

# DO EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS PELO MUNICÍPIO FACE À LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Dayane de Oliveira Zanelli\*

Orientadora: Helaine Bressan de Mendonça\*\*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Da evolução histórica. 2. Das competências constitucionais ambientais. 3. Do regime anterior à Lei Complementar 140/2011. 4. Da Lei Complementar. 4.1. Da repartição das competências. 4.2. Do papel do Município. Conclusão. Referências Bibliográficas.

## RESUMO

A Constituição, além de consagrar a preservação do meio ambiente, procurou definir as competências dos entes da federação, por incorporar ao seu texto diferentes artigos disciplinando a competência para legislar e para administrar, com o objetivo de promover a descentralização da proteção ambiental. Assim, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem ampla competência para legislar sobre matéria ambiental, o que de fato pode gerar alguns conflitos, principalmente junto às Administrações Públicas. Diante de tais conflitos criou-se a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que possui procedimentos e critérios para serem utilizados no licenciamento ambiental, com isso, ampliando a participação dos entes federados no licenciamento. Porém, tal resolução não foi suficiente para sanar os conflitos de competência existentes. Em 2011 foi criada a Lei Complementar 140/2011, no intuito de solucioná-los, o que de fato não ocorreu. Com advento da referida norma, apareceram muitas indefinições, pois ao elaborá-la, o legislador não deixou claro em que medida a atuação dos órgãos administrativos tanto em âmbito federal e estadual quanto municipal, influenciará as políticas específicas e, sobretudo, procedimentos de licenciamento ambiental. Com isso, o empresariado brasileiro fica na dúvida ao saber a qual órgão se dirigir para a obtenção do licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, colocando em risco o meio ambiente. No entanto, devem ser estabelecidos critérios limitadores em relação à competência entre o órgão federados, para que sejam cessados todos os conflitos existentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Competência Municipal. Indefinições. Lei Complementar 140/2011.

---

\* Acadêmica do 10º período do Curso de Direito da FUPAC-Ubá.

\*\* Professora da Faculdade Presidente Antônio Carlos – FUPAC/Ubá

Graduada em Matemática e Direito pela UNIPAC/UBÁ e pós-graduada em Direito Tributário, Direito Administrativo e Direito Constitucional pela UNESA-RJ; Direito e Processo do Trabalho pela PUC-MG e, Mestra em Direitos Fundamentais e Hermenêutica Jurídica pela UNIPAC/JF.

## INTRODUÇÃO

Em tempos passados não havia qualquer menção ou regulamentação do Direito Ambiental no Brasil. Ao longo do tempo, este tema foi sendo inserido nas constituições brasileiras, cada qual com um grau de significância, até que, enfim, na Constituição de 1988, foi elencado com tamanha relevância, que fora destinado a ele, um capítulo inteiro. A Constituição de 88 elencou em seus art.23, 24, 25 e 30, as competências ambiental privativa, comum, concorrente e suplementar dos entes federados, dando a eles o poder para legislar e para administrar, com o objetivo de promover a descentralização da proteção ambiental. Além destas competências, a Constituição, em seu art.23, parágrafo único, dispôs sobre as leis complementares, com intuito de estabelecer o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Em 1997 foi criada a Resolução CONAMA nº 237, que dispõe sobre a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o licenciamento de empreendimentos e atividades de relevante impacto ambiental. Com a finalidade de regulamentar a competência ambiental dos entes federados elencada na Constituição, foi criada a Lei Complementar nº 140 de 2011 que veio para fixar normas, com base nos incisos III, VI e VII e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para estabelecer uma cooperação entre os entes federados em suas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, relativas à proteção do meio ambiente e suas diversidades, e no combate à poluição. Como a Resolução CONAMA, a Lei Complementar em sua atuação material na esfera ambiental, trouxe diversos conflitos de “competência” entre os entes federativos gerando de certa forma, falta de segurança jurídica aos empreendedores, mas também, e principalmente, risco ambiental claro e evidente. O legislador não deixou claro em que medida a atuação desses órgãos influenciará as políticas específicas e, sobretudo, procedimentos de licenciamento ambiental. Além de definir as competências da União, Estado e Distrito Federal, a Lei Complementar dispõe sobre a competência do Município, tema do presente trabalho, que tem por finalidade expor as indefinições em relação à delimitação da competência dos entes federados, deixadas pela referida lei e em contrapartida apresentado soluções parciais para que este problema possa ser solucionado.

## 1 - DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Com base na ideia de Paulo de Bessa Antunes, em tempos retrógrados, não havia qualquer menção ou regulamentação do Direito Ambiental no Brasil; isso só fora feito no período Republicano na Constituição de 1891, que também, embora o mencionasse, deixou pontos obscuros. Logo sobreveio a esta, a Constituição de 1934, que foi considerada a introdutora do chamado Federalismo cooperativo que tinha por ideia central a não separação rígida entre as atribuições da União e dos Estados Federados. (ANTUNES, 2007).

Com efeito, a Constituição de 1934 demonstra que o rol das competências da União era muito amplo e admitia que os Estados pudessem produzir uma legislação supletiva, complementar e concorrente, o que cobriria algumas lacunas da legislação federal, sem, contudo, dispensar-lhes as exigências. Com a Revolução de 1930, foram criadas normas voltadas para a intervenção no domínio econômico, o que posteriormente, fez surgir a necessidade de se elaborar normas voltadas para a produção de madeira, ou seja, o código florestal, e geração de energia elétrica, o Código das águas. Contudo, foi nesse período através do Federalismo Cooperativo em seu caráter intervencionista que o meio ambiente foi inserido na Constituição de 1934.

Em 1934, foi implantado o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que incorporou o Serviço de Águas, através do Decreto nº 6.402, de 28 de outubro de 1940. Foi também neste mesmo período, criado o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que estabelecia o regime de tombamento para bens de valor histórico, paisagístico e artístico. Esta norma foi considerada como um dos únicos instrumentos postos à disposição do administrador para, efetivamente, proteger os recursos naturais daquela época. Neste período, foi estabelecida pela Constituição Polaca (1937), uma ampla intervenção sob os recursos naturais, visando o seu aproveitamento econômico.

Logo após este período ditatorial, veio a Constituição de 1946, que permaneceu com o modelo do federalismo cooperativo, não garantindo aos Estados uma maior autonomia. De fato não houve uma descentralização com o advento da Carta, no entanto, foi criada uma abertura para a regionalização de alguns pontos específicos, como por exemplo, a criação da Comissão do Vale São Francisco, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia e posteriormente a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), com base na Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. É certo que essa ausência de descentralização vigorou até 1964, e indiretamente vigora até o presente momento, assim como cita adiante Antunes. Tal fato é problematizado até os dias atuais, como cita Paulo de

Bessa Antunes – “até hoje, quase vinte anos passados da elaboração da ‘Constituição Cidadã’, pouco foi feito para um desenvolvimento coerente da descentralização”(ANTUNES, 2007, p. 95).

Enfim, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal que se encontra em vigor até o presente momento. A Constituição Federal de 88 destinou um de seus capítulos para dirimir sobre a questão ambiental, que embora mencionada, não foi uma matéria bem discutida nas constituições anteriores. Com base na Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida de todas as suas formas”. Tal conceito foi recepcionado pela CF/88, pois ela buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho. Em uma análise lógica, pode-se observar que o legislador constituinte optou por trazer à tona, um conceito jurídico indeterminado, de entendimento amplo, criando um espaço positivo de incidência da norma.

## **2 - DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**

A Constituição, além de consagrar a preservação do meio ambiente, anteriormente protegido somente a nível infraconstitucional, procurou definir as competências dos entes da federação, por incorporar ao seu texto diferentes artigos disciplinando a competência para legislar e para administrar, com o objetivo de promover a descentralização da proteção ambiental. Assim, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem ampla competência para legislar sobre matéria ambiental, o que de fato pode gerar alguns conflitos, principalmente junto às Administrações Públicas.

Como preceitua José Afonso da Silva:

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou do Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui núcleo do conceito do Estado Federal. “Poderes”, aí, significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência. (DA SILVA, 2009, p. 71 e 72).

Com isso, as competências constitucionais estão divididas em privativa, concorrente, comum e municipal.

A competência Privativa só pode ser exercida pela União, conforme preceitua o art.22 da CF/88, salvo mediante edição de Lei Complementar que autorize os Estados a

legislarem sobre as matérias relacionadas com as águas, energia, populações indígenas, jazidas e outros recursos minerais, além das atividades nucleares de qualquer natureza, de acordo com o disposto no parágrafo único do art.20 da Constituição.

O Art. 23 concede à União, Estados, Municípios e o Distrito Federal competência comum, pela qual os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos descritos pela própria Constituição. Neste caso, prevalecem as regras gerais estabelecidas pela União, salvo quando houver lacunas, as quais poderão ser supridas, por exemplo, pelos Estados, no uso de sua competência supletiva ou suplementar.

A competência concorrente por sua vez, elencada no art.24 da Constituição, permite que a União, os Estados e o Distrito Federal, legislem sobre uma mesma matéria.

Foi inserida no parágrafo 2º e 3º do art. 25 da CF/88, a competência exclusiva, que pertence aos Estados, com exclusão dos demais entes, o que atribuiu a eles autonomia política e administrativa.

E por fim, com base no art.30 da CF/88, a Constituição estabelece que mediante a observação da legislação federal e estadual, os Municípios podem editar normas que atendam à realidade local ou até mesmo preencham lacunas da legislação federal e estadual (Competência Municipal Suplementar).

A constituição em seu art. 23, parágrafo único, dispõe sobre as leis complementares, tema a ser discutido no presente trabalho.

“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.”

### **3 - DO REGIME ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 140/2011**

Em 1981 foi criada a Lei nº 6.938 que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, criou princípios e objetivos ambientais como o princípio do poluidor/pagador, da prevenção e trouxe ainda instrumentos de política ambiental. A mencionada lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, visto que traçou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente. A citada norma elencou, em seu art.10, em que situação seria necessário o licenciamento.

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.

Embora a Lei 6.938/81 não tenha fixado competência para os Municípios licenciarem, mesmo tendo sido alterada após a Constituição de 88 - através da Lei 7.803/89 - estes foram contemplados com tal possibilidade pela Resolução CONAMA 237, como se pode observar adiante.

Anteriormente à Lei Complementar, a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, é que detinha os procedimentos e critérios a serem utilizados para o licenciamento ambiental, com isso, ampliou a participação dos entes federados no licenciamento, em observância ao princípio do federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988.

A Resolução do CONAMA dispõe sobre a competência da União, dos Estados, e do Distrito Federal para o licenciamento de empreendimentos e atividades de relevante impacto ambiental e inovou ao criar o licenciamento municipal para os empreendimentos e atividades de impacto local, o que de fato não existia na Lei 6938/81. De acordo com o livro de Romeu Thomé a Resolução CONAMA 237/97 era muito criticada, “vez que uma resolução não teria força suficiente para modificar e muito menos revogar uma lei”. Contudo, essa discussão perdeu seu objeto com a edição da Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011. (DA SILVA, 2012, p. 261).

Romeu Thomé traçou em um quadro comparativo algumas semelhanças apontadas entre a Resolução CONAMA 237/97 e a Lei Complementar 140, em relação à competência da União, dos Estados e dos Municípios.

Como se trata o presente trabalho sobre a competência Municipal, segue somente quadro comparativo em relação à competência do Município (DA SILVA, 2012, p. 267):

<b>Art.5º da Res. CONAMA 237/97</b>	<b>Art. 8º da LC 140/2011</b>
Atividades de impacto ambiental local;	Atividades 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, potencialmente poluidor e natureza da atividade;
Atividades que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio, ouvidos os órgãos	

competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber.	
	Atividades localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Área de Proteção Ambiental (APAs).

Como se pode observar, a Lei Complementar manteve o critério do alcance dos impactos ambientais direto do empreendimento para a definição de competência do órgão ambiental municipal (art.9º, XIV, “a”). Em relação à dificuldade em definir o que seja “impacto ambiental direto”, a LC 140/2011 determina que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente estabeleçam uma tipologia específica, levando em consideração os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, com base em estudos técnicos, que possam caracterizar os tipos de atividades possivelmente causadoras de impacto ambiental, neste caso, em âmbito local.

### **3 - DA LEI COMPLEMENTAR**

A Lei Complementar 140/2011, fixa normas, com base nos incisos III, VI e VII e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para estabelecer uma cooperação entre os entes federados em suas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, relativas à proteção do meio ambiente e suas diversidades, e no combate à poluição.

Assim como a Carta Magna, a Lei Complementar nº140/2011 se baseia em grandes princípios, sendo eles, o Princípio da Prevenção, do Equilíbrio, da Publicidade e Participação Popular e da Cooperação. No que diz respeito a estes princípios pode-se dizer que:

O Princípio da Prevenção nada mais é do que o objetivo de todas as normas ambientais. Uma vez causado o dano ao meio ambiente, a reparação é, na maior parte das vezes, difícil, ou praticamente impossível, podendo apenas amenizar os efeitos produzidos, isto é, restaurar parcialmente na medida do possível;

O Princípio do Equilíbrio que visa equilibrar todas as implicações decorrentes da intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que produza um melhor resultado;

O Princípio da Publicidade e Participação Popular que visa dar uma maior transparência em tudo aquilo que é feito pelo Poder Público, de modo a garantir uma participação eficiente dos cidadãos;

O Princípio da Cooperação estabelece que é de todos, tanto do Estado quanto da sociedade, representados por seus entes e organismos, o dever de colaborar para a implementação da legislação ambiental. Afinal é onde o Estado tem a obrigação de fiscalizar e punir, e a sociedade a obrigação de auxiliar a fiscalização enfatizando a obrigação de não poluir o meio ambiente.

Neste passo, a Lei Complementar em questão determina os objetivos a serem seguidos pelos entes federativos na cooperação necessária ao cumprimento da competência ambiental administrativa comum (art. 3º c/c Art. 6º). E ainda prevê expressamente a necessidade de sustentabilidade social e de uma gestão ambiental democrática e eficiente (art. 3º, incisos I, II).

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei complementar:

I- Proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II- Garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III- Harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV- Garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Segundo entendimento de Andreas Joachim Krell, a competência comum deve ser interpretada sistematicamente:

A proteção do meio ambiente prevista como competência comum a todos os entes federados há de ser interpretada sistematicamente, à luz do que dispõe o art. 225, para que o interesse primordial seja sempre a proteção do meio ambiente. (KRELL, 2003, p. 70.).

Neste mesmo sentido se manifesta Edis Milaré:

A competência para fiscalizar está igualmente prevista no art. 23 da Constituição de 1988 e se insere, portanto, dentro da competência comum de todos os entes federados. A interpretação do referido artigo, no tocante à fiscalização ambiental, deve ser feita de forma ampliativa, no sentido de que a atividade seja exercida cumulativamente por todos os entes federativos (MILARÉ, 2009, p. 881.).

A atuação material na esfera ambiental trouxe diversos conflitos de “competência” entre os entes federativos gerando de certa forma, falta de segurança jurídica aos empreendedores, mas também, e principalmente, em risco ambiental claro e evidente. Neste contexto, a lei complementar estabeleceu além do conceito legal de licenciamento ambiental (art. 2º, inciso I), os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária (art. 2º, II e III) e ainda os instrumentos de cooperação (artigo 4º).

É certo que a Lei Complementar 140/2011 estabelece em seu art. 2º, conceitos básicos para garantir uma melhor aplicabilidade de seus objetivos. Conceitos estes que, se seguem:

Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimento utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Atuação Supletiva é a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar.

Atuação Subsidiária é a ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

A Lei Complementar 140/11 veio para confirmar o poder de fiscalização dos entes e não para reduzir a competência comum entre eles. Em seu no § 3º do art. 17, previu que a competência do órgão licenciador para fiscalizar não impede a competência comum dos demais entes. É a letra da lei:

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividade 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.

As atividades inerentes à fiscalização e licenciamento são aspectos da mesma competência comum para a proteção do meio ambiente. São atividades completamente distintas, não havendo, contudo, qualquer vinculação ou subordinação entre elas. Ora, como a competência é comum para proteger o meio ambiente, não poderia a fiscalização estar limitada às atribuições de licenciamento. O que importaria em significativa redução da competência comum, não podendo ser entendida como divisão de atribuição, pois seria uma afronta à Constituição.

Conforme exposto acima, o texto do § 3º do art. 17 não apenas não limitou a competência comum como reafirmou que todos os entes da federação devem fiscalizar em todos os casos em que houver dano ao meio ambiente. De fato, no rigor da Constituição, a lei complementar não poderia limitar a competência comum, no sentido de reduzir. Somente seria possível a limitação no sentido de regulamentar a atuação, de informar como se dá a cooperação e o trabalho comum dos diversos entes. Ou seja, a instituição da competência comum não pode ser feito com a redução de qualquer poder da competência comum. Somente a constituição poderia impor qualquer redução da competência comum ou dispor de forma diversa. A lei complementar pode e organizou a atuação comum para dar maior eficiência

possível para atividade administrativa, nos exatos termos do art. 3º, III, da CF. Tal organização teve o objetivo de evitar o conflito de atribuições e harmonizar as políticas e ações administrativas.

No intuito de viabilizar os objetivos apontados, a LC n. 140/2011 apresentou em seu teor um rol de mecanismos específicos como os consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados; delegação de atribuições de um ente federativo a outro; delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro. Diante de todos esses instrumentos, o mais inovador são as Comissões Tripartites. No entanto, infelizmente, o legislador se restringiu a afirmar que tais órgãos visam a fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre entes federativos.

O legislador não deixou claro em que medida a atuação desses órgãos influenciará as políticas específicas e, sobretudo, procedimentos de licenciamento ambiental.

#### **4.1. Da repartição das competências**

A lei complementar 140/2011 estabelece em seu teor atribuições administrativas a cada ente da Federação. São consideradas atribuições comuns a todos os entes como a gestão dos recursos naturais no território, o desenvolvimento de pesquisas ambientais e a divulgação de seus resultados, a promoção da educação e conscientização ambiental e a definição de espaços especialmente protegidos. As demais atribuições são específicas de cada ente, levando em consideração ainda que o Distrito Federal deva executar de forma cumulativa as atribuições previstas tanto para o estado quanto para o município (art. 10).

Antes da criação da LC/2011 havia alguns problemas com o licenciamento ambiental, ligados à demora injustificada dos órgãos ambientais, as exigências burocráticas e excessivas, as decisões pouco fundamentadas e contaminação ideológica do processo. Esse problema referente ao licenciamento apresentou-se em três momentos:

Primeiro, com a ausência de lei traçando os contornos para o procedimento, o que fez ocorrer diversos transtornos diante desta falta de normas para definir competências para licenciar, fiscalizar e punir.

Em segundo, foi o amplo entendimento do Princípio da Precaução, como fundamento absoluto para acabar com qualquer ação que possa gerar impacto ambiental, o que contrapôs ao desenvolvimento econômico-social buscado por toda a sociedade.

Em terceiro, a falta de planejamento adequado para avaliar os impactos ambientais, considerando de forma conjunta, as demandas de infraestrutura e as melhores opções para mitigar seus impactos ambientais e socioeconômicos.

Contudo, com o advento da Lei Complementar 140/2011, verifica-se que, o texto ganhou um formato adequado, trazendo, expressamente, determinação para que sejam observados os prazos para concessão dos licenciamentos e para atribuição de competência supletiva a outros entes federativos, garantido assim maior celeridade e transparência aos interessados.

Em se tratando de repartição de competências, a Lei Complementar elencou de forma separada as atribuições de cada ente, quais sejam da União (art.7º), do Estado(art.8º), dos municípios (art.9º) e as ações do distrito Federal (art.12).

No que tange à competência para licenciamento ambiental dos entes federativos verifica-se que, via de regra, foi mantido o critério da abrangência do impacto: se local, cabe aos municípios (desde que definidos pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente); se extrapola mais de um município dentro de um mesmo estado, cabe a este o licenciamento e se ultrapassa as fronteiras do estado ou do país cabe ao órgão federal específico.

Agora, em relação à União, será de sua competência o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; b) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; c) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); d) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; e) relativos à energia nuclear; f) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional (formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de dar eficiência na execução das políticas ambientais.). (art. 7º, XIV).

Em relação aos Estados foi adotado o critério da competência licenciatória residual (licenciar aquilo que não for da atribuição da União e dos Municípios). Compete aos Estados, assim como para os municípios a atribuição para licenciamento de atividades ou empreendimentos em unidades de conservação estaduais ou municipais respectivamente, com exceção de área de proteção ambiental (APA). (arts. 8º, XIV e XV e 9º, XIV, “b”).

A citada lei deixa claro que “quem licencia, deve fiscalizar” (art. 17). Isso é importante, na medida em que a evidência demonstra que todos os entes querem licenciar

porque gera receita, porém ninguém quer fiscalizar porque só gera despesa para o órgão, levando em consideração que o mínimo de multas geradas são pagas. Logo, compete ao órgão responsável pelo licenciamento/autorização 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.

## **4.2. Do papel do município**

De acordo com a Lei Complementar, cabe ao Município licenciar as atividades de impacto local o que está inserido em seu art.9º a seguir:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

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

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

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

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

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

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

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

Contudo, a Lei Complementar 140/2011, atribuiu aos municípios as obrigações de formulação e implantação de uma Política Municipal de Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, além de executar no seu território as políticas estadual e nacional.

Em relação as atribuições para licenciamento, a lei complementar entende que o Município é “competente” para licenciar, e conseqüentemente fiscalizar, os empreendimentos que causem impacto local e os localizados em unidade de conservação municipal, exceto APA. Além dessas atribuições, tem as atribuições de autorização do manejo e supressão de vegetação tanto em florestas públicas municipais quanto nas suas unidades de conservação e nos empreendimentos que licenciar, tendo por base o art. 9º, XIII a XV.

Insta salientar que nos termos da lei, o conceito de impacto local será aquele estabelecido pelo Conselho Estadual em instrumento próprio. De acordo com a ideia retirada em artigo da internet de Bel Mariana Evangelista de Holanda Gomes, pode-se dizer que há uma grande crítica em relação a esta exigência. Pois, se os entes federativos não possuem hierarquia entre si, como pode o estado estabelecer a abrangência da atribuição municipal ao conceituar impacto local? A priori observa-se uma violação do pacto federativo. O que pode levar a ocorrer na prática é a supressão da competência municipal de licenciamento em virtude da interferência do estado.

Em relação a interpretação do conceito de impacto local pelo Estado, a Lei Complementar não deixou definido o que é impacto ambiental local para poder ser delegada tal competência ao Município, com isso o Estado acaba tendo que atuar de forma supletiva. Ocasionalmente certo desconforto aos empreendedores ao buscarem a regularização junto aos órgãos competentes, pois não saberiam à qual órgão se dirigir. O que poderia na maior parte das vezes levar o Ministério Público a provocar ações judiciais para definição de competência, no intuito de evitar que diante dessas indefinições o meio ambiente seja altamente prejudicado. Embora isso ocorra não se trata de objetivo lógico a ser traçado, pois se existe o órgão responsável administrativamente, deve ele atuar, evitando assim que o judiciário seja acionado para esse fim, levando em consideração o princípio da celeridade e economia processual. É bem verdade que a LC 140/2011, não se preocupou com este fato, deixando lacunas que conseqüentemente gerarão processos judiciais.

A LC 140/2011 deixa expresso em seu art.2º, II e art.5º, a possibilidade de atuação supletiva e delegação de competência entre os órgãos federados, com a finalidade de garantir a efetividade da norma. A atuação supletiva consiste na substituição de um ente da federação pelo ente federativo originariamente detentor de atribuições previstas na Lei Complementar

140, ou seja, caso o município não queira assumir a sua competência, poderá o Estado a assumir temporariamente de forma supletiva, e tem como requisitos os contidos no art. 15 desta Lei:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Em relação a delegação de competência, pode-se dizer que se trata da transferência de atribuição da autoridade superior para o subordinado, assim como a avocação de competência, isto é, o chamamento de atribuição do subordinado pela autoridade superior. Assim como na atuação supletiva, a delegação apresenta requisitos, quais sejam o da legalidade, formalidade e publicidade, além de ser motivada, publicada no diário oficial e formalizada pelo instrumento legal indicado em lei ou ato normativo específico.

Agora em relação a delegação de competência para o licenciamento dependerá de ato motivado da autarquia, e que seja feito por meio de convênio, termo de cooperação técnica ou portaria.

Estabelecendo uma diferença entre atuação supletiva e delegação, observa-se que aquela trata da substituição diante da ausência de um órgão capacitado e esta da transferência de atribuição do ente superior para o subordinado, ou o chamamento do subordinado pelo superior.

É possível dizer que a presente Lei Complementar garante ao empreendedor o direito de ter seu pedido de licenciamento analisado, ao referir expressamente a “substituição” dos entes federativos e a “instauração da competência supletiva”. Contudo, ocorrendo uma omissão por parte do órgão licenciador, ou seja, a perda do prazo para concessão da licença, não restará óbice a instauração da competência supletiva.

Em relação à delegação de competência, com o advento da Lei Complementar, foi estabelecido expressamente que o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem

delegadas e de um conselho de meio ambiente, (que no caso do município, pode-se citar os CODEMA's).

## CONCLUSÃO

A Lei Complementar, em seu art.9º, afirma ser o município competente para licenciar, e conseqüentemente fiscalizar, os empreendimentos que causem impacto local e os localizados em unidade de conservação municipal, além das atribuições de autorização do manejo e supressão de vegetação tanto em florestas públicas municipais quanto nas suas unidades de conservação e nos empreendimentos que licenciar.

A ideia traçada pela citada Lei foi ótima, porém não teve significativa efetividade, pois ela foi falha ao dar uma “autonomia” ao município sem ter ele estrutura para desempenhar tal função, levando o Estado a atuar supletivamente em todas as situações.

Para que o município possa atuar no licenciamento e fiscalização ambiental, dependerá de uma melhor estruturação, de capacidade técnica, jurídica e política para promover o desenvolvimento sustentável de forma eficiente.

Portanto, é de grande importância os municípios implementarem efetivamente seu Sistema Municipal de Meio Ambiente, com órgão local de meio ambiente aparelhado. Não se esquecendo do Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão que deve ser paritário, de preferência consultivo e deliberativo, que auxilia na execução da política ambiental municipal.

A Lei ainda não deixou claro como resolver os conflitos de competências existentes, pois deixou indefinido o conceito de impacto ambiental local, ao dar esta função ao Estado, o que de certa forma pode parecer sem lógica.

A conceituação do impacto ambiental pelo Conselho Estadual fere o pacto federativo, pois em se tratando de impacto local, ninguém melhor do que o município para conhecer de suas atividades intervencionistas do meio ambiente. O Conselho Estadual não deve ser competente para desempenhar tal função, vez que se se trata de impacto local, o que cabe ao Conselho Municipal, pois ele sim lida diretamente com os empreendimentos e atividades locais, portanto, possuem um conhecimento melhor sobre a área. De fato, ao deixar que o Estado influencie em algum momento nas atribuições do Município, a Lei Complementar está suprimindo a autonomia a ele dada.

Com efeito, para que sejam sanados todos estes problemas pertinentes à delimitação de competência, deve ser criada regulamentação federal para a Lei Complementar nº 140 de 2011, possibilitando o cumprimento de todos os seus objetivos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

KRELL, Andreas Joachim; DA MAIA, Alexandre. **Direito Constitucional Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DA SILVA, Romeu Faria Thomé. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2012.

DA SILVA, José Afonso. **A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

JURISAMBIENTE. **Constituição Federal e o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/constituicaofederal.shtm>> Acesso em: 04 de nov. 2012.

HENRIQUE ALBINO PEREIRA. **Competência para fiscalizar na Lei Complementar nº 140/11**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22623/competencia-para-fiscalizar-na-lei-complementar-no-140-11>> Acesso em: 04 de nov. 2012.

BEL MARIANA EVANGELISTA DE HOLANDA GOMES. **Breve análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum**. Disponível em: <<http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamentacao-da-competencia-ambiental-comum/>> Acesso em: 04 de nov. 2012

JANETE GONÇALVES. **A importância da lei complementar nº 140/2011**. Disponível em: <<http://www.oimpacto.com.br/artigos/janete-goncalves/a-importancia-da-lei-complementar-n%C2%BA-1402011/>> Acesso em: 04 de nov. 2012.

SIDNEY GUERRA. **Competência ambiental à luz da lei Complementar n. 140/2011**. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/sidney.pdf>.> Acesso em: 01 de nov. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 4 nov. 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)> Acessado em: 06 nov. 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acessado em: 06 nov. 2012.

RESOLUÇÕES. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acessado em: 06 nov. 2012.