

O PODER LICENCIATÓRIO E FISCAL DOS MUNICÍPIOS JUNTO ÀS FERRAMENTAS TRIBUTÁRIAS

Iasmin Fernandes Pizziolo - iasminpizziolo@hotmail.com

Zelia Teixeira Laud Filha - zelialaud@gmail.com

Leonardo Sorbliny Schuchter - leonardo.schuchter@meioambiente.mg.gov.br

RESUMO:

Diante uma crise ambiental, estando comprovado o esgotamento dos recursos naturais, é nítido o destaque dado ao meio ambiente e a economia em busca de um desenvolvimento econômico baseado nos pilares da qualidade de vida respeitando os limites impostos pela natureza. O ato de manter o meio ambiente saudável vai além da proteção da fauna e da flora, e sim à melhora da qualidade de vida. Todos os entes federativos têm a obrigação de proteger o meio ambiente, entretanto, o Princípio da Unicidade deixa claro que apenas um poderá realizar o processo de licenciamento e fiscalização ambiental estando este capacitado também a receber os recursos provenientes dos processos. Embora o Município seja o ente de menor porte, é ele quem está mais próximo dos empreendimentos poluidores podendo analisar melhor os impactos locais, sendo possível sua capacitação por meio de delegação, convênio com o Governo, a fim de contribuir com o Estado ou de forma originária devido ao impacto local.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; delegação; fiscalização; competência tributária.

ABSTRACT:

Faced with an environmental crisis, with proven depletion of natural resources, it is clear the emphasis on the environment and the economy in pursuit of economic development based on the pillars of quality of life within the limits imposed by nature. The act of keeping healthy environment goes beyond the fauna and flora protection, but with improved quality of life. All federal entities have an obligation to protect the environment, however, the Oneness Principle makes clear that only one can carry the licensing process and environmental monitoring this being able also to receive the proceeds of the processes. Although the municipality is the smaller one, it is he who is closer to the polluting enterprises can better analyze local impacts, and possible their empowerment through delegation agreement with the Government in order to contribute to the state or form originally because of the local impact.

Keywords: environmental licensing; delegation; oversight; taxing power.

INTRODUÇÃO

É de sabedoria comum o destaque dado ao MEIO AMBIENTE e a ECONOMIA diante uma crise ambiental mundial, estando comprovado o esgotamento dos recursos naturais.

Os problemas ambientais e a questão do desenvolvimento sustentável são, acima de tudo, problemas governamentais e devem ser objetos de elaboração de políticas públicas que visem o alcance de um desenvolvimento econômico baseado nos pilares da qualidade de vida e que respeite os limites impostos pela natureza.

Destaca-se que o ser humano sempre desenvolveu uma postura antropocêntrica na sua relação com o meio ambiente, baseado num sentimento arrogante e prepotente de que a

natureza servia única e exclusivamente aos desejos dos homens; ficando evidente a superioridade destes.

Atualmente, o Direito Ambiental tem como tarefa delimitar normas jurídicas para que estas sirvam de orientação às condutas humanas, partindo do pressuposto que não há progresso econômico sem o meio ambiente.

Nota-se que as necessidades humanas são crescentes e ilimitadas, fazendo com que a indústria tenha que aumentar cada vez mais sua produção e explorar de maneira intensiva o ambiente. O resultado de toda esta degradação causa abalos seriíssimos à natureza e ao princípio do desenvolvimento sustentável, vez que, com este se propõe garantir a sadia qualidade de vida da atual e das futuras gerações.

Diante intenso progresso, concerne uma pesquisa quantitativa básica onde analisando dados brutos, objetiva gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática, envolvendo somente verdades e interesses universais. São fundamentais os procedimentos bibliográficos e documentais, feito a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e fontes mais diversificadas, como revistas, jornais e artigos.

Este projeto busca ampliar as noções já elaboradas sobre o meio ambiente, nas suas mais variadas formas, pois as maiorias dos empreendimentos vêm o cuidado com a natureza como despesas, entretanto, se não formarmos uma consciência da importância desta proteção com cautela, iremos utilizar de forma desordenada e gananciosa, resultando em um desequilíbrio no sistema ecológico interferindo em nosso próprio bem estar.

É necessário aliar o crescimento econômico com os níveis de exploração adequada dos recursos através do processo de licenciamento, cabendo aos entes federativos realizá-los, verificando o mais capacitado para tal ato, respeitando o Princípio da Unicidade.

1. O QUE É LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é uma exigência legal a que estão sujeitos todos os empreendimentos ou atividades que utilizam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente. A Resolução 237 CONAMA adotou em seu artigo 1º, inciso I, a seguinte definição:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A lei nº. 6.938/81 instituiu em seu artigo 10:

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.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 81), de sua parte, observa que licenciamento ambiental “é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento”.

Por intermédio do licenciamento ambiental, viabiliza-se uma conciliação entre o desenvolvimento econômico e o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade do meio ambiente.

A exigência de licenciamento ambiental é uma forma de controle da intervenção do homem no meio ambiente, quando essa intervenção possa resultar em qualquer degradação ao meio ambiente. Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, pois se procura harmonizar o interesse econômico com a necessária preservação do ambiente (DESTEFENNI, 2004).

O Estado Brasileiro assegura em seu 1º artigo da Constituição Federal de 1988, inciso IV, a livre iniciativa, incentivando as atividades econômicas, a vontade de empreender no homem, e, em seu artigo 225, reconhece a existência de um meio ambiente, direito de todos, uma vez que é fundamental para ter uma vida saudável.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

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

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas

Entretanto, a vontade de empreender dos homens citada no art. 1º da Constituição Federal vêm crescendo a cada ano, não se importando em cumprir com o dever de preservar que lhe é imposto no art. 225 da mesma constituição.

É impossível o crescimento das atividades humanas não causarem impactos no meio ambiente, sendo necessário impor freios aos homens, para que o dano seja menor.

Em 1981 se instituiu a primeira lei que dispõe sobre A Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº. 6.938/1981, tendo por objetivo, segundo seu art. 2º, “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]”.

Em seu art. 9º se prevê a necessidade do procedimento de licenciamento ambiental:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

1.1 Competência para o Licenciamento Ambiental

A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 23, a competência comum entre os entes federativos no que tange a gestão ambiental:

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;

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

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

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.

Apenas em 2011, a Lei Complementar 140 foi sancionada a fim de suplementar o artigo supracitado conforme demonstra seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

No que se refere o licenciamento ambiental no Brasil, temos várias normas regulamentando a matéria quanto ao procedimento. Em síntese, o licenciamento tem seu rito processual estabelecido pelo art. 10 da Resolução 237 do CONAMA e é dividido em três fases: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, conforme menciona o art. 19 do Dec.99.274/90:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I** - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
- II** - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e
- III** - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

De qualquer forma, a questão da competência somente foi definitivamente pacificada com a Lei Complementar 140. Dentre as várias atribuições no que concerne à gestão ambiental, houve a divisão de competências para o licenciamento de acordo com as seguintes regras:

Art. 7º São ações administrativas da União:

- XIII** - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;
- XIV** - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
 - a)** localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 - b)** localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 - c)** localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
 - d)** localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - e)** localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 - f)** de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;
 - g)** destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em **empreendimentos** licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Além da divisão, o artigo 13 estabeleceu o Princípio da Unicidade, determinando que os empreendimentos, obras ou atividades deverão ser licenciados ou autorizados por um único ente federativo, sendo a participação dos demais órgãos facultativa e não vinculante.

Para Paulo Affonso Leme Machado (2006), a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (CF/88, art. 23, inc. VI), sendo que a lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos.

Já Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 14-15), aduzem que “competência para o licenciamento ambiental deve ser estabelecida a partir da prevalência do interesse, sendo evidente que o interesse nacional se sobrepõe ao interesse do Estado e o interesse deste último, sobre o do Município”.

Quanto à competência dos Municípios percebe-se que há a necessidade de definição quanto ao conceito de impacto local uma vez que a distinção está no impacto, "qualquer alteração no sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural e sócio-econômico que possa ser atribuída a atividades humanas relativas às alternativas em estudo para satisfazer as necessidades de um projeto" (CANTER,1977), se local, afetando apenas uma pequena área e suas imediações, cabendo aos municípios, se atingindo mais de um município dentro de um mesmo estado, à este, e se ultrapassa as fronteiras do estado ou do país cabendo ao órgão federal.

Alguns Estados já possuem sua definição para impacto local, por exemplo, São Paulo através da Deliberação Consema Normativa 01/2014 como sendo impacto ambiental direto que não ultrapassar o território do Município.

Em Minas Gerais ainda não foi criado este conceito. Em Julho deste ano o governo de Minas Gerais enviou à Assembléia Legislativa um projeto de lei nº 2.352/15 reestruturando o licenciamento ambiental no Estado, de forma a promover sua descentralização.

No mês de agosto entrou em vigor a Lei nº. 21.735/15, do Projeto de Lei 1.915/15, que trata de crédito não tributário, sancionada pelo Governador Fernando Pimentel, trazendo uma disciplina parcial para a matéria, citando em seu art. 17:

Art. 17. O Estado poderá delegar aos municípios a competência para promover o licenciamento e a fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, conforme disposto em decreto.

A intenção é que os empreendimentos de menor porte façam o licenciamento, na cidade onde vão se instalar, reduzindo a concentração na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

Quem está mais perto do empreendimento, que é o município, tem melhores condições de analisar os pedidos de licença, sendo que isso deverá, inclusive, dar maior celeridade aos licenciamentos, hoje muito demorados. Além disso, a regularização e a fiscalização municipais podem constituir também uma fonte de receitas porque as multas geradas na fiscalização dos empreendimentos são direcionadas para um fundo estadual. Com o município assumindo essa fiscalização, esse recurso será municipal.

Vê-se, portanto, que há uma clara intenção de transferir para os Municípios a atribuição de licenciar e fiscalizar empreendimentos que causem ou possam causar impacto local.

O fato de o Estado delegar faz com que tenha que acompanhar/fiscalizar o que está sendo feito, diminuindo os riscos uma vez que o município terá autonomia para estruturar seus licenciamentos de acordo com as leis estaduais, federais ou até mesmo municipal, dentro da estrutura mínima exigida.

Hoje, Brumadinho, Ibirité, Uberaba, Juiz de Fora, Contagem, Betim já estão realizando seus licenciamentos através do município, mediante delegação e não em exercício de sua competência originária, ante a ausência do conceito de impacto local.

Inacreditavelmente, em 25/11/2015 foi aprovado o Projeto de Lei 2.946/2015, antidemocrático. Neste o governo de Minas alega que o Conselho Estadual de Política do Meio Ambiente – COPAM, onde os membros são representantes da sociedade civil, têm atrasado demais os processos de licenciamento por falta de capacitação, sendo necessário alterar a estrutura base e a finalidade dos Órgãos que compõe o Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA a fim de dar maior celeridade nos processos.

A Lei retira a competência, até então exclusiva, do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de licenciadora ambiental transferindo-a para a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), e exclui a Polícia Militar de Meio Ambiente do rol de órgãos e entidades que integram o SISEMA.

Há um nítido retrocesso, pois novamente o poder volta a centraliza-se nas mãos do executivo.

Júlio Cesar Garcia (2004, p. 130), deixa claro:

[...] o processo de licenciamento ambiental, assim como os demais processos de autorização municipal que culminam nos alvarás, sejam no aspecto tributário, sanitário, de engenharia, dentre outros, é um instrumento também do Município que tem o dever de exercê-lo, de acordo com o comando geral contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal. E, além da fundamentação legal, anota-se que os municípios são o representante do Poder Público mais próximos à realidade de seus habitantes, razão pela qual têm melhores condições de acompanhar os acontecimentos relativos ao empreendimento licenciado. Por tais motivos, pensa-se ser possível o licenciamento municipal, sem prejuízo, como já alertado, da competência supletiva do IBAMA e dos interesses nacional e estadual.

Assim como Édis Milaré (2000) que alega que,

[...] é próprio enfatizar que cada Município, pela ação legítima do Poder Público local, deve preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente, considerando como o conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. Tudo o que interessa ao desenvolvimento com a qualidade ambiental deverá necessariamente ser levado em conta.

2. PENALIDADE AMBIENTAL – MULTA

Todo e qualquer dano ou prejuízo causado ao meio ambiente acarreta sanção (penalização). A matéria é regulada pela Lei nº. 9.605/98.

Também são considerados as condutas que ignoram normas ambientais, mesmo que não causem danos ao meio ambiente, como os empreendimentos sem a devida licença ambiental, desobedecendo uma exigência da legislação ambiental.

Os empreendimentos que violam um direito ambiental recebem penas de multa e/ou restritivas de direitos, que são: a suspensão parcial ou total das atividades; interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade; a proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações. Também é possível a prestação de serviços à comunidade através de custeio de programas e de projetos ambientais; execução de obras de recuperação de áreas degradadas; contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

Por força do disposto nos artigos 70 e 72 da Lei nº 9.605/1998, temos o chamado “poder-dever” das autoridades em aplicar penalidades administrativas aos que cometem infrações ambientais:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

O artigo 6º da Lei 6938/81 deixa claro que os Órgãos Municipais Ambientais compõem o SISNAMA e, portanto podem e devem possuir uma estrutura administrativa, órgão ou entidade com as atribuições de controle e fiscalização ambiental para apreciação dos recursos atinentes à aplicação das sanções, delineando a autoridade competente, as instâncias cabíveis, os prazos e as condições recursais, uma vez que as infrações ambientais serão apuradas em processo administrativo próprio, ou seja, um auto de infração lavrado por agente fiscal municipal será julgado pela entidade municipal conforme já citado a cima no §4º.

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:

Segundo artigo 73 da Lei nº 9.605/98 temos ainda que as multas arrecadadas devido às sanções derivadas de auto de infração, constituem receita própria do responsável pela fiscalização e lavratura do auto de infração.

Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

Para maior praticidade, em 2012, O FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente - negociou com a Secretaria de Orçamento Federal e com a Secretaria do Tesouro Nacional a criação de códigos que possibilitassem identificar na Guia de Recolhimento da União (GRU), o local da infração, o valor pago e, sobretudo, o destino do dinheiro podendo utilizá-lo para reparar exatamente a área degradada.

Em âmbito estadual, o Decreto nº 44.844/08 estabeleceu que:

Art. 48.

§ 2º O valor referente às multas arrecadadas com a aplicação de penalidades administrativas previstas neste Decreto constituirá receita própria da entidade vinculada à SEMAD, responsável pela fiscalização e lavratura do respectivo auto de infração.

A verba arrecadada com as multas poderá ser, obviamente, diretamente direcionada ao órgão responsável pelo fato gerador, o município, consequentemente possibilitando um maior investimento na qualidade e condições de serviços, beneficiando não só o órgão como também todos aqueles empreendimentos que necessitam dos serviços e até mesmo a cidade de uma forma indireta já que possibilita um giro no capital. Caso haja projetos de recuperação ambiental municipal, a mesma também será direcionada a este.

Os instrumentos econômicos, dessa forma, são de fundamental importância para a efetiva aplicação de políticas ambientais eficazes. Constituem peça essencial no mecanismo de redução da degradação ambiental, pois exercem uma forte e constante pressão no orçamento dos poluidores, compelindo-os a reconsiderar a possibilidade de adoção de um comportamento menos nefasto ao meio ambiente (THOMÉ, 2013).

3. TAXAS ORIGINÁRIAS DO EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

As taxas em geral podem ter duas finalidades, uma arrecadatória, enriquecendo os cofres públicos, e uma segunda sendo apenas com a intenção de influenciar a conduta humana para alcançar um determinado fim.

A tributação ambiental está totalmente ligada à influencia da conduta humana, pois correlaciona com o Princípio da Prevenção, agindo antes da ocorrência do dano, ao invés de punir os agentes degradantes do meio ambiente.

Segundo Souza (2009, p.101)

Temos, portanto, que o Direito, como instrumento para alterar os comportamentos humanos com o escopo de alcançar determinados interesses sociais, poderá agir de duas formas: (i.) por intermédio de normas que estabelecem sanções civis, administrativas ou penais para os atos que repudia; ou (ii.) da gradação de tributos como forma de desestímulo ou incentivo às condutas desejadas. Justamente por esta última razão, verifica-se a possibilidade dos chamados tributos ambientais serem utilizados para o atingimento do disposto nos artigos 170, VI, e 225 da Constituição Federal

O tributo é a melhor forma para incentivar os contribuintes a ter um comportamento adequado de proteção e recuperação do meio ambiente, é um instrumento eficaz e imediato de diminuição e interrupção da degradação ambiental.

Terence Dornelles afirma (2008, p. 79) que as medidas tributárias “[...] tem como principal finalidade orientar a atividade empresarial, que antes era somente caracterizada pelo binômio custo/benefício, e agora pretende evidenciar-se pelo trinômio custo/benefício/meio ambiente”.

3.1 Competência Arrecadatória das Taxas

A Lei Complementar 140, já citada anteriormente, limita a competência dos entes federativos em seu art. 13:

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.

§ 3º - Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

Vemos que a taxa é um tributo que pode ser instituída comumente por qualquer dos entes da Federação, desde que pratiquem o respectivo fato gerador dentro das competências político-administrativas de cada qual, que lhes servem de limite. Assim, uma taxa há de corresponder sempre a um serviço público ou federal, ou estadual, ou municipal, prestado pelo ente competente.

Em suma, a entidade competente para legislar sobre a matéria será a competente para prestar os serviços públicos respectivos e, logo, para instituir taxas em face deles.

Alem disso, Lei nº. 10.165/00 instituiu a chamada Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA em seu art. 17 B:

Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

Todos os sujeitos passivos (aqueles que exercerem as atividades) devem entregar até o dia 31 de março de cada ano, um relatório das atividades exercidas no ano anterior, colaborando com os procedimentos de controle e fiscalização, sob pena de multa no valor de 20% (vinte por cento) da TCFA.

Ficou clara à atribuição ao IBAMA (órgão federal) de controlador e fiscalizador das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, entretanto podendo o mesmo delegá-la:

Art. 17-Q. É o IBAMA autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA.

Os Estados membros e os Municípios também podem criar suas taxas de controle ambiental, como fez o Estado de Minas Gerais por meio da Lei 14.940/03, instituindo a TFAMG (Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais), cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. (THOMÉ, 2013)

De acordo com o artigo 17-P da LPNMA, parte do montante efetivamente pago pelo empreendedor ao Estado ou ao Município constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TFCA (federal) (THOMÉ, 2013).

Não há que se falar em bitributação, ou seja, dois entes, órgão seccional e o IBAMA, cobrando dois tributos diferentes sobre o mesmo fato gerador. Não se trata de um novo tributo ou novo ônus para o contribuinte. A taxa é a mesma cobrada anteriormente pelo governo Federal por meio do IBAMA, mas a partir da vigência da lei estadual os valores arrecadados, que ficam integralmente com a União passam a ser divididos na proporção de 60% aos Estados e 40% ao Governo Federal.

Ainda há a possibilidade da realização de parceria entre os entes para realização da fiscalização assim como o IBAMA realizou em 2010 com o estado de Minas Gerais com a finalidade de regularizar o cadastro dos empreendimentos com atividades potencialmente

poluidoras ou que utilizam de recursos ambientais. Antes, os empreendedores tinham que realizar dois cadastros, um no Estado e um na União, e a taxa era arrecadada em duas Guias. Com a parceria, unificando o cadastro técnico, o proprietário tem até 30 dias, da data de início de funcionamento do empreendimento, para se inscrever em apenas um ente, efetuando o pagamento da taxa em uma só Guia, com a maior praticidade.

CONCLUSÃO

O que devemos observar é que existem duas formas da competência a ser exercida pelos Municípios, uma originária, que seria sem que haja delegação de poderes, sem a presença de convênio, cabendo ao Município exercer o controle de fiscalização, promover o licenciamento ambiental, devido a um impacto ambiental de âmbito local; e outra de forma derivada que seria por delegação, através de parceria, firmada através de convênio, simplesmente para “desafogar” os outros entes.

Independente da forma, trazer esta função para o Município, implica em, automaticamente, ter que dotá-lo de mecanismos para o desempenho da função. Desta forma, há de se garantir o aporte de recursos, para a criação, manutenção e incremento dos órgãos ambientais locais bem como para a execução de políticas públicas ambientais.

O que é muito importante lembrar é que as taxas ambientais são cobradas com intuito de disciplinar as condutas do ser humano, conservando o meio ambiente, e não por uma questão mera arrecadatória direcionada para os cofres públicos.

Empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental ou utilizadores de recursos ambientais e que dependam de licenciamento e fiscalização, em nível local seriam, portanto, os responsáveis por retroalimentar o sistema municipal de meio ambiente, com os licenciamentos ambientais e os recursos advindos de taxas a serem cobradas em decorrência do exercício das competências ambientais pelos municípios.

O Município nunca poderá perder este foco, pois tendo a capacidade de efetuar licenciamentos, fiscalizações, seja de forma originária ou por delegação, poderá também criar taxas com evidência na sustentabilidade ambiental e não no enriquecimento dos cofres públicos.

A execução destas atividades requer planejamento pelas autoridades governamentais e é indispensável para assegurar que as melhores decisões sejam tomadas com o intuito do interesse da coletividade e do meio ambiente, isto é, que a atuação em matéria ambiental será

pautada em um planejamento amplo, global, que abranja as mais diversas perspectivas de desenvolvimento e de preservação.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011. Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Lei nº. 21.735, de 04 de agosto de 2015. Instituir a Remissão de Créditos Não Tributários do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2015/121735_2015.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Lei nº. 14.940, de 29 de dezembro de 2003. Institui o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114940_2003.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. As sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Decreto nº 44.844, de 25 de junho de 2008. Estabelece normas para licenciamento ambiental e autorização ambiental de funcionamento. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7966>> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Deliberação Consema Normativa 01, de 23 de abril de 2014. Fixa tipologia para o exercício da competência municipal de São Paulo. Disponível em: <<file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/DelNormativa01.pdf>> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Lei nº. 10.165, de 27 de dezembro de 2000. A Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10165.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em 26 nov. 2015.

_____. Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997. No uso das atribuições e competências que lhe são conferidas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em 26 nov. 2015.

CANTER, Larry W. Manual de Avaliação de Impacto Ambiental. Técnicas para elaboração de Estudo de Impacto. 2. ed. Madrid: McGraw-Hill, 1997

DESTEFENNI, Marcos. Direito Penal e Licenciamento Ambiental. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

GARCIA, Júlio César. A Municipalização do Licenciamento Ambiental: o caso de Maringá. Revista de Ciências Jurídicas. Maringá: Nova Série, v. 2, nº 1, jan./jun. de 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MATTHES, Rafael Antonietti. Tributação Ambiental e a inconstitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em:
<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11366>. Acesso em nov 2015.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: RT, 2000.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. Tributação e meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

THOMÉ, Romeu. Manual do Direito Ambiental. 3. ed. Juspodivm, 2013

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. Incentivos fiscais no direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008

TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence Dornelles. Licenciamento Ambiental. Niterói: Impetus, 2007.