a ser licenciadas pelo IBAMA, ampliando-se a regra anterior.¹²⁷

Excetua-se dessa regra as Áreas de Proteção Ambiental¹²⁸, por expressa menção legal. Nos termos do art. 12, § único, as atividades e empreendimentos situados em APAs estão sujeitos aos critérios previstos nas alíneas *a*, *b*, *e*, *f* e *h*, inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea *a*, inciso XIV do art. 9º, todos da LC nº 140/2011, ou seja, aos critérios gerais que definem a competência dos entes federados para o licenciamento ambiental.

A segunda mudança diz respeito ao licenciamento em áreas militares. A Resolução nº 237/97 dispunha que, quando coubesse o procedimento, no que concerne a atividades em bases ou empreendimentos militares, ele seria realizado na esfera federal, observada a legislação específica. Atualmente, a LC nº 140/2011 determina que cabe à União promover o licenciamento de empreendimentos e atividades de caráter militar. Entretanto, a nova legislação exclui do procedimento

¹²⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. Cit.. p. 230.

¹²⁸ Sobre as unidades de conservação, preleciona Sirvinskas: “As unidades de conservação instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000) – podem ser criadas pelos Poderes Públicos das três esferas da Federação. São espaços territoriais especialmente protegidos, cuja alteração ou supressão será permitida por força da lei. Fica vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III, da CF).” SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 494. As unidades de conservação podem ser divididas em duas categorias principais: de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, estaduais ou municipais, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre) ou de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, estaduais ou municipais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas particulares de patrimônio ambiental). Algumas unidades de conservação podem ser instituídas em áreas particulares, como é o caso dos monumentos naturais, refúgios da vida silvestre e reservas particulares do patrimônio natural. As áreas de proteção ambiental, a seu turno, são áreas dotadas de certo grau de ocupação humana e possuem como objetivo básico proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15, §§1º-5º, da Lei nº 9.985/2000).

aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, nos termos de ato do Poder Executivo.¹²⁹

Outrossim, não subsiste disposição equivalente à situada no *caput* do art. 4º da Resolução, que apontava ser prerrogativa da União realizar o procedimento administrativo nas situações que envolvam impactos ambientais significativos, de âmbito nacional ou regional.

Outra inovação do diploma normativo é a possibilidade da Comissão Tripartite Nacional estabelecer tipologias de outras situações de licenciamento atribuídas à União, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da instalação, mediante aprovação por ato do Poder Executivo.¹³⁰ Até o momento, nenhum decreto foi expedido sobre essa matéria, de maneira que o rol exemplificativo de atividades que devem obter licenças ambientais, constante no anexo da Resolução nº 237/97, encontra-se em vigor.¹³¹

Com o advento da LC nº 140/11, a competência dos Estados para efetuar o licenciamento ambiental passou a ser residual, nos termos do art. 8º, XIV:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:
[...]
XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
[...]

Anota-se que os arts. 7º e 9º tratam dos casos em que cabe à União e aos Municípios realizar o procedimento. Por fim, ao Distrito Federal, foram concedidas as competências administrativas dos Estados e Municípios, presentes nos arts. 8º e 9º.¹³²

¹²⁹ A expressão “preparo e emprego das Forças Armadas” é definida no art. 13 da Lei Complementar nº 97/99: “Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa. § 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização. [...]”

¹³⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, Art. 7º, XIV, *h*.

¹³¹ WALCACER, Fernando Cavalcanti; GUIMARÃES, Virginia Totti; da SILVA, Ana Cristina Máximo *et al.* Notas sobre a LC 140/2011. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ano 18, v. 70, p. 55, abr./jun. 2013.

¹³² BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, Art. 10.

No que tange à concessão de licenças ambientais pelo Município, a Lei Complementar ratificou o posicionamento da Resolução nº 237/97, encerrando o polêmico conflito entre disposições daquele ato normativo e da Lei nº 6.938/81. Atualmente, não se discute mais a legitimidade dos órgãos ambientais municipais para realizar o licenciamento de atividades “que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local” e “situadas em unidades de conservação instituídas pelo Município”, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental.¹³³ Isso se deu mediante alteração do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que passou a ter a seguinte redação:

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

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

[...]

Todavia, a Lei Complementar deu origem a outra controvérsia ao estatuir que as atividades ou empreendimentos causadores de impacto ambiental local, conforme tipologia definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, obterão licenças ambientais junto ao Município. Diversos autores apontam nessa passagem uma indevida ingerência da esfera federal e estadual na Administração dos Municípios, circunstância que poderia suscitar a inconstitucionalidade do dispositivo.¹³⁴ Conforme mencionado no capítulo anterior, no Estado do Rio Grande do Sul, desde 1998, os casos de licenciamento sob responsabilidade municipal

¹³³ BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, Art. 9º, inciso XIV, alíneas a e b.

¹³⁴ “Há de se ponderar que a fixação dessa tipologia por Conselhos Estaduais é de constitucionalidade duvidosa, na medida em que fere o princípio da autonomia do ente federado. Não há, em nosso ordenamento constitucional, nenhum dispositivo que autorize a delimitação das competências administrativas dos municípios pelos Estados ou pela União. Aos Conselhos Estaduais seria lícito tão somente definir o rol das atividades e empreendimentos cujo licenciamento é de competência dos próprios Estados (e, por exclusão, não é dos Municípios). Jamais, porém, definir competências municipais.” FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. Cit.. p. 248. No mesmo sentido, manifesta-se Toshio Mukai: “Esta norma é absolutamente inconstitucional, pois o Município não pode obedecer tipologia ditada por um órgão estadual (sob pena de invasão de competência do Estado no Município); ou talvez tenha havido um equívoco do legislador: onde está conselhos estaduais, ele quis dizer conselhos municipais. [...] Ora, não pode o Município ficar submetido a tipologias estabelecidas por órgão ambiental do Estado-membro, pois que essa determinação invade a autonomia municipal, assegurada pelo art. 18 da CF.” MUKAI, Toshio. A Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, p. 90-94, nov./dez. 2011.

estão arrolados na Resolução nº 05 do Conselho Estadual de Meio Ambiente, nos moldes preceituados pela LC nº 140/2011.

Anota-se que o desenvolvimento da tipologia em questão contaria com maior participação dos entes municipais se fosse realizada pela Comissão Tripartite Estadual, formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.¹³⁵

Machado, por sua vez, manifesta-se contrário ao estabelecimento de tipologias para o licenciamento ambiental, tanto pelo Executivo quanto pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, por considerar que restaria violado o art. 170, § único, da CRFB, que assegura a todos, independentemente de autorização dos órgãos públicos, o exercício de qualquer atividade econômica, salvo nos casos previstos em *lei*:

Possíveis lacunas legais poderiam ser corrigidas pelo Poder Legislativo dos entes federados, através de emendas à lei ora comentada, não sendo constitucional e nem necessária a abertura de uma válvula de escape do licenciamento ambiental, com tipos criados pelo Poder Executivo.¹³⁶

Outro dispositivo da Lei Complementar criticado pela doutrina é o art. 13, §1º, cuja redação é a seguinte:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

[...]

Um aspecto positivo desse artigo é o fato de ter determinado expressamente que a obtenção das licenças ambientais cabíveis é feita junto a um único órgão ambiental, a exemplo da Resolução nº 237/97.¹³⁷ Essa medida veio ao encontro de

¹³⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, Art. 4º, §3º.

¹³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit.. p. 191.

¹³⁷ Talden Farias considera essa determinação da LC 140/2011 de grande importância: "Isso serviu para consolidar definitivamente o entendimento de que o licenciamento em duplicidade não é mais algo permitido, já que somente uma lei complementar poderia regulamentar a matéria. Por outro lado, essa compreensão está relacionada a uma busca pela maior efetividade e maior disseminação do mecanismo." FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: p. 120.

um dos próprios objetivos da Lei Complementar, presente no art. 3º, inciso III: “harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.”

Contudo, o diploma normativo promoveu alterações significativas concernentes à manifestação dos entes federados em procedimentos atribuídos a outra esfera da Administração. Sob a égide da legislação anterior, o IBAMA deveria realizar o processo administrativo após exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e dos Municípios afetados; o órgão estadual ou distrital, posteriormente a exame técnico exarado pelo Município em que se localizar a atividade ou empreendimento.¹³⁸

Nos termos do mencionado art. 13, § 1º, a manifestação de outros órgãos ambientais aos quais não foi atribuída a prerrogativa de efetuar o processo administrativo é facultativa e, caso ocorra, não possui caráter vinculante. Entretanto, a lei não especifica de que maneira tal participação deve ocorrer, nem o modo por que os entes interessados terão ciência do licenciamento em curso para terem chance de se manifestar.

Uma alternativa seria o uso do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente, base de dados voltada à disponibilização de informações oriundas dos diversos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, pormenorizado no terceiro capítulo do presente trabalho. A respeito do assunto, Walcacer assevera que o fortalecimento do SINIMA é um dos objetivos da LC nº 140/2011 e possibilitaria uma maior cooperação entre os entes da Federação¹³⁹:

Estando o SINIMA integrado e atualizado, pode ser o meio adequado de transparência e publicidade, não só para o público em geral, mas também entre os entes licenciadores, de modo a possibilitar a oitiva e a manifestação dos interessados durante o licenciamento.

¹³⁸ BRASIL. Resolução CONAMA nº 237/97, art. 4º, § 1º e art. 5º, § único.

¹³⁹ WALCACER, Fernando Cavalcanti; GUIMARÃES, Virginia Totti; da SILVA, Ana Cristina Máximo *et all.* Op. Cit.. p. 64.

Infelizmente, a implementação do SINIMA ainda não é uma realidade no país. Embora a plataforma tenha sido disponibilizada no ano de 2007¹⁴⁰, atualmente inexitem informações sobre seu pleno funcionamento. Acerca da matéria, o Ministério do Meio Ambiente somente disponibiliza em seu *site* relatórios de grupo de trabalho voltado a estabelecer indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável, necessários ao fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de dados ambientais.¹⁴¹

A LC nº 140/2011 prescreve que, embora seja de responsabilidade da União a manutenção da plataforma, cabe às três esferas governamentais prover o conteúdo do Sistema por meio do envio de informações concernentes ao desempenho das obrigações dos entes federados na seara ambiental.¹⁴²

Conforme exposto no 2º capítulo, a plataforma em questão seria um recurso extremamente vantajoso para o intercâmbio de dados, proporcionando aos interessados as informações de órgãos ambientais federais, estaduais e municipais. Sob essa ótica, a implementação do SINIMA é medida que se impõe, com o objetivo de diminuir a distância entre os órgãos ambientais, as instituições defensoras do meio ambiente e a população em geral.

¹⁴⁰ Mediante a leitura do artigo intitulado “Avaliação do acesso ao Sistema Nacional do Meio Ambiente”, datado de 2007 e escrito por um bacharel em arquivologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, infere-se que a plataforma era acessível ao público e podia ser encontrada no domínio www.sinima.org.br. O autor esclarece que havia a opção de buscar informações ambientais por temas (informações municipais, áreas prioritárias para a conservação, terras indígenas, unidades de conservação federais, licenças ambientais e poços de água). Também existia a integração com outras bases de dados, por meio de *links*: Portal Nacional do Licenciamento Ambiental, Portal brasileiro sobre biodiversidade, Bases compartilhadas de dados sobre a Amazônia, Rede Virtual da Caatinga, Sistema de informações do gerenciamento costeiro e marinho, Sistema de informações do Rio São Francisco, Sistema brasileiro de informações sobre educação ambiental, Sistema de informações ambientais no Mercosul e Sistema de Georreferenciamento de projetos. Em suas considerações finais, o autor fez uma avaliação positiva da base de dados: “O SINIMA obedece à maior parte dos critérios sobre facilidade de uso com aplicação neste trabalho, constituindo uma rede de comunicação e informação eficaz para pesquisadores e demais usuários. [...] a navegação pelo *site* é facilitada por excelentes ferramentas de pesquisa, o que torna o acesso à informação rápido [...]”. SILVA, Thiago Antunes da. **Avaliação do acesso ao SINIMA**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-9936200700300004>. Acesso em: 09 jun. 2014.

¹⁴¹ Ministério do Meio Ambiente. **Plano de trabalho para execução das atividades do Grupo de Trabalho sobre Indicadores Ambientais e do Desenvolvimento Sustentável e definição e sistematização de indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável**. Brasília: junho de 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/219/_arquivos/plano_de_trabalho_gti_junho_de_2011_219.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

¹⁴² BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, inciso VIII, arts. 6º-9º.

4.2 FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Outra importante modificação introduzida pela LC 140/2011 diz respeito à fiscalização ambiental. A competência administrativa em matéria ambiental, como se sabe, é compartilhada entre a Administração federal, estadual, distrital e municipal. Essa obrigação inclui o poder fiscalizatório, que, conforme exposto anteriormente, possui caráter preventivo e punitivo.

A primeira faceta da atividade em questão diz respeito à possibilidade de agentes legalmente habilitados vistoriarem, entre outras situações, empreendimentos potencialmente poluidores. Constatada a infração a normas ambientais, manifesta-se o poder-dever de lavrar auto de infração, que consubstancia a dimensão punitiva do procedimento.

No que tange à competência para sua prática, desde o advento da Constituição de 1988, a vasta maioria dos juristas compartilhava o entendimento de que os três entes da federação possuíam poderes fiscalizatórios amplos e irrestritos, de maneira que inexistiria relação entre a prerrogativa de licenciar determinada atividade e o poder de fiscalizá-la e promover sua autuação.¹⁴³ Esse entendimento foi adotado, inclusive, pela 2ª Turma do STJ em sede do Agravo Regimental nº 711.405, precedente que definiu a distinção entre o poder de licenciar e fiscalizar em matéria ambiental:

PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – AMBIENTAL – MULTA – CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS – OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL – POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO – FISCALIZAÇÃO DO IBAMA – POSSIBILIDADE. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. 4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das

¹⁴³ “Embora houvesse o posicionamento minoritário defendendo que somente o órgão licenciador poderia fiscalizar a atividade por ele licenciada, a maior parte da doutrina e da jurisprudência sempre entendeu que o direito de fiscalização era amplo e irrestrito. Pouco importava o ente federativo que concedeu a licença ambiental, o empreendimento poderia ser fiscalizado pela União, pelo Estado ou pelo Município, seja de forma simultânea ou não.” FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: ... p. 125.

diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido.¹⁴⁴

Essa concepção baseava-se, no aspecto infraconstitucional, nos arts. 10 e 11 da Lei nº 6.938/81 (com as alterações promovidas pela Lei nº 7.804/89), que dispunha sobre a fiscalização pelo IBAMA em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal.

Posteriormente, a Lei nº 9.605/98 pormenorizou a questão, ao preceituar no art. 70, §1º, que os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental. Em adição, o §3º obrigou a autoridade ambiental que tivesse conhecimento da prática de infração, a promover sua apuração imediata, sob pena de corresponsabilidade. Anota-se que o posicionamento legal não poderia ser diferente, uma vez que a Constituição impõe tanto ao Poder Público quanto à coletividade a obrigação de zelar pela preservação do meio ambiente.¹⁴⁵

Embora essa sistemática tivesse por objetivo a tutela da natureza por meio da atuação conjunta dos entes federativos, não passa despercebida a ocorrência de conflitos entre os diversos órgãos ambientais, em virtude do exercício da fiscalização.¹⁴⁶

Milaré afirma que tal atuação simultânea geralmente ocasiona insegurança jurídica aos empreendimentos e atividades, que podem estar submetidos à atuação

¹⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Rel. Ministro Humberto Martins no AgRg no REsp 711405/PR. Julgado em 28/04/2009, DJe 15/05/2009.

¹⁴⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1998, art. 225.

¹⁴⁶ ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. AREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO SANITARIO. LICENÇA ESTADUAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA. A licença deferida pelo órgão estadual de controle ambiental não exclui a possibilidade de que o IBAMA, no exercício da competência prevista no artigo 23, inciso VI, da Constituição, venha a impedir a realização de obra, ainda mais porque a mesma afeta área de preservação permanente, nos termos da Lei nº 4.771, de 1965. (BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Terceira Turma. Relator Silvio Dobrowolski no AMS 91.04.04060-0, DJ 15/04/1992). AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEIO AMBIENTE. FISCALIZAÇÃO DO IBAMA. POSSIBILIDADE. PERIGO DE DANO AMBIENTAL IRREPARÁVEL. ADOÇÃO DE MEDIDAS ACAUTELATÓRIAS. 1. Competência constitucional comum para fiscalizar por parte dos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação. 2. Inexistência de direito adquirido como decorrência de licença ambiental fornecida pelo órgão municipal para construir, dada a atuação ambiental por outro órgão ambiental, no exercício legítimo de suas atribuições. [...] 5. Agravo desprovido. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. Relator Roger Raupp Rios no AG 2009.04.00.006450-9, D.E. 12/08/2009).

fiscalizadora de qualquer um dos entes federativos. Por essa razão, defende a observância do princípio da subsidiariedade na aplicação das leis ambientais, privilegiando a atuação dos entes federados periféricos em detrimento da União. Enfatiza, inclusive, que a atuação de atividades em descompasso com a legislação só deveria ser realizada pela esfera da Administração responsável por seu licenciamento.¹⁴⁷

De certa forma, a LC 140/2011 procurou minimizar a ingerência de órgãos ambientais em situações cujo licenciamento não seja de sua responsabilidade. O art. 17 do diploma normativo trata da fiscalização ambiental e sua peculiar redação merece ser analisada com atenção:

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

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

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

À primeira vista, a forte relação entre as prerrogativas licenciadoras e fiscalizatórias parece tolher os entes federados de exercer plenamente a competência administrativa comum em matéria ambiental. Felizmente, os §§ 2º e 3º relativizam o posicionamento radical contido no *caput* do artigo, de maneira que todos os órgãos ambientais permanecem aptos a exercer a fiscalização ambiental e autuar empreendimentos e atividades em descompasso com a legislação ambiental,

¹⁴⁷ “Com efeito, não pode, por exemplo, o IBAMA, por conta própria, alegar nulidade do licenciamento realizado por outro órgão ambiental, Estadual ou Municipal, bem como não pode fiscalizar e aplicar sanções a quem executa obra licenciada por outro órgão ambiental, Estadual ou Municipal, sob pena de ferir o pacto federativo (art. 1º, *caput*, e 18, ambos da CF), recusar fé aos documentos públicos (art. 19, II, da CF) e violar a separação dos poderes (art. 2º da CF).” MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 800 e 801.

no caso de omissão do órgão licenciador.¹⁴⁸ Nos casos de múltipla atuação em virtude da mesma desconformidade, prevalece o auto lavrado pelo órgão que detenha a competência licenciadora.¹⁴⁹

Uma crítica que se faz a esse artigo é o fato de não ter previsto a atuação de outras instituições que também exercem o poder de polícia, com vistas à preservação da natureza. As Forças Armadas e os Pelotões Ambientais da Polícia Militar têm grande importância nesse cenário, uma vez que apoiam frequentemente os órgãos ambientais do SISNAMA, cuja estrutura não é suficiente para atuar em todas as constatações de infrações administrativas e de crimes ambientais. A respeito, cabe mencionar que o art. 16-A, da Lei Complementar nº 97/1999, determina que uma das atribuições subsidiárias das Forças Armadas é atuar em ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.¹⁵⁰

Além dessa questão, a LC nº 140/2011 deixou de abordar circunstâncias problemáticas que podem ocorrer na conjuntura prevista no §3º do art. 17. Pode-se

¹⁴⁸ A jurisprudência é pacífica nesse sentido, como expõe a seguinte ementa: PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento. 2. A dominalidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal. 3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado. Recurso especial parcialmente provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Rel. Min. Humberto Martins no REsp 201201128583. Data: DJE 14/06/2013).

¹⁴⁹ “Não obstante tenha causado grande apreensão, esta nova regra, por si só, à primeira vista, não parece padecer de qualquer vício, desde que adotemos uma interpretação conforme à Constituição Federal. [...] O §3º do referido dispositivo reafirma a atribuição comum dos demais entes federativos para o exercício da fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Nessa hipótese, em se omitindo o órgão licenciador do dever de fiscalizar, o poluidor poderá ser autuado por outro órgão ambiental. E. em havendo duplicidade de atuações prevalecerá auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.” FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. Cit.. p. 253.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 99/1997, Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito.

vislumbrar um cenário, no qual agentes do IBAMA constatem que um supermercado em Porto Alegre armazena uma enorme quantidade de pilhas e lâmpadas fluorescentes usadas, ao invés de promover o seu descarte adequado.

Nessa hipótese, embora a Licença de Operação do supermercado tenha sido concedida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente¹⁵¹, cabe à FEPAM licenciar a destinação final dos resíduos sólidos constituídos pelos seguintes objetos: pilhas que contenham mercúrio metálico, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham metais pesados.¹⁵² Em caso de omissão do órgão estadual competente, o IBAMA pode autuar o supermercado, com base no art. 17, §3º da LC nº 140/2011, e instaurar processo administrativo em virtude da prática de infração administrativa.

A FEPAM, após tomar ciência do ocorrido, pode aceitar o ato do IBAMA ou lavrar seu próprio auto de infração. Nesse caso, a LC nº 140/11 não especifica o que deverá ocorrer caso o primeiro processo administrativo esteja em estágio avançado ou já tenha culminado com o pagamento de multa, por exemplo.

Outro questionamento da doutrina diz respeito à possibilidade de o órgão competente pelo licenciamento desconsiderar o auto de infração lavrado por outro ente e deixar de aplicar qualquer sanção.¹⁵³

Cabe ressaltar que o conteúdo do artigo em análise foi modificado durante a tramitação do Projeto de Lei Complementar no Senado Federal, mediante uma emenda de redação. Colaciona-se o §3º do art. 17 previamente à alteração:

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 poluidoras ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, sendo nulo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Infere-se que a alteração evitou uma afronta direta às disposições constitucionais sobre a competência administrativa comum¹⁵⁴, posto que o objetivo

¹⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA nº 05/1998, anexo único.

¹⁵² RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 45.554/2008, arts. 1º, *caput*, e 9º, §2º.

¹⁵³ WALCACER, Fernando Cavalcanti; GUIMARÃES, Virginia Totti; da SILVA, Ana Cristina Máximo *et al.* Op. Cit.. p. 71.

¹⁵⁴ CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 72, p. 67-113, out./dez. 2013. p. 90.

maior da Constituição, com a introdução desse mecanismo, é possibilitar a efetiva proteção aos bens e valores ambientais mediante a cooperação entre as três esferas governamentais.¹⁵⁵ De fato, não se pode deixar de mencionar o absurdo cenário proposto pelo legislador: a separação entre o ato de fiscalizar e a legitimidade para impor sanções administrativas.¹⁵⁶ Claro, pode-se argumentar que o agente teria a alternativa de informar o órgão competente para que este lavrasse o auto de infração. A despeito dessa possibilidade, considera-se que é uma economia de tempo e de recursos simplesmente autuar o infrator no momento em que constatar o ilícito.

Por outro lado, uma intenção louvável do dispositivo em comento é reduzir a discordância de um órgão ambiental em relação ao licenciamento concedido por outro, situação que, não raras vezes, ocasionava a imposição de embargo e multa a uma atividade que, no ponto de vista do órgão licenciador, atendia a todos os padrões de qualidade legalmente estabelecidos. A respeito, discorre Farias:

Isso era um desrespeito à autonomia do ente federativo licenciador, pois, na prática, o ente meramente fiscalizador tentava determinar como poderia e como não poderia ser feito o licenciamento ambiental, interferência muito comum da União para com os Estados e destes para com os Municípios.¹⁵⁷

Assim, de acordo com a sistemática estabelecida pela LC nº 140/2011, se o ente federado licenciador confirmar a regularidade do empreendimento e afastar o auto de infração lavrado por outro órgão, este não poderá tomar outra medida administrativa, devido à prevalência do entendimento do responsável pelo licenciamento ambiental. Persistindo a discordância, o caso poderá ser encaminhado ao Poder Judiciário, nos termos do art. 5º, incisos III e IV, da Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

A modificação da redação do artigo 17, §3º, da LC nº 140/2011 é um dos aspectos discutidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4757, ajuizada pela

¹⁵⁵ ARAÚJO, Sarah Carneiro. Op. Cit.. p. 210.

¹⁵⁶ “Impende dizer que o ato de fiscalizar implica na obrigação de impor sanções administrativas, a exemplo da advertência, apreensão, embargo ou multa, caso alguma infração seja identificada. Afinal de contas, de nada adiantaria possuir poder de polícia para fiscalizar sem a possibilidade de aplicar as penalidades correspondentes.” FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: p. 126.

¹⁵⁷ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: p. 126.

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, em 09 de abril de 2012, perante o Supremo Tribunal Federal.¹⁵⁸

A ADI não teve um julgamento definitivo até o presente momento, nem foram suspensos liminarmente os artigos tidos como inconstitucionais pela parte autora: 4º, V e VI; 7º, XIV, alínea *h* e § único; 8º, XIII e XIV; 9º, XIII e XIV; 14, §§ 3º e 4º; 15; 17, *caput* e §§ 2º e 3, incisos XIII e XIV; 20 e 21.

Cabe observar que, em sede de informações, tanto o Senado Federal como a Presidência da República manifestaram-se pela improcedência da ação. Em apertada síntese, alegaram que importantes avanços foram conquistados com a edição da Lei Complementar atacada, devido ao esclarecimento da repartição de competências administrativas ambientais, à fixação de normas de cooperação e ao aumento da segurança jurídica, em benefício da sociedade e do meio ambiente. Embora instado a prestar informações, o Congresso Nacional não as apresentou.

O Advogado-Geral da União considerou que a modificação promovida pelo Senado Federal no art. 17, §3º, da LC nº 140/2011, consistiu em mera emenda de redação. Quanto às diversas inconstitucionalidades materiais suscitadas, arguiu que o ato hostilizado não contraria a Constituição, uma vez que confere objetividade e transparência ao exercício das competências administrativas comuns relativas à defesa do meio ambiente, além de propiciar segurança jurídica aos administrados. Em adição, alegou que a Lei Complementar contribui para a integração dos entes federados, ao definir os conceitos e condições para a atuação subsidiária em matéria ambiental e indicar instrumentos de cooperação institucional. Especificamente no que diz respeito à suposta confusão jurídica propiciada pela

¹⁵⁸ As inconstitucionalidades apontadas são de ordem formal e material. A primeira diz respeito à alteração do art. 17, §3º durante o trâmite legislativo do Projeto de Lei no Senado Federal, que deveria ter ocasionado a apreciação da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da CF. Quanto às inconstitucionalidades materiais apontadas, podem ser sintetizadas da seguinte maneira: transformação das competências ambientais comuns em privativas; confusão jurídica causada pela possibilidade de haver duplicação ou triplicação de atuações e processos administrativos marcados pela instabilidade, uma vez que o auto de infração lavrado por autoridade competente para promover o licenciamento ambiental é o que prevalece; perda da atuação supletiva da União; delegações automáticas e voluntárias de competências relativas ao dever de proteção ambiental, que é irrenunciável; permissão da inércia do Poder Público diante de um dano ambiental; criação de hipótese fictícia de autorização ambiental em face do decurso de tempo da manifestação do órgão ambiental competente; revogação do §4º do art. 10, da Lei nº 6.938/81, por modificar a competência do licenciamento da União em razão do lugar do impacto para o local do empreendimento. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. Asibama Nacional contesta a LC nº 140/2011 no Supremo Tribunal Federal. **Lei Complementar nº 140/2011**. Disponível em: <<http://www.asibamanacional.org.br/asibama-nacional-contesta-a-lc-no-1402011-no-supremo-tribunal-federal/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

aplicação do art. 17, que trata da fiscalização ambiental, defendeu que a Lei Complementar não permite a instauração de processos administrativos instáveis, condicionais e indevidos, como afirmado pela parte autora. Asseverou ainda que não lhe cabe impedir o desempenho de competência comum pelos entes federados, que inclui a responsabilização de infratores das normas ambientais. Por derradeiro, considerou que a norma propicia maior segurança jurídica aos autuados, tendo em vista que estes terão ciência de qual auto de infração prevalecerá na hipótese de múltipla autuação.

O parecer exarado pela Vice-Procuradora-Geral da República é semelhante às manifestações das autoridades citadas. Entretanto, opinou no sentido de deferir parcialmente o pedido liminar, nos seguintes termos:

Ante o exposto, o parecer é pelo deferimento parcial do pedido liminar, tão só para que se confira interpretação conforme a Constituição ao art. 17, §3º, da LC nº 140/11, de tal modo que sua cláusula final, 'prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*', opere quando idônea para impedir ou fazer cessar o dano ambiental. E também para que se entenda que a LC nº 140/11, em tudo aquilo que diga respeito à atividade de fiscalização, rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proibição de proteção deficiente.

Não obstante a LC nº 140/2011 tenha estimulado a adoção plena de um federalismo cooperativo em matéria ambiental, visando a uma gestão descentralizada e respeitando a autonomia e competência dos entes federativos¹⁵⁹, a complexidade do tema suscita diversas dificuldades. Constata-se que, por um lado, o diploma normativo analisado pôs fim a controvérsias relacionadas ao exercício de competência comum ambiental; por outro, ocasionou debates que podem oportunizar a melhora da técnica legislativa, em benefício de todos.

¹⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Federalismo Cooperativo Ecológico, deveres de proteção ambiental do Estado e licenciamento ambiental: algumas considerações em face da LC 140/2011. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 932, p. 609-622, jun. 2013. p. 620.

CONCLUSÃO

O federalismo ambiental brasileiro, dotado de especificidades quanto ao dever constitucional imposto ao Poder Público de promover a preservação da natureza, é um tema repleto de possibilidades a serem exploradas. Nesse contexto, de grande relevo é a questão da harmonização das ações empreendidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A proposta do presente trabalho é examinar a estratégia adotada pela legislação ao repartir as competências administrativas em matéria ambiental, compartilhadas igualmente entre os entes federados, nos termos do art. 23 da Constituição. Visto que essa temática abrange uma grande variedade de situações, foi necessário eleger pontos específicos da matéria. Assim, foram escolhidos três instrumentos que pressupõem intensa cooperação entre os entes federados para sua efetiva implementação: o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente, o licenciamento ambiental e a fiscalização ambiental.

Para o desenvolvimento do tema, buscou-se apoio na doutrina e suas propostas de aperfeiçoamento do regramento jurídico ambiental. A análise de decisões jurisprudenciais também se mostrou de extrema relevância, ao demonstrar na prática as situações que são objeto de normatização.

Nesse sentido, constatou-se que a repartição de competências administrativas ambientais segue os princípios constitucionais norteadores da atribuição de poderes aos entes federados: o princípio da predominância do interesse, que preconiza a referida outorga de acordo com a natureza do interesse (geral, regional ou local); o princípio da subsidiariedade, por meio do qual é favorecida a atuação do nível de governo mais próximo ao bem jurídico, respeitando-se a autonomia do ente federado e o limite de sua capacidade de ação; e o princípio da leal cooperação, no sentido de evitar que o exercício de determinada competência prejudique gravemente o interesse de outros entes federados.

Nesse contexto, é importante reforçar que os Municípios podem dispor sobre a questão ambiental atinente ao interesse local, por meio da competência legislativa exclusiva e complementar, além de serem legitimados a efetuar licenciamento e fiscalização ambientais, em numerosas situações.

A competência comum, embora tenha o grande mérito de ser mais benéfica ao meio ambiente, ao multiplicar as chances de que medidas preventivas e repressivas sejam tomadas por alguma das esferas governamentais para evitar danos ao meio ambiente, pode levar a atuações sobrepostas e, até mesmo, conflitantes do Poder Público. Por essa razão, ela deve ser normatizada em detalhes, com o intuito de evitar o desperdício de recursos, o desgaste das relações entre os entes federados e a insegurança jurídica dos administrados.

Nesse sentido, a demora na promulgação da Lei Complementar prevista no art. 23, § único, da CRFB, foi muito prejudicial, uma vez que a Lei nº 6.938/81 tratou de maneira exígua da divisão de atribuições entre os entes federados quanto ao licenciamento ambiental, instrumento dos mais relevantes na Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, o CONAMA se expôs a muitas críticas ao definir em maiores detalhes essa matéria por meio da Resolução nº 237/1997.

Mesmo assim, a Resolução não conseguiu eliminar os numerosos conflitos entre os órgãos ambientais. Repisa-se que, em relação ao licenciamento federal, o ato normativo adotou quatro critérios, nos termos do art. 4º: área de influência do impacto ambiental, domínio da área em que se situa a atividade licenciada, local de implantação e segurança nacional. Nesse contexto, um ponto negativo foi a utilização indiscriminada do critério da dominialidade, em casos não previstos pela Resolução, atraindo-se a competência do IBAMA para o licenciamento de atividades situadas em quaisquer territórios pertencentes à União. Tais conflitos chegaram ao Judiciário e felizmente, notou-se que a jurisprudência, embora não fosse uníssona, manifestava-se no sentido de dar maior relevância ao critério da abrangência do impacto ambiental.

Outra circunstância que motivou diversas críticas ao ato normativo foi a definição da competência licenciadora do Município (art. 6º), situação que não era prevista na legislação existente. Dessa maneira, por considerarem que a Resolução tratou de matéria reservada à Lei Complementar, muitos estudiosos compreendiam que esse dispositivo era inconstitucional.

Quanto à Lei Complementar nº 140/2011, constatou-se que ela não conseguiu eliminar todos os problemas no âmbito da cooperação entre os órgãos ambientais, com vistas a garantir o cumprimento das obrigações impostas pela Constituição. De fato, a doutrina observa que não houve alterações radicais em relação ao cenário

estabelecido pela Resolução nº 237/97. Entretanto, uma contribuição importante do diploma normativo foi ter encerrado a discussão acerca da competência do Município para realizar o licenciamento ambiental, ao consagrá-la no art. 9º, XIV.

A Lei Complementar reacendeu o debate na comunidade jurídica ao determinar que o licenciamento municipal ocorre nos casos de atividades ou empreendimentos causadores de impacto ambiental local, conforme tipologia definida pelos os Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (art. 9º, XIV, a). Tal medida, embora tenha o mérito de buscar a uniformização da política ambiental dentro de cada Estado, representa uma indevida ingerência da esfera federal e estadual na Administração dos Municípios.

Nesse sentido, a elaboração da referida tipologia teria maior participação dos entes municipais envolvidos se fosse realizada pelas Comissões Tripartites Estaduais, formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011.

O art. 13, § 1º, faculta a manifestação, no processo de licenciamento ambiental, de órgãos que não detenham a competência para conceder as licenças almejadas pelo empreendedor. Entretanto, além de determinar que o caráter de tal pronunciamento não é vinculante, o diploma normativo não esclarece de que maneira tal participação deve ocorrer, nem o modo por que os entes interessados terão ciência do licenciamento em curso para terem a chance de se manifestar.

Considerando que a Lei atribuiu grande importância ao Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente, *software* voltado à reunião de dados ambientais oriundos de todas as esferas governamentais (inciso VIII dos arts. 7º, 8º e 9º), infere-se que ele poderia ser útil na aproximação dos diversos órgãos ambientais, facilitando, inclusive, a mencionada manifestação em processos de licenciamento ambiental. Entretanto, a implantação do SINIMA ainda não é uma realidade no país. Constata-se, dessa maneira, que a disponibilização da plataforma é medida que se impõe, com o objetivo de diminuir a distância entre os órgãos ambientais, as instituições defensoras do meio ambiente e a população em geral.

Outra disposição da Lei Complementar que merece uma análise aprofundada é o art. 17, que estabelece que o órgão licenciador de uma atividade detém a competência para lavrar auto de infração e para instaurar o respectivo processo administrativo, em caso de descumprimento da legislação pertinente. Se, por um lado, o §3º da disposição autoriza outros órgãos ambientais a tomar medidas idênticas, por outro, determina que o auto de infração lavrado pelo órgão licenciador prevalece sobre qualquer outro.

Duas críticas podem ser feitas a esse artigo. Em primeiro lugar, o legislador deixou de fazer menção a outras instituições que exercem papéis extremamente relevantes no âmbito da fiscalização ambiental: as Forças Armadas e os Pelotões Ambientais da Polícia Militar, cuja atuação na defesa do equilíbrio ecológico merece maior detalhamento legal.

Em segundo lugar, o diploma normativo abstém-se de propor soluções na hipótese de o órgão licenciador não aceitar a atuação fiscalizadora de agente estranho a seus quadros. Nessa conjuntura, é possível que o órgão lavre novo auto de infração, mesmo que haja um processo administrativo em estágio avançado ou o cumprimento da sanção imposta. Por esse motivo, faz-se necessário dar contornos mais específicos à questão, a fim de evitar o gasto desnecessário de recursos públicos e proporcionar maior segurança jurídica ao atuado.

A intenção do legislador ao determinar, no art. 23 da CRFB, a competência administrativa comum em matéria ambiental, foi estabelecer o federalismo cooperativo, que pressupõe a atuação harmônica dos entes federados. Apesar de a Lei Complementar nº 140/2011 não ter conseguido pôr fim aos vários questionamentos ínsitos à atuação de múltiplos órgãos ambientais, ela tem o mérito de colocar à disposição várias possibilidades de aproximação entre os entes federados, que devem ser melhor exploradas. Dessa forma, o principal objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, estará mais próximo de ser alcançado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. **Licenciamento ambiental e legislação**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/208195.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

AUCLAIR, Céline. **Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations**. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfDecent02/128-ICD20702-int-auclair.pdf>>. Acesso: 16 mar. 2014.

BARRETO, Maria Sylvia Ribeiro Pereira; CORRÊA, Maria Lúcia. O Município e a questão ambiental: algumas propostas. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édis (Org.). **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. V. 3.

BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014

_____. **Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente**. Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004, p. 16-17. Disponível em:

<http://www.anamma.com.br/imagens_conteudo/userfilesfile/par312.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm>. Acesso em: 08 jun. 2014.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 08 jun. 2014.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Lei Complementar 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 05 jun. 2014.

_____. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 13 mar. 2014

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e

mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7804.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de trabalho para execução das atividades do Grupo de Trabalho sobre Indicadores Ambientais e do Desenvolvimento Sustentável e definição e sistematização de indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável**. Brasília: junho de 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/219/_arquivos/plano_de_trabalho_gti_junho_de_2011_219.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Portaria 341, de 12 de julho de 2011. Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, setembro de 2011.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 247, p. 30.841-30.843, dez. 1997.

_____. Resolução CONAMA 23, de 07 de dezembro de 1994. Institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustível líquidos e gás natural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, dez. 1994, p. 21.345-21.346.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial 910.647/RJ**. Relatora: Ministra Denise Arruda. Julgado em 07 out. 2008, DJ 29 out. 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200602751571>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial 588022/SC**. Relator: Ministro José Delgado. Julgado em 17 fev. 2004, DJ 05 abr. 2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200301597545&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial 711405/PR**. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 28 abr. 2009, DJ 15 maio 2009. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/>>

processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200401790140&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso: 02 jun.2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial 2012/0112858-3**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 06 jun. 2013, DJ 14 jun. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Brasília: 2007.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Sexta Turma. **Ação Civil Pública 2003.61.00.025724-4**. Relatora Des. Fed. Consuelo Yoshida. Julgado em 09 março 2005, DJ 22 março 2005. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Processo?NumeroProcesso=200361000257244>>. Acesso: 13 abr. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Quarta Turma. **Apelação Cível 200272080031198**. Rel: Des. Fed. Valdemar Capeletti. Julgado em 27 jul. 2005, DJ 28 set. 2005. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=2002.72.08.003119-8&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGera da=>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Agravo de Instrumento 200104010410057**. Relator: Des. Fed. Maria de Fátima Freitas Labarrère. Julgado em 27 nov. 2001, DJ 30 jan. 2002. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200104010410057&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todas fases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Apelação/Reexame necessário 200772080036820**. Relator: Des. Fed. João Pedro Gebran Neto. Julgado em 08 set. 2009, DJ: 08 set. 2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200772080036820&chkMostrarBaixados=&todas fases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdn RefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Agravo de Instrumento 200804000022470**. Relator: Juiz Federal Nicolau Konkel Júnior. Julgado em 28 jul. 2009. DJ 19 ago. 2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200804000022470&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Apelação Cível 91.04.04060-0**. Relator: Des. Fed. Silvio Dobrowolski. Julgado em 18 dez. 1991, DJ 15 abr. 1992. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=199104010040600&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Agravo de Instrumento 2009.04.00.006450-9**. Relator: Des. Fed. Roger Raupp Rios. Julgado em 21 jul. 2009 DJ 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200904000064509&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Apelação/Reexame Necessário 200004011184978**. Relator: Des. Fed. Luiza Dias Cassales. Julgado em 09 out. 2001, DJ 14 nov. 2001. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200004011184978&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Apelação/Reexame Necessário 200271070139650**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. Julgado em 29 jun. 2010, DJ 17/08/2010. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200271070139650&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. **Agravo de Instrumento 2009.04.00.006450-9**. Relator: Des. Fed. Roger Raupp Rios. Julgado em 21 jul. 2009, DJ 12/08/2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200904000064509&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 72, p. 67-113, out./dez. 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FARIAS, Talden. Fiscalização e sanção no licenciamento ambiental antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 69, p. 87-88, mai./jun. 2013.

_____. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FORUM OF FEDERATIONS. **Federalism by country**. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>>. Acesso: 16 março 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. V. I.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a LC 140/2011. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 66, p. 153-179, abr./jun. 2012.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção estatal ambiental**. São Paulo: Atlas, 2012.

INFANTE, Alan. Sistema reúne bancos de dados ambientais. Software do governo federal permite consultar desde o tipo de solo do município até a existência de terras indígenas e legislação ambiental. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 08 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1044>>. Acesso em: 04 mai. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero de Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27 ed rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

MUKAI, Toshio. A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 62, p. 85-87, mar./abr. 2012.

_____. A Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, p. 90-94, nov./dez. 2011.

PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana Terezinha. Instrumentos de Tutela Administrativa do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 51, p. 193-224, jul. 2008.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 728, de 08 de janeiro de 2014. Institui o Código Municipal de Limpeza Urbana. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033832.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Lei Municipal nº 8.267, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município de Porto Alegre, cria a Taxa de Licenciamento Ambiental e dá outras providências. **Câmara Municipal de Porto Alegre**. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_8267.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014.

REZENDE, Renato Moreira de. **Normas Gerais revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, fev. 2013. p. 25. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 45.554, de 19 de março de 2008. Regulamenta a Lei nº 11.019/97, de 23 de setembro de 1997, e alterações, que dispõe sobre o descarte e destinação final de pilhas que contenham mercúrio metálico, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham metais

pesados no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=147497&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=1960&hTexto=&Hid_IDNorma=1960>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Resolução CONSEMA nº 05 de 19 de agosto de 1998. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res05-98.asp>>. Acesso em: 14 março 2014.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Federalismo Cooperativo Ecológico, deveres de proteção ambiental do Estado e licenciamento ambiental: algumas considerações em face da LC 140/2011. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 932, p. 609-622, jun. 2013.

SILVA, Bruno Campos. O Licenciamento Ambiental Único e outros aspectos relevantes da Lei Complementar nº 140/2011. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 52, p. 5-17, fev./mar. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. A nova de competências em matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ano 17, v. 66, p. 55-76, abr./jun. 2012.

SILVA, Thiago Antunes da. **Avaliação do acesso ao SINIMA**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-9936200700300004>. Acesso em: 09 jun. 2014.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos**. Coimbra: Almedina, 2007.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. Competência Legislativa concorrente no Brasil: uma aplicação do princípio da subsidiariedade? In: **Constituição de 1988, o Brasil 20 anos depois: o exercício da política**, v. 2. Senado Federal. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/competencia-legislativa-concorrente-no-brasil-uma-aplicacao-do-principio-da-subsidiariedade>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

WALCACER, Fernando Cavalcanti; GUIMARÃES, Virgínia Totti; da SILVA, Ana Cristina Máximo *et al.* Notas sobre a LC 140/2011. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ano 18, v. 70, p. 40-73, abr./jun. 2013.