

Gislaine Carpena e Ivan Burgonovo

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL

Considerações à Lei Complementar nº 140/11



**EDITORA
UNIFEBE**

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL

Considerações à Lei Complementar nº 140/11

Titulares Conselho Editorial

Rosemari Glatz
Cristina Martins
Carla Zenita do Nascimento
Edinéia Pereira da Silva Betta
Heloisa Maria Wichern Zunino
Rosana Paza
Denis Boing
Jeisa Benevenuti
Ricardo José Engel
Juliana Torquato Luiz
Pastor Claudio Siegfried Schefer

Suplentes Conselho Editorial

Thayse Helena Machado
Simone Sartori
Angela Sikorski Santos
George Wilson Aiub
Eliani Aparecida B. Buemo
Sergio Rubens Fantini
Andrei Buse
Marco Antonio Cortelazzo
Aluizio Haendchen Filho
Joel Haroldo Baade
Padre Eder Claudio Celva

Produção Editorial

Equipe Editora da UNIFEBE

Revisão na Língua Portuguesa

Francisco Daniel Imhof

Projeto Gráfico e Diagramação

Egon Henrique Kohler Formonte

Capa

Egon Henrique Kohler Formonte



EDITORA
UNIFEBE

Reitor

Günther Lothar Pertschy

Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Heloisa Maria Wichern
Zunino

Pró-Reitora de Pós-gradu- ação, Pesquisa e Extensão

Edinéia Pereira da Silva
Betta

Pró-Reitor de Adminis- tração

Alessandro Fazzino

Coordenação Editorial

Rosemari Glatz

Esta publicação compõe-se de texto avaliado e selecionado nos termos Edital de Chamada Pública para publicação de livros de Nº 01/2017, da Editora da UNIFEBE. Meios de publicação: impresso e ebook.

Gislaine Carpena e Ivan Burgonovo

COMPETÊNCIA EXECUTIVA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL

Considerações à Lei Complementar nº 140/11

Editora UNIFEBE

Centro Universitário de Brusque Fundação Educacional de Brusque
Endereço: Rua Dorval Luz, 123 – Bloco C – Sala 12 – Bairro Santa
Terezinha – Brusque – SC
CEP: 88352-400
Caixa Postal: 1501
Telefone: (47) 3211-7000
Site: www.unifebe.edu.br
E-mail: editora@unifebe.edu.br

Impressão Gráfica

Capa: papel couche 250g/m² fosco
Miolo: papel off-white 90g/m²
Dimensões: 140mm x 210mm
Tiragem: 50 exemplares

Ficha Catalográfica

Carpenna, Gislaine.

Competência executiva comum em matéria ambiental /
Gislaine Carpena, Ivan Burgonovo. – Brusque: Ed. UNIFEBE,
2017.

208 p., 21 cm.

ISBN 978-85-98713-10-6 Ebook

1.Direito. 2. Direito ambiental. I. Burgonovo, Ivan. II. Título.
CDD 345.05

Ficha catalográfica elaborada por Bibliotecária – CRB 14/727

Copyright © 2017 Gislaine Carpena e Ivan Burgonovo
Copyright © 2017 Editora da UNIFEBE

Todos os direitos reservados. Qualquer parte desta publicação
poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte. Os capítulos/
artigos são de responsabilidade dos autores e não expressam,
necessariamente, a opinião do Conselho Editorial ou da Editora.

Sumário

Da Comunidade Para a Comunidade.....11

Rol de Abreviaturas e Siglas.....15

Apresentação.....19

Introdução.....23

1 - Fundamentos e Princípios no Direito

Ambiental.....29

1.1 - O Meio Ambiente Como Direito

Difuso.....30

1.2 - A Tutela do Meio Ambiente Como

Direito Fundamental.....35

1.3 - A Constituição Federal e a Proteção

da Natureza.....39

1.4 - O Direito Ambiental Como Direito de

Terceira Geração.....43

1.5 - Princípios Constitucionais no Direito



Ambiental.....	49
1.5.1 - Princípio dos Desenvolvimento Sustentável.....	52
1.5.2 - Princípio do Poluidor Pagador.....	54
1.5.3 - Princípio do Usuário Pagador.....	56
1.5.4 - Princípio da Prevenção.....	59
1.5.5 - Princípio da Precaução.....	61
1.5.6 - Princípio da Participação.....	64
1.5.7 - Princípio da Ubiquidade.....	67
2 - Competência Executiva Comum na CRFB/88 e na PNMA.....	71
2.1 - A Competência Executiva Comum Frente à CRFB/88.....	74
2.1.1 - Competência Executiva Comum e o art. 23 da CRFB/88.....	79
2.1.2 - A Exceção à Regra da Competência	



Comum: Legislação Específica.....84

**2.2 - Competência Executiva Comum na
PNMA.....85**

**2.2.1 - Princípios Legais Intrínsecos à
PNMA.....88**

**2.2.2 - Conceitos Legais e Objetivos da
PNMA.....90**

2.2.3 - Instrumentos da PNMA.....91

**2.2.4 - Estrutura do Sistema Nacional do
Meio Ambiente - SISNAMA.....95**

**2.2.5 - Competência para Licenciar/
Autorizar na PNMA.....101**

**2.3 - O Licenciamento Ambiental Como
Tutela do Meio Ambiente.....103**

**2.3.1 - Etapas do Licenciamento
Ambiental.....113**

2.3.1.1 - Licença Prévia.....114



2.3.1.2 - Licença de Instalação.....	115
2.3.1.3 - Licença de Operação.....	116
2.3.2 - Revogação e Anulação da Licença Ambiental.....	116
3 - Competência Executiva Comum e a Lei Complementar nº 140/11.....	123
3.1 - Competência Executiva Anterior à Lei Complementar nº 140/11.....	133
3.2 - Considerações à Lei Complementar nº 140/11.....	144
3.3 - Poder de Polícia Ambiental e a Lei Complementar nº 140/11.....	152
3.3.1 - Poder de Polícia e os Atos de Fiscalização na Lei Complementar nº 140/11.....	158
3.4 - Lei Complementar nº 40/11 e o Ato de Licenciar e Fiscalizar.....	163
3.5 - Estados e Municípios e a	



Competência Executiva Comum.....	169
4 - Considerações Finais.....	179
Referências.....	189





Da Comunidade Para a Comunidade

Rosemari Glatz

Escrever é uma arte, e era a vontade do Centro Universitário de Brusque - UNIFEBE conseguir fazer com que as obras produzidas pela comunidade fossem imortalizadas pelo ato da publicação. Onde há um desejo, há um caminho, e assim entendemos que já era hora de divulgar, para além dos limites da academia, aquilo que se produz em termos de pesquisa e inovação. Também entendemos ser mais urgente garantir o espaço para novos autores e/ou pesquisadores cuja publicação em outros nichos editoriais do mercado poderia ser mais dificultosa, motivos mais que suficientes para que déssemos um passo à frente e, com particular entusiasmo, inau-



gurássemos um novo tempo: a criação de editora própria da UNIFEBE, dando mostra inequívoca de que ela alcançou sua maturidade intelectual.

Ao publicar da comunidade para a comunidade, a instituição reafirma sua própria identidade comunitária, e também exerce um papel político fundamental, qual seja, a socialização do conhecimento, além de tornar-se um fator de fomento à qualidade do ensino acadêmico, em todas as áreas do saber. De igual modo, numa contribuição à bibliodiversidade, a editora da UNIFEBE não se olvida da importância da preservação da história e memória local, da cultura regional no seu mais amplo espectro.

Cumprindo o papel de estimulador do debate crítico e de novas produções intelectuais, são aceitas, em fluxo contínuo, propostas de publicação por parte de autores que queiram fazê-lo com recursos próprios e sem ônus para a Editora. Além disso, anualmente a UNIFEBE promove chamadas que apoiam financeiramente novas publicações, o que fez, recentemente, por meio do Edital nº 21/2017 que abriu avocações de textos para publicação de livros cujo autor, autores ou organizadores fossem funcionários da UNIFEBE. E é dentro desta proposta que a presente obra, contemplada para publicação nos termos do citado edital, é oferecida ao público.

Partindo do pressuposto de que “a leitura da



alma também se faz pelas letras”, desejamos a todos uma ótima leitura.





Rol de Abreviatuas e Siglas

Conama

Conselho Nacional do Meio Ambiente

Consema

Conselho Estadual do Meio Ambiente

CRFB/88

Constituição da República
Federativa do Brasil de 1988

ECO-92

Conferência das Nações Unidas
sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento



FATMA

Fundação do Meio Ambiente
do Estado de Santa Catarina

PNMA

Política Nacional do Meio Ambiente

Ibama

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio

Instituto Chico Mendes de
Conservação da Biodiversidade

LCA

Lei nº 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais

ONU

Organização das Nações Unidas

PNMA

Lei nº 6.938/81 – Política
Nacional do Meio Ambiente

RIO-92

Conferência das Nações Unidas



sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

SDS

Secretaria de Estado do Desenvolvimento
Econômico Sustentável

Sisnama

Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF

Supremo Tribunal Federal

STJ

Superior Tribunal de Justiça





Apresentação

A presente obra está inserida na área de concentração de fundamentos do direito positivo e na linha de pesquisa de direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade e tem por finalidade delimitar a competência executiva comum (administrativa) dentro das atribuições dos entes federados: União, Estados Membros, Distrito Federal. Com enfoque nos Municípios por serem eles os principais atores dentro do interesse local de preservar os recursos naturais e combater sob todas as formas a degradação dos ecossistemas. Traçando as possibilidades que os entes federados têm dentro de suas responsabilidades indicadas na Lei Complementar



nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre os integrantes do Sisnama nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência executiva comum no que tange à proteção da natureza, delimitando suas atuações quanto ao licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais, bem como, proceder à fiscalização a fim de tutelar os bens difusos e coletivos em matéria ambiental dentro de uma abordagem correlata ao federalismo cooperativo que visa integrar os órgãos e entidades que têm por finalidade proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Utilizando de forma harmônica a atuação supletiva de um ente da Federação que se substitui ao ente público originariamente detentor das atribuições da Lei Complementar em tela visando à guarda dos bens difusos, metaindividuais, transindividuais, bem como a atuação subsidiária com o intuito de auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes da competência executiva comum, quando solicitado pelo órgão ambiental originariamente possuidor das responsabilidades correlatas à competência executiva comum, por meio de consórcios públicos, convênios e de acordos de cooperação técnica que se fazem presente no Estado de Santa Catarina, a fim de



aprimorar a gestão e a proteção da vida em todas as suas formas.

Palavras-chave: Competência. Cooperação. Federalismo. Fiscalização. Licenciamento. Sisnama.





Introdução

A presente obra abordará o tema Competência Executiva Comum em Matéria Ambiental: Considerações à Lei Complementar nº 140/11, assim como, as competências e princípios constitucionais e fará uma abordagem da PNMA, dentro de uma visão que invoca a cooperação entre os entes federados demonstrando que no Estado de Santa Catarina, o federalismo cooperativo está presente, sendo fator preponderante na relação entre o Estado e Municípios por meio de convênios e acordos institucionais.

O objetivo geral foi investigar os critérios da competência executiva comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios com destaque à



relação institucional Estado de Santa Catarina e os Municípios Catarinenses, com ênfase à Lei Complementar nº 140/II, que visa harmonizar as relações institucionais e sedimentar a cooperação dentro de consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação entre o Estado e seus Municípios.

Dentre os objetivos específicos se mostram relevantes, primeiramente, verificar os princípios e competências constitucionais correlatos ao sistema federativo cooperativo. Em segundo momento, identificar dentro de que momento e de que forma entre o Estado de Santa Catarina e seus Municípios a harmonia e a cooperação está sendo construída para a preservação e melhoria do meio ambiente. Por fim, avaliar se a relação entre os dois entes políticos catarinenses em matéria ambiental, vem ao encontro da previsão contida na Lei Complementar nº 140/II.

A primeira hipótese levantada é constatar a eficiência dos Integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente em licenciar obras e serviços potencialmente poluidores e fiscalizar condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Tal hipótese se baseia no interesse nacional, regional e local que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) procuram deliberar sobre licenciamento ambiental, bem como, exercer o poder de polícia



por meio da fiscalização, em específico no estado catarinense e seus municípios fazendo valer o federalismo cooperativo.

A segunda hipótese estabelecida é verificar se a Legislação Pátria, bem como os atos administrativos, decretos, resoluções, instruções normativas e portarias editadas no Estado de Santa Catarina pelos seus órgãos de responsabilidade ambiental vêm ao encontro da harmonia e cooperação entre os entes políticos. A presente hipótese tem como fundamento a constatação que dentro dos diplomas legais e atos administrativos, alguns não vêm ao encontro da solução de problemas afetos ao meio ambiente, visto a Resolução Conama nº 237/97, que elenca as atividades potencialmente poluidoras para critérios de licenciamento ambiental, mas não estipula parâmetros, somente faz menção à conduta ou atividade que necessita ser licenciada. Diferentemente do Estado de Santa Catarina que possui um arcabouço de atos administrativos que regulamentam de forma pormenorizada o que é interesse local, e o que é de interesse do Estado no que tange ao licenciamento ambiental, como se observa nas Resoluções do Consema nº 013/12, nº 014/12 e nº 002/06, vindo ao encontro da segurança jurídica.

A terceira e última hipótese estabelecida é como o Estado de Santa Catarina e seus municípios



operacionalizam entre eles a harmonia e cooperação prevista na Lei Complementar nº 140/II para fiscalizar e, principalmente, licenciar, tema controverso na doutrina e jurisprudência pátria. Para tanto, a doutrina, em se falando de competência executiva comum entre os entes políticos em matéria ambiental, por vezes, faz críticas à sanha licenciatória de alguns órgãos de meio ambiente, dentro dos mais diversos motivos, bem como, constata-se que existem muitos municípios que não possuem órgão de meio ambiente, tendo de forma supletiva a demanda sendo atendida pelos Estados e pela própria União. No Estado de Santa Catarina, tanto o órgão ambiental estadual, Fatma, quanto as Fundações e Secretarias do Meio Ambiente municipais estão dispostas em todo o território catarinense, vindo a operacionalizar os princípios e objetivos contidos na Lei Complementar nº 140/II.

Assim, a presente obra abordará o Meio Ambiente como um direito difuso e fundamental, passando pela proteção da natureza na CRFB/88 em seu artigo 225 e elencando os Princípios Constitucionais. Na sequência, apresentará a competência executiva comum sob o prisma do artigo 23 da CRFB/88 e a PNMA. Trabalhando a Lei nº 6.938/81 em seus conceitos, objetivos, princípios e instrumentos afetos à efetividade do licenciamento e da



fiscalização por parte dos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Serão ainda abordadas as etapas do licenciamento ambiental e possibilidade de sua revogação ou anulação. A última etapa versará sobre a competência executiva comum com viés na Lei Complementar nº 140/11, dentro de uma abordagem visando à harmonia e à cooperação entre os entes federados. Pontuará o poder de polícia dentro do licenciamento ambiental e dos atos de fiscalização administrativa. Por fim, analisará a relação dos municípios catarinenses com os órgãos estaduais do meio ambiente, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS, Conselho de Meio Ambiente – Consema e Fundação do Meio Ambiente – Fatma, bem como, abordará a gestão dos serviços ambientais pelos municípios e de que forma a cooperação entre órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, vêm efetivando a cooperação prevista na Lei Complementar em tela, finalizando com as Considerações Finais.





Fundamentos e Princípios no Direito Ambiental

1

A abordagem de um interesse difuso voltado para a proteção da natureza que migra para a tutela de um meio ambiente já fragilizado, chegando ao direito difuso propriamente dito, se faz necessário em um primeiro momento para visualizar como é organizado este Direito dentro da Carta Magna de 1988, bem como no ordenamento jurídico infraconstitucional e quais os princípios que devem ser utilizados para a guarda do bem maior, ou seja, a natureza.

É dever do poder público e da coletividade a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim descrito no caput do artigo 225 da CF/88. Como se denota, a tutela está garantida, mas como



fica a propriedade? Seria este meio ambiente de interesse público ou privado? A quem pertence o meio ambiente ecologicamente equilibrado? Quem pode usar, gozar, fruir e dispor desse bem como seu, sendo detentor, com a mesma prerrogativa que está gravada o Direito Civil.

1.1 - O Meio Ambiente Como Interesse Difuso

O interesse está afeto a uma expectativa em relação a algo ou alguma coisa que irá ocorrer, ou que alguém irá receber. Sendo este interesse que faz a ligação entre a vontade do indivíduo e o objeto desejado ou o fato ocorrido. O interesse difuso vem ao encontro de algo ou alguma coisa que não está dentro do contexto de uma individualidade ou de um grupo de pessoas. Precede o interesse difuso, os interesses públicos e privados.

Quanto à diferenciação entre interesse público e privado, Mancuso (2000, p. 29-30), assim preleciona:

[...] a melhor explicação para o conceito de 'interesse público' é fornecida por G. Vedel e P. Dovolvé. Resumidamente, pensam eles que tal noção comporta uma acepção política e outra jurídica. Para compreender a primeira,



dois erros devem ser evitados: (a) supor que o interesse público seja ‘la somme des intérêts particuliers’ (isto seria absurdo, porque então se teria, por exemplo, a soma dos interesses dos produtores de bebidas como os interesses das vítimas do alcoolismo); (b) supor que o interesse público nada tem a ver como os interesses individuais ou dos grupos sociais (na verdade, o interesse público só pode ter como beneficiários finais os homens nascidos ou a nascer; mesmo o interesse da Pátria nada mais é do que o interesse dos cidadãos de viver em liberdade e de forma honrosa). E, assim, sob essa acepção política, o interesse público se apresenta como ‘une arbitrage entre les divers intérêts particuliers’. Ora essa arbitragem se prende a critério quantitativo (por exemplo, na construção de uma estrada, sacrifica-se o interesse dos proprietários lindeiros, privilegiando-se os interesses dos que a usarão, porque estes são mais numerosos), ora a critério qualitativo (os doentes pobres em certa comunidade podem ser pouco numerosos, mas o valor do interesse à saúde pública prevalece sobre os interesses pecuniários dos demais cidadãos saudáveis; logo, a estes cabe contribuir para um fundo de assistência



médica gratuita). Ainda para esses autores, o interesse público, sob a acepção jurídica, tem por base a questão da competência para arbitragem entre os interesses particulares.

O interesse privado deve ser protegido pelo particular, pelo indivíduo, cabendo a ele a defesa, o uso, o gozo e fruição desses bens. Com certa ressalva dentro do ramo do Direito afeto a proteção do meio ambiente. Este interesse particular se subjeta às normas legislativas e administrativas que regulamentam a exploração desse bem de forma controlada e dentro de critérios do desenvolvimento sustentável.

Em um determinado momento o ecocentrismo se aflora e retira o homem do centro das atenções e faz que ele passe a compor um sistema no qual a natureza protegida é tratada como um fim a chegar. O interesse particular operando dentro de objetivos de proteção e utilização harmoniosa entre a preservação e o patrimônio particular deverá ser alcançado.

Na atualidade, os interesses públicos e privados se coadunam, fundem-se dentro de uma proximidade muito particular na tutela dos recursos naturais. Deixou-se de trabalhar dentro da proteção ambiental com a exclusividade de público ou priva-



do, mas sim aproximou-se do ordenamento jurídico e das normas administrativas a preponderância do interesse coletivo. Fato este que permeia o público e o privado, alçando a um direito que todos têm a obrigação constitucional de proteger, um direito difuso.

Valiosa é a lição de Mancuso (2000) ao afirmar que a sociedade é dinâmica, e os fatos sociais estão constantemente mudando o sentido de verdades absolutas, sendo assim não há mais como afirmar que somente interesses públicos e privados existam, havendo na atualidade um direito difuso, metaindividual, transindividual e homogêneo a ser tutelado.

A legislação pátria conceituou direito difuso no inciso I, artigo 81 da Lei nº 8.078/90, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que versa: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Pertencem a mais de uma pessoa, de uma coletividade indeterminada e indeterminável. Indivisível, que não pode ser seccionado, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sua fauna, flora e demais interações com a natureza.

O direito difuso correlato a pessoas indeter-



minadas, não é direcionado a um grupo de pessoas, mas sim a toda a coletividade, não existindo limitações geográficas para os detentores desse direito.

Por não ser público ou privado o direito difuso deve receber a proteção dos órgãos públicos por meio da edição de leis pelo legislativo, apuração de denúncias pelo executivo e julgamentos pelo judiciário na esfera civil ou penal, bem como, utilizando-se os instrumentos da PNMA, como o licenciamento, estudo de impacto ambiental, educação ambiental e fiscalização.

Para Smanio (2000. p. 25) os direitos difusos podem ser conceituados como:

[...] aqueles direitos metaindividuais, essencialmente indivisíveis, em que há uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato, mutáveis, acidentais, de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão do interesse importa na lesão a todos os interessados, indistintamente.

Passou este direito a exercer uma profunda e definitiva influência na sociedade contemporânea, trazendo para o mundo fático algo novo, diferente do interesse público e privado, algo que vem de en-



contro a uma necessidade premente, proteger o que até o momento não era tutelado por não ser de ninguém.

1.2 - A Tutela do Meio Ambiente Como Direito Fundamental

A preocupação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é recente, se for comparada com outros bens tutelados, como a vida e a propriedade. Com o fim da Segunda Grande Guerra iniciou-se um movimento de forma tímida para discutir os problemas que a industrialização sem controle estava gerando.

O marco jurídico e social da proteção do meio ambiente como um Direito Fundamental foi a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU em Estocolmo na Suécia entre 5 e 16 de junho de 1972, que versou sobre o Homem e o Meio Ambiente, sua interação e como a forma perdulária da utilização dos recursos naturais estava degradando o planeta.

Correlato ao tema discorre Padilha (2010) leciona que a Conferência de Estocolmo deu o impulso para afirmação do Direito Internacional do Meio Ambiente e foi onde, em âmbito mundial, se proclamou, pela primeira vez, a necessidade de melhorar



a defesa do meio ambiente demonstrando preocupação com as presentes, e também com as futuras gerações e que tal finalidade deve ser buscada em conjunto e de forma harmônica com os fins estabelecidos e fundamentais da paz, desenvolvimento social e econômico globais. A autora conclui que “desta forma, a Conferência de Estocolmo se firmou como o marco histórico da construção normativa do Direito Ambiental”.

Na mesma esteira, discorre sobre o assunto em tela Soares (2003, p. 55):

A declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 5 a 16/06/72, pode ser considerada como um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembléia Geral da ONU em 10/12/1945). Na verdade, ambas as Declarações têm exercido o papel de verdadeiros guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações domésticas dos Estados, quando na adoção dos grandes textos do Direito Internacional da atualidade.



A opinião de parte da comunidade científica que era o momento de mudar a forma do desenvolvimento pelo desenvolvimento e se voltar para um horizonte de evolução atrelada à sustentabilidade, recebia críticas.

Havia uma forte linha de pesquisadores que não atribuíam ao desenvolvimento econômico os problemas ambientais presentes e futuros, mas sim à forma que esse desenvolvimento estava sendo gerado com técnicas e métodos ineficazes. Souza (2011) discorre que os biólogos norte-americanos Paul Ehrlich e Barry Commoner travaram o maior debate. O primeiro sustentava que o crescimento populacional descontrolado levaria milhares de pessoas a enfrentar dificuldades nos anos futuros, retomando as ideias de Thomas Malthus, pois não haveria condições de produzir de modo suficiente para atender à demanda crescente e isso implicaria deterioração ambiental, assim, a mudança de atitudes era o único meio para resolver os problemas. Em contrapartida, Barry Commoner focava suas ideias em questão voltadas à qualidade do crescimento econômico, pois mesmo que não houvesse crescimento populacional a poluição e a exaustão dos recursos naturais permaneceriam. Dessa forma, o foco do problema estaria no uso de uma tecnologia imperfeita e, portanto, responsável pela contaminação do ar, dos ali-



mentos e da água por meio da utilização desenfre-ada de produtos sintéticos, descartáveis, pesticidas e detergentes. Assim, o problema central não era o crescimento das atividades, mas sim a produção e destinação dos resíduos.

A Declaração dos Princípios da Conferência de Estocolmo foi pioneira em reconhecer que dentro dos direitos fundamentais do homem, além de liberdade e igualdade, deveria ser elevado a direito fundamental o direito a “adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar”(Padilha, 2010, p. 158), conforme o início do primeiro princípio da referida Declaração:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. [...].

Os direitos não nascem todos de uma só vez, segundo Bobbio (1992), são edificadas para haver controle sobre as intervenções do homem sobre ele



mesmo e do homem sobre a natureza, pelo progresso tecnológico que, por muitas vezes, não anda de mãos dadas com o progresso moral.

Os direitos humanos fundamentais se consolidaram em momentos distintos da história da humanidade. Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito coletivo, veio ao mundo fático em um momento tardio dentro de uma conjugação de várias vertentes, como a social, a política, a econômica, a histórica e a científica.

1.3 - A Constituição Federal e a Proteção da Natureza

A proteção ao meio ambiente com a CRFB/88 foi alçada ao status de direito fundamental de primeira grandeza no ordenamento jurídico pátrio. Prova disso, é o fato de a tutela do meio ambiente como um bem difuso, ter sido agraciado com um capítulo, sendo seus parágrafos e incisos regulamentados com o passar dos anos, criando um arcabouço jurídico eficaz para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando às presentes e futuras gerações.

Dentro de um conceito inovador a CRFB/88 trouxe a proteção ao meio ambiente natural de for-



ma ampla, bem como efetivou a tutela de bens físicos (patrimônio arquitetônico), culturais (tradições e costumes da sociedade) e do trabalho (normas de segurança laboral), estando todos dentro da égide de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e alicerçados em uma leitura sistemática e de interação entre os bens juridicamente tutelados.

Nas Constituições anteriores a 1988, mesmo fazendo alusão aos recursos naturais, a proteção estava intrínseca ao patrimônio, à posse e à propriedade de bens naturais, ao uso, gozo e fruição desses bens, não tendo o condão da defesa de um patrimônio coletivo que transpassa as fronteiras físicas dos estados federados. Sampaio (1993) leciona que pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro o meio ambiente foi inserido no texto constitucional, com o enfoque de um bem em si mesmo considerado, merecendo proteção do poder público e da própria coletividade.

Tendo a assembleia constituinte a preocupação em proteger o meio ambiente por meio de instrumentos para a efetivação da tutela desses direitos metaindividuais ficou mais fácil para o poder público e para a coletividade a guarda e proteção dos recursos naturais, bem difusos e transgeracionais agora alçados a princípios protegidos pela CRFB/88,



como afirma Matos (2001, p. 94):

A inclusão da preocupação com o meio ambiente na nova Constituição Brasileira foi fundamental para o alcance de uma estrutura jurídica no Direito Brasileiro que possibilite a implementação de instrumentos eficazes para a proteção ambiental. Esse fato histórico é um marco extraordinário para os que militam em favor da proteção do meio ambiente, pois a questão, a partir daquela data, estava constitucionalizada.

Como preleciona Benjamin (2008), entre as Constituições recentes de várias nações, inclusive a brasileira, verifica-se que no texto da norma maior são inseridos “direitos e deveres” inerentes à tutela ambiental, a fim de haver além da compreensão, a aplicabilidade da CRFB/88, bem como, das normas infraconstitucionais. Isso demonstra a preocupação da sociedade com o meio ambiente, pela Assembleia Constituinte.

Freitas (2006) afirma que a CRFB/88 trouxe um representativo avanço para a proteção ao meio ambiente. Destaca que a redação do artigo 225 é precisa e atualizada, ao assegurar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem



de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. Ainda, a proteção ambiental foi elevada à categoria de direito fundamental de todo cidadão, conforme disciplina o artigo 5º, LXXIII da CRFB/88.

Na mesma vertente, Bulos (2003, p. 1351) ensina que,

Em nível mundial, o problema ecológico já era objeto de constitucionalização há algum tempo. [...] Nada obstante esse reconhecimento, no Brasil, a matéria só recebeu atenção específica com o Texto de 1988. Em compensação, o constituinte prescreveu normas avançadíssimas para a tutela do meio ambiente natural, adotando técnica de notável amplitude e de reconhecida atualidade. Assim, a primeira Lex Mater brasileira a sistematizar a questão do meio ambiente foi a Constituição de 1988. Esse pioneirismo fez dela um documento essencialmente ambientalista.

Como se pôde constatar, em algum momento no passado, outra Constituição pátria abordou a preocupação com o meio ambiente em seu texto. Dessa vez, tem-se regras claras para a proteção de nosso bem maior que é a natureza.

Anterior a CRFB/88, a Emenda Constitucional



1/1969, por sua vez, segundo Machado (2011), trouxe o termo “ecológico” em seu artigo 172¹, um prenúncio ao que se daria após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em Estocolmo no ano de 1972. Os “bens ambientais” durante esse período ainda eram tratados dentro de uma perspectiva de propriedade privada e não como direitos transindividuais e homogêneos, elencados na categoria de Direitos Difusos.

1.4 - O Direito Ambiental Como Direito de Terceira Geração

A relevância que possui o direito ambiental é fato recente, não só no ordenamento jurídico pátrio, como em todo o mundo. A história demonstra que muitos dos países que hoje estão no alto da cadeia do desenvolvimento econômico chegaram a essa posição, agredindo o meio ambiente e usando de forma perdulária os recursos naturais como bens infinitos durante décadas.

As nações do velho mundo que colonizaram o continente americano, desmataram, extraíram e

¹ Art. 172 - A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo.



pilharam as riquezas de suas colônias para chegar ao nível de pujança que hoje possuem. Pode-se citar como exemplo, segundo Wainer (1999), o Brasil que teve suas riquezas nas Minas Gerais extraídas e levadas para a Coroa Portuguesa. Na mesma linha, o ciclo do Pau Brasil, que devastou este espécime nobre com o intuito de alimentar a indústria naval lusitana, bem como extrair de sua cor avermelhada pigmentos para a manufatura de tecidos.

Com relação à devastação que a Coroa Portuguesa infringia à sua colônia, Wainer (1999) pontua a degradação desenfreada no nordeste brasileiro com o intuito de aumentar o cultivo canavieiro naquela região durante a colonização.

Já os países do novo mundo, fato exemplificativo o Estados Unidos da América, que chegou ao status de potência global, com o ônus de degradar seus recursos naturais. Segundo Neiva (2001, p. 32), “na atualidade, de toda a poluição gerada no mundo, vinte e cinco por cento é produzida naquele país”. Fica claro porque o governo norte-americano é tão reticente quando se fala em baixar os níveis de emissão de fatores poluentes, ao ponto de no ano de 2001, não ser signatário do Tratado de Quioto, para dar início de forma gradual à diminuição da emissão das fontes poluidoras na natureza de forma unilateral.



Dentre os fatos expostos, tem a sociedade global a obrigação de defender seus direitos. Estes direitos que iniciaram com os da primeira geração, passando pelos direitos de segunda geração, e chegando aos mais recentes que são os direitos de terceira geração, afetos ao direito ambiental dentro de todas as suas formas.

Os direitos de primeira geração estão ligados à personalidade do ser humano, são considerados os direitos primordiais de uma pessoa, como a vida, a intimidade, a segurança pessoal, a igualdade, o direito de expressão, dentre outros, observa Moraes (2001). Exigem do Estado respeito à liberdade e a menor intervenção possível.

No entendimento de Benjamin (2008) referente às Constituições que trataram desse tema: “Não era sem razão, portanto, que a Constituição se organizasse em feixes heterogêneos de direitos-obrigações de cunho a um só tempo bilateral (=indivíduo versus Estado) e negativo (=imposição ao Estado de deveres de non facere)”.

No entendimento Moraes (2001), com o passar do tempo, a sociedade sentiu a necessidade de além de proteger os direitos referentes à pessoa, tutelar os direitos que ela possuía em relação às coisas e obrigações, bem como, os direitos dela em relação às demais pessoas. Nesse momento, surgiram os di-



reitos de segunda geração, representados pelos direitos à propriedade, obrigações de dar, fazer, não fazer etc.

Com a evolução da humanidade e de suas várias formas de relação, se chegou à conclusão de que a sobrevivência da coletividade estava ligada à proteção dos menos afortunados e de bens que até o momento não eram tutelados por não ser de ninguém e por estar à disposição de todos, necessitavam de uma proteção mais “vigilante”, assim descritos por Benjamin (2008, p. 58-59): “[...] a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do nós-em-favor-do-planeta.”

Benjamin (2008, p. 58-59) prossegue afirmando que se comparados a paradigmas anteriores, se constata que o “eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto dos cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados[...]” Por fim, conclui que nesta senda há confusão de posições jurídicas e, consequentemente, um rigoroso “adversarismo”, em que “a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos,



transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém”.

Nascem, assim, os direitos fundamentais de terceira geração, que tutelam bens que não pertencem a um indivíduo, pertencem sim à coletividade, como assevera Bobbio (1992, p. 6) ao colacionar que “ao lado dos direitos, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados de direitos de terceira geração [...] o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

O assunto em epígrafe, já foi delimitado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, na pessoa do Ministro Celso de Mello, em seu relatório, no Mandado de Segurança nº 22.164-O, que segue transcrição parcial abaixo:

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (Geraldo Eládio do Nascimento e Silva, ‘O direito ambiental internacional’, in Revista



Forense 317/127), particularmente no ponto em que se reconheceu ao Homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar. Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (Maria Silvia Zanella Di Pietro, Polícia do Meio Ambiente. Revista Forense 317/179, 181; Luís Roberto Barroso, A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.). Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à



própria coletividade social. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 22164-O(SP), Relator Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento: 30 out 95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&-docID=85691> Acesso em: 02 out 2012. (sem grifos no original)

Constata-se que os direitos de terceira geração, nunca serão de propriedade de uma só pessoa ou de um grupo limitado de pessoas, sempre serão de uma coletividade, de uso comum. Assim sendo, o direito ambiental é um direito de terceira geração e como preceitua a CRFB/88 em seu artigo 225, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

1.5 - Princípios Constitucionais do Direito Ambiental

Não obstante ser o direito ambiental uma ciência nova para os padrões do Direito, a doutrina já o vê como um ramo autônomo da Ciência Jurídica. Tal autonomia se dá devido ao fato de seus princípios diretores serem objeto do artigo 225 da CRFB/88.

Afirma Rodrigues (2010, p. 26) que: “Parece



ser desnecessário dizer da importância dos princípios para uma ciência. Pode-se afirmar que uma ciência só pode ser assim considerada se for formada por princípios fundamentais que norteiem e direcionem suas normas”.

Estes princípios foram e continuam sendo a estrutura para a implementação de um direito ambiental forte e bem alicerçado dentro de suas normativas legais e administrativas. Tem o condão de balizar políticas públicas que objetivam a proteção da vida sob todas as formas. Nas palavras de Bonavides (2001, p. 229), princípios são certezas postas que por vezes não pertencem ao “mundo do ser”, mas sim do “dever ser”, criando e atualizando as normas jurídicas para uma melhor tutela do patrimônio natural.

Correlato ao assunto em tela, Grau (2005) destaca que a importância dos princípios é tamanha que resulta no plano constitucional a ordenação dos preceitos constitucionais dando sentido à interpretação das regras previstas na CRFB/88.

Os Princípios Constitucionais na visão de Cruz (2006) estão delimitados em três tipos, os políticos ideológicos, os fundamentais gerais e os específicos. Os princípios constitucionais específicos são aqueles que dão norte a uma determinada parte do Direito Constitucional. Na CRFB/88, a maioria



das matérias nela tratadas possui princípios específicos.

Para que haja coerência entre nas normas jurídicas, Mirra (1996, p. 50-66) preleciona que:

São os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental; [...] é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; [...] e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.

Os princípios do direito ambiental brasileiro tiveram sua origem na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1972. Segundo Fiorillo (2012), tendo como objetivo criar diretrizes norteadoras para uma Política Global de Meio Ambiente, sendo essa política global, implementada pela Conferência das Nações Unidas realizada no Estado do



Rio de Janeiro, em 3 de junho de 1992, intitulada ECO/92 – Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Esses princípios globais foram aplicados em nossa vida cultural, social, econômica, política etc. Segundo Fiorillo (2012), traçaram-se, então, princípios a fim de implementar a PNMA, que são uma adaptação à realidade das necessidades brasileiras no que tange à tutela dos recursos naturais no Brasil. A seguir, os princípios afetos à proteção do meio ambiente.

1.5.1 – Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável tem previsão no caput do artigo 225 da CRFB/88. Está atrelado ao binômio “desenvolvimento” afeto ao artigo 170 da CRFB/88 e à “preservação dos recursos naturais”.

O princípio em tela trata da convivência harmoniosa entre a economia e o meio ambiente. Já é fato que os recursos naturais são finitos, sendo assim, deve-se utilizá-los com responsabilidade e parcimônia para que não falte para as gerações futuras. Fiorillo (2012) destaca que diante do crescimento das atividades econômicas se fez necessário um novo tratamento no texto constitucional. Assim, a



preservação do meio ambiente passou a ser “palavra de ordem”, pois a contínua degradação acarretará na diminuição da capacidade econômica e prejuízo à presente e futuras gerações.

A sociedade necessita ir ao encontro do equilíbrio entre uso e proteção da natureza quando o tema a ser discutido estiver afeto ao desenvolvimento social, crescimento econômico e à utilização de recursos naturais. Para que essa equação de valores venha a ter como resultado, o desenvolvimento sustentável.

Para que o desenvolvimento tenha como objetivo a utilização sustentável dos recursos naturais, a sociedade deve estar atrelada a conceitos culturais e éticos dentro de uma sincronia que perpassa as presentes gerações vindo ao encontro das futuras, como assevera Sachs (2003, p. 13):

Parece que o desenvolvimento baseia-se, antes de mais nada, na capacidade de um povo em pensar a seu próprio respeito, dotar a si mesmo de um projeto, o que, evidentemente, remete à cultura e à ética, com suas duas vertentes de solidariedade sincrônica com geração presente e solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Em seguida, é a capacidade de traduzir este projeto em um con-



junto de medidas político-administrativas, o que remete ao quadro institucional no sentido amplo do termo, e à problemática de recursos humanos. É apenas em terceiro lugar que vem o grau de integração e de modernidade do aparelho produtivo, por um lado, e a modalidade de inserção da economia mundial por outro. Este último elemento pode ajudar ou travar, mas isso não é decisivo.

Ao analisar o princípio do desenvolvimento sustentável, constata-se que é premente a necessidade de técnicas e tecnologias para produzir mais, porém que esse aumento de produção venha alicerçado em um consumo menor e mais consciente de materiais e energia a fim de proteger o bem maior que é a vida em todas as suas formas.

1.5.2 - Princípio do Poluidor Pagador

O princípio em estudo tem sua previsão constitucional no § 3º do artigo 225 da CRFB/88: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. (sem grifos no original)



Esse princípio não expressa a possibilidade de comprar o poder de poluir. Tem ele como cerne dois hemisférios: o preventivo e o repressivo. Segundo Fiorillo (2012) sabe-se que grande parte das indústrias é geradora de matérias ou energias que poluem a natureza, mas não há como impedir o desenvolvimento da economia. Nesse momento, entra a forma preventiva. Antes da instalação da atividade ou conduta poluidora, deverá o processo produtivo econômico assumir o ônus de manter os níveis de emissão de efluentes dentro dos limites aceitos pelos atos normativos, sejam eles legais ou administrativos.

Em um segundo momento, o fator repressivo do referido princípio aflora fazendo com que o degradador arque com a recuperação do dano que ocasionou, que se materializa pelas medidas mitigadoras. Se em um primeiro momento, preventivamente, não se obteve sucesso em evitar a degradação, tem-se a forma repressiva, para obrigar que a biota seja recuperada.

Visa o referido princípio internalizar os custos por meio de medidas mitigadoras dentro do processo produtivo. Segue entendimento de Derani (2013, p. 648):

O princípio do poluidor-pagador (Verursa-



cherprinzip) visa à internacionalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. [...] como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao 'sujeito econômico' (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.

Na mesma esteira, Machado (2011) leciona que o usuários do meio ambiente se enriquecem de forma ilegítima ao utilizar dos recursos naturais sem qualquer ônus. Frisa que o poluidor que utiliza de forma gratuita do meio ambiente para poluir fere o direito à propriedade privada, confiscando-a.

As atividades produtivas não possuem a liberalidade para poluir, mas sim dentro dos processos econômicos de mercado, internalizar no custo final do produto os valores necessários para subsidiar as medidas que forem adotadas para que a matéria e a energia externalizada no meio ambiente estejam dentro dos padrões legais.

1.5.3 - Princípio do Usuário Pagador



Diferente do princípio do poluidor-pagador, o usuário-pagador não está afeto a medidas compensatórias e mitigadoras para neutralizar a energia ou matéria lançada na natureza, mas sim é um incentivo monetário a quem protege e preserva os recursos naturais, como no exemplo da empresa que opera com água mineral e disponibiliza aos vizinhos dessa fonte valores em dinheiro para que não poluam os recursos hídricos e não desmatem a fim de não comprometer a qualidade de seu produto.

Para Milaré (2009, p. 829), o princípio do Usuário-Pagador está atrelado ao sistema capitalista, in verbis:

Trata-se, com efeito, sob uma perspectiva própria do sistema capitalista, de mecanismo criado justamente para evitar que a degradação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais acarretem prejuízos econômicos e, até mesmo, inviabilizem alguns processos produtivos. A lógica desse mecanismo, que se convencionou chamar de Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA, consiste em aporte de incentivos e recursos, de origem pública e/ou privada, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza.



No ordenamento jurídico pátrio, exemplo do referido princípio, tem sua previsão legal na Lei nº 12.651/12, que visa à proteção da vegetação nativa, que prevê pelo poder executivo federal programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente por meio da adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável.

Para tanto, o referido programa utilizará dos seguintes instrumentos: pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetárias ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que geram serviços ambientais, tais como: isolada ou cumulativamente o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; a conservação da beleza cênica natural; a conservação da biodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a regulação do clima; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; a conservação e o melhoramento do solo; e a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, aferindo o proprietário valores pagos pela administração pública, hoje conheci-



do como “Bolsa Verde”.

Nas palavras de Machado (2011), o princípio do Usuário-Pagador representa o usuário do recurso que deve arcar com os custos destinados a viabilizar a utilização do recurso natural. Sustenta que tal princípio tem por objetivo fazer que os custos não sejam suportados pelo Poder Público ou pela sociedade, mas sim pelo usuário.

O princípio em epígrafe tem o condão de pagar pelos serviços que visam proteger os recursos naturais, como a servidão ambiental prevista na Lei nº 6.938/81, sendo um de seus instrumentos². A finalidade do mesmo é o fomento econômico para preservar estes recursos que já estão tão escassos.

1.5.4 - Princípio da Prevenção

Como avaliar, mensurar um dano ambiental, calcular o valor de uma floresta devastada, ou de um espécime da fauna nativa extinta? Para responder

² Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. Art. 90-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.



ao questionamento procura-se embasamento no princípio da prevenção, um dos mais importantes no ordenamento jurídico ambiental segundo Fiorillo (2012), pois ele antecede a degradação, por meio de medidas preventivas para que não sejam necessárias medidas punitivas visando à recuperação do dano causado.

Milaré (2009) exemplifica, para compreensão do princípio em tela, que se uma indústria pretende se instalar em área industrial já saturada, comprometendo ainda mais a capacidade da área, a postura do órgão ambiental deve ser a de negar a licença pretendida.

O fator primordial para implementar o princípio da prevenção, é o desenvolvimento da consciência ecológica, por meio da educação ambiental, ou de medidas administrativas, como o Estudo de Impacto Ambiental ou as Licenças Ambientais dentro de suas várias modalidades, prévia, de instalação ou de operação.

Por fim, se tais medidas não surtirem o efeito desejado, ainda existe a possibilidade da repressão, como multas administrativas e sanções penais ou termos de compromisso e ajustamento de conduta ou a própria ação civil pública, estes dois últimos procedimentos administrativos afetos à Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de res-



ponsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

O Princípio da Prevenção está incluso no caput do artigo 225 da CRFB/88, “[...] impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Para Paulo Machado (2011), referido princípio tem fundamento no artigo 2º da PNMA, que impõe a observação da “proteção de áreas ameaçadas de degradação”, assim, não seria possível proteger sem aplicar medidas de prevenção.

O princípio em tela deve ser dinâmico, assim como as várias formas de utilização e de degradação que se faz dos recursos naturais. Nesse viés, Machado (2011) afirma que a prevenção não é estática, mas necessita de constantes reavaliações a fim de criar políticas públicas para proteger a natureza, influenciar ações que requeiram técnicas mais eficazes por parte dos empreendedores, bem como uma atualização constante da administração pública, na edição de leis mais eficientes e um Poder Judiciário atuante.

1.5.5 - Princípio da Precaução

Se para o Princípio da Prevenção observa-se critérios técnicos definidos para saber a que ponto a



atividade ou conduta efetiva ou potencialmente poluidora integrará o campo da degradação ambiental, o Princípio da Precaução não nos dá essa certeza como assevera Milaré (2009, p. 824):

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicação de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

Na mesma esteira, Machado (2011, p.77) afirma que “Quem sabe, não ignora. A ignorância não pode ser um pretexto para ser imprudente. O Princípio da precaução não quer conservar ou perenizar a ignorância[...]”. Referido autor ainda destaca que o princípio em comento busca vencer a ignorância com a pesquisa e a avaliação dos fatos e dos métodos. Conclui ainda que o conhecimento é elemento indispensável para minimizar os riscos à saúde dos seres humanos, dos animais e da proteção vegetal.

Quando ocorreu a Conferência das Nações Unidas, Eco 92, que firmou a Declaração do Rio e a Convenção Sobre a Mudança do Clima, segundo



Milaré (2009), a precaução foi incluída como um de seus princípios, o de nº 15, que assim delimita o assunto em tela: “Princípio 15: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades.[. ..]”

O princípio, em tela, foi incorporado na Carta Magna em seu artigo 225, § 1º, inciso V que assim preleciona: “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”, demonstrando a preocupação do legislador constituinte com possíveis atividades e condutas que poderiam vir a comprometer a sadia qualidade de vida. A regulamentação do dispositivo constitucional veio com a edição da Lei nº 9.605/98, que versa sobre os crimes ambientais e estabelece em seu artigo 54, § 3º: “Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”. Pode-se observar o referido princípio na Lei nº 11.105/05 que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados.

Segundo Milaré (2009, p. 825) em seu artigo



1º, caput, traz como diretriz: “o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente”.

Nas palavras de Graziera (2011, p. 62) “em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

Tem como norte o Princípio da Precaução o fato de que se não houver certeza de que determinada conduta ou atividade seja lesiva ao meio ambiente, tal incerteza, não seja conclusão permissiva para a emissão de autorizações ou licenças por parte do poder público e aceitação pacífica da sociedade, mas sim para desencadear estudos mais sistematizados a fim de obter a confirmação que não haverá complicações futuras.

1.5.6 - Princípio da Participação

É fundamental o engajamento da sociedade com as causas que envolvam a proteção dos bens ambientais já tão fragilizados, segundo Milaré (2009). Nesse viés, o autor faz menção tanto às obras e atividades públicas quanto aos empreendimentos



de iniciativa privada.

Todas as obras ou atividades que possam ou causem efetiva degradação ambiental deverão ser precedidas de audiência pública, conforme preceitua o art. 3º, caput, da Resolução Conama nº 237/97, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Na Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – ECO 92, sua declaração já apregoava no artigo 10 que: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.

O engajamento da sociedade nos processos decisórios afetos a empreendimentos e a políticas públicas que envolvam os recursos naturais é o melhor modo de tratar as questões ambientais segundo Machado (2011, p. 106), *in verbis*:

No nível nacional, cada pessoa deve ter a “possibilidade de participar no processo de tomada de decisões”. Contudo, temos que reconhecer que “são indissociáveis ‘informações/participação’, pois é evidente que a ‘participação’ dos ignorantes é um álibi ou uma idiotice”. O Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um



estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.

O princípio tem previsão constitucional no caput do art. 225 e versa sobre a obrigação do poder público e da coletividade em manter e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Tal dispositivo constitucional é regulamentado por meio da Lei nº 10.650/03 que versa o acesso por parte da sociedade de informações inerentes a processos infracionais e de licenciamento que tramitam nos órgãos públicos ambientais. Anterior à própria CRFB/88 o Conama, a fim de regulamentar a audiência pública para apreciação da sociedade, de relatórios de impactos ambientais e seus estudos afetos à Resolução Conama nº 001/86, que versa sobre obras e atividades potencialmente poluidoras, editou a Resolução nº 009/87, que tem como escopo dirimir dúvida e recolher dos presentes críticas e sugestões quanto ao empreendimento motivo da consulta pública.

Dentro da proteção ao meio ambiente, é necessário somar, ou melhor, multiplicar esforços, para poder manter a tutela desse bem difuso. Para tanto, é primordial, que a sociedade se engaje em tal empreitada. Nesse sentido, preleciona Fiorillo



(2012), que a CRFB/88 determinou para proteção, preservação e a defesa do meio ambiente a atuação do Estado e da sociedade civil, ou seja, “[...] uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação. (Fiorillo, 2012, p. 37)

Sem o engajamento de todos, a preservação do meio ambiente será uma tarefa difícil de ser cumprida. O cidadão deve mobilizar-se, denunciar e cobrar dos órgãos públicos atitudes protetivas quando lesado em seu direito.

1.5.7 - Princípio da Ubiquidade

Para ser criada uma nova lei sobre qualquer tema, para ser iniciada uma nova obra, pública ou privada, para serem realizadas mudanças dentro da Sociedade, sempre deverá ser levado em conta a qualidade de vida, observa Fiorillo (2012). É salutar que antes de iniciar uma mudança, seja realizada consulta à sociedade, para que a natureza seja preservada e não sofra revés com a nova realidade.

Está diretamente ligado o princípio, ao estudo de impacto ambiental, previsto no artigo 9º, inciso III da Lei nº 6.938/81, que se demonstra como um dos instrumentos para a aplicação efetiva da tutela



ambiental, a avaliação de impactos ambientais.

Os problemas que advêm do mau uso da natureza possuem uma conotação holística. Deverá sempre ser levada em consideração, a preservação dos recursos naturais quando da discussão de outros temas que poderão vir a influenciar negativamente a qualidade de vida da coletividade.

O princípio em tela é onipresente e está em todo lugar. No entendimento de Rodrigues (2010, p. 26), é visto de duas formas:

- a) Num primeiro enfoque, os componentes ambientais, por serem de índole planetária, fazem com que o meio ambiente seja visto de forma global, já que o dano que se causa aqui é sentido em qualquer lugar, não há como impedir que o rio deixe de contaminar o leito, as plantas, a fauna marinha etc. , que servirão de vetores da poluição. Por isso exige-se uma cooperação global entre as nações e daí se tem desenvolvido o direito ambiental internacional; b) sob outro enfoque, tal princípio exige que os bens ambientais sejam horizontalmente analisados, isto é, todo e qualquer direito subjetivo, de índole privada, deve pedir obediência ao direito ambiental. Qualquer liberdade pública ou propriedade privada deve



ceder espaço à proteção dos bens ambientais, dado o seu caráter global e horizontal.

Os princípios aqui colacionados estão intrinsicamente ligados aos direitos e garantias fundamentais previstos pelo Estado Democrático de Direito, tendo como condão a preservação da vida sob todas as formas, devendo ser preservados para as presentes e futuras gerações, a fim de proteger o objeto mais importante para o ser humano, a vida sob todas as formas.





Competência Executiva Comum na CRFB/88 e na PNMA

2

A competência executiva comum em matéria ambiental foi cercada de incertezas. O artigo 23 da CRFB/88, que estabelece a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial os incisos III (proteger as obras e congêneres de valor histórico), VI (combate à poluição) e VII (preservar floresta, fauna e flora), bem como, o parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, com relação à fiscalização e à apreciação de estudos e relatórios de impactos ambientais e, principalmente, quanto ao licenciamento, deixavam dúvidas de qual seria o ente político que deveria ser o gestor dos processos de



licenciamento e autorizações de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Isso porque anterior à Lei Complementar nº 140/11, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, utilizava-se a interpretação doutrinária da segunda parte do parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, que objetivava o “equilíbrio do desenvolvimento” e o “bem-estar em âmbito nacional” como norte para estipular critérios de competência comum.

A cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios anterior à Lei Complementar em tela tinha como objetivo equilibrar o desenvolvimento socioeconômico, visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a sociedade, sendo este o ponto principal a ser observado quanto ao interesse do ente político em licenciar e fiscalizar obras e atividades que venham a degradar ou utilizar recursos naturais.

Em se tratando de competência, pode-se defini-la nas palavras de Silva (2000, p. 479) “É a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. O autor ainda explica que para cumprir com suas funções os órgãos e as entidades estatais



se utilizam da competência.

A competência executiva comum em matéria ambiental como já visto, tem previsão no artigo 23 da CRFB/88, bem como no artigo 225, § 3º, que trata especificamente da competência administrativa para fiscalizar e aplicar as sanções administrativas às infrações cometidas. Está presente no referido artigo a missão de licenciar/autorizar obras e empreendimentos potencialmente poluidores com previsão no § 1º, inciso IV³.

A Política Nacional do Meio Ambiente, anterior à edição da Lei Complementar nº 140/II, delimitava em seu artigo 10, e continua a regulamentar com uma nova redação dada pelo novel diploma legal, o tema competência executiva comum para licenciar condutas e atividades degradadoras e utilizadoras dos recursos naturais.

Atribuía aos Estados o licenciamento de obras e atividades potencialmente poluidoras e de forma suplementar, ou seja, em Unidades da Federação em que não existisse órgão ambiental como previsão no artigo 6º da PNMA, essa responsabilidade seria da Secretaria Especial do Meio Ambiente - Sema, hoje

³ 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.



Ibama.

A efetivação da competência administrativa para licenciar/autorizar a utilização de recursos naturais e fiscalizar a degradação ambiental vem de encontro a PNMA que em seu artigo 9º prevê instrumentos como o Licenciamento e a fiscalização, que estão afetos diretamente à competência comum delimitada pela Lei Complementar nº 140/II.

2.1 - A Competência Executiva Comum Frente à CRFB/88

A Carta Magna de 1988 dividiu entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios a organização política e administrativa do país, bem como atribuiu aos poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário autonomia entre si. Ensina Ferreira (2007, p. 204):

O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988. Essas várias entidades federativas manifestam-se sobre a mesma população e sobre o mesmo território, e, por essa razão, a repartição de competências en-



tre as diversas esferas governamentais, com o consequente estabelecimento de uma pluralidade de centros de poderes autônomos, constitui um dos núcleos fundamentais do Estado Federal brasileiro.

O Brasil adotou o Estado Federativo não permitindo que se tenha a concentração de poder sob a égide de um só ente federado ou poder constituído. Essa divisão de poderes está prevista e organizada em competências. A autonomia dentro do pacto federativo está distribuída entre os entes governamentais que possuem liberdade para deliberar atos administrativos afetos ao licenciamento/autorização e à fiscalização de condutas e atividades lesivas à natureza.

Pode-se afirmar que existe um sistema de repartição de competências que tutela o meio ambiente, sendo essa competência comum a todos os entes federados.

Com o advento da Lei Complementar nº 140/II pacificaram-se vários conflitos antes gerados por falta de regramento legal, por exemplo, determinar qual ente federado deveria licenciar e qual a conduta e atividade a ser licenciada, bem como na mesma linha, qual o ente político que analisaria o estudo de impacto ambiental e quem iria proceder à



fiscalização preventiva e repressiva.

A tutela do meio ambiente, com previsão na CRFB/88 estabelece um sistema de proteção à natureza que recebeu influência do Direito Internacional, produzindo um marco para o direito ambiental no Brasil enquanto direito de terceira geração, tendo como objetivo a titularidade humanitária e uma implementação solidária, segundo Padilha (2010).

Para Silva (2009), o artigo 225 da CRFB/88 está subdividido em três conjuntos de normas. O caput está afeto à “norma-princípio” ou “norma-matriz”, que revela o direito que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A fim de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os incisos do § 1º do referido artigo trazem os instrumentos para fazer que a norma-matriz seja posta em prática, como a preservação e o resguardo dos processos ecológicos, e efetivar o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Preservar o patrimônio genético do país, bem como, fiscalizar quem se dedica à manipulação e pesquisa de material genético e proíbe a utilização que comprometa a integridade dos atributos dos espaços territoriais, especialmente, protegidos.

Na mesma esteira do parágrafo retro, para obras e atividades que geram significativo impacto ambiental, exige na forma da lei estudo prévio de



impacto ambiental, bem como, a produção do relatório pertinente. Para produção, comercialização e o emprego de técnicas e métodos que possam importar risco à vida, ou à qualidade de vida e ao meio ambiente deverão ser criados controles como o licenciamento ambiental dentro de suas várias fases.

São instrumentos afetos ao §1º, fazer com que a coletividade tenha consciência sobre a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e proteger e recuperar fauna, flora, recursos hídricos, proibindo a prática de condutas e atividades nocivas aos ecossistemas, trazendo especial preocupação com a crueldade contra os animais.

Por fim, Silva (2009) elenca o terceiro conjunto que tem como objeto determinações particulares, ligadas a objetos e setores, que estão enumerados entre os §§ 2º e 6º, com destaque para o § 2º devido aos grandes biomas que o mesmo visa proteger.

Silva (2009) ainda destaca que os objetos e setores descritos carecem de urgente regulamentação, olvidando a proteção incondicional e que mesmo sendo utilizados para o desenvolvimento da coletividade, não ocorra prejuízo ao meio ambiente.

Dentro dessa perspectiva de tutela de um patrimônio coletivo, a CRFB/88 em seu artigo 225 vem ao encontro da proteção máxima em todos os sen-



tidos, não somente visando à proteção de florestas, animais, recursos hídricos, mas a proteção de um direito metaindividual, transindividual, de conotação difusa e coletiva.

A proteção dos ecossistemas está ligada ao bem maior que é a vida do ser humano. Mantendo o ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de um desenvolvimento sustentável, manter-se-á a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A fim de fazer um introito sobre o tema, competência executiva comum, procura-se em Trenepohl (2010, p. 74) a sustentação para alicerçar o entendimento que o artigo 225 da CRFB/88 está intimamente ligado com o caso em tela:

Com isso, a Constituição atribuiu, pela primeira vez, separadamente, competências administrativas, as quais eram, até então, automaticamente incluídas nas competências legislativas correspondentes. Essa competência deve ser examinada em consonância com outros artigos da Constituição, principalmente com o art. 225, relativo ao meio ambiente.

Como se denota o caput e os §§ do artigo 225 estão ligados à fiscalização, licenciamento e à apreciação de estudos e relatórios de impacto ambiental,



incumbindo-se ao poder executivo, os deveres, dentro de seus entes federados, União, Distrito Federal e Municípios.

2.1.1 - A Competência Executiva Comum e o artigo 23 da CRFB/88

A competência executiva comum em matéria ambiental tem sua previsão no artigo 23 da CRFB/88, em conformidade com o referido artigo tem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a missão de proteger documentos, obras e todos os bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.

O referido artigo tem por escopo proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora e por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos respectivos territórios dos entes federados.

A mesma conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente poderá ser motivo de ação fiscalizatória



de mais de um ente federado, bem como o licenciamento de empreendimentos e obras efetiva ou potencialmente poluidoras poderão passar por mais de um processo autorizativo por parte tanto da União quanto dos Estados ou dos Municípios.

Alerta Graziera (2011, p. 95) que, “A articulação e a integração das respectivas ações são fundamentais para evitar a sobreposição de esforços, o desperdício de recursos e para garantir decisões harmônicas, o que de resto vale para qualquer política pública”.

Tem como escopo a competência executiva comum, referenciá-la como competência material ou administrativa, retirar da letra fria da lei, as medidas omissivas e comissivas para que os recursos naturais sejam utilizados de forma ecologicamente equilibrada dentro dos critérios protetivos e regulamentares.

Para Silva e Fracalossi (2011, p. 56), a competência administrativa está subdividida dentro dos interesses preponderantes dos artigos da CRFB/88. Existe uma competência administrativa exclusiva, que consta no artigo 21; a competência administrativa comum, essa que está mais latente dentro da doutrina e motivo da pesquisa em tela, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fiscalizar e licenciar obras e atividades efeti-



va ou potencialmente poluidoras, descrita no artigo 23.

Para o autor, há competência exclusiva dos municípios do artigo 30 que não está intrinsecamente ligada ao meio ambiente, mas que prevê em seu inciso I o exercício de suas atribuições para fiscalizar e licenciar dentro do interesse local; competência administrativa residual dos Estados descrita no artigo 25, § 1º que delimita a competência dos Estados ao que não está afeto à competência administrativa da União e dos Municípios, sendo então de interesse dos Estados proceder aos atos administrativos e por fim, a competência administrativa distrital reservada ao Distrito Federal, que tem previsão constitucional no artigo 32, § 1º.

Conforme ensina Rodrigues (2002), a competência administrativa possui “feições horizontalizadas” conhecidas como “competência cumulativa ou paralela”. Nas palavras de Silva e Fracalossi (2011, p. 63), trata-se de uma competência de “caráter executivo ou de implementação”, sendo identificada pelos verbos zelar, cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar, fomentar, promover, combater, registrar, acompanhar, fiscalizar, estabelecer e implantar.

Como poderia ser efetivada a tutela dos bens difusos ligados ao meio ambiente como as flores-



tas, a fauna os recursos hídricos, sem que todos os entes federados não estivessem engajados através de determinação constitucional contida no artigo 23. Assim, Benjamin (2008, p. 103) delimita o tema: “trata-se de um poder-dever da União, dos Estados, do Distrito Federal de dos Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora”.

É clara a vontade do constituinte originário em instituir a cooperação entre os entes políticos, para que as prerrogativas do artigo 23 da CRFB/88, que têm como objetivo zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado alcançasse a todos. Não sendo admissíveis limitações de cunho político ou espaciais de cada ator. Estão todos compelidos a exercer por meio de seus órgãos ambientais de governo a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A deliberação ou fiscalização de um ente federado não exclui a dos demais, levanto a uma cooperação entre os órgãos ambientais e suas esferas de atuação, conforme consta na Lei Complementar nº 140/II.

Por fim, deve-se atentar quanto ao licenciamento que vem ao encontro do critério do interesse, cabendo, assim, uma “hierarquização” do procedi-



mento, dependendo se o interesse está afeto a critérios locais, regionais ou nacionais.

Quanto à cooperação entre os entes políticos no que tange a competência executiva comum em matéria ambiental, Mukai (2002, p. 17-18) afirma que o federalismo clássico em grande parte dos estados federados constituídos, cedeu lugar a uma outra forma de relação entre os entes políticos denominado federalismo cooperativo, que segundo o autor, “os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados”.

No mesmo entendimento correlato ao federalismo cooperativo assevera Neto (1999, p. 29-30):

A afirmação dessas modalidades de cooperação, ao que se acresce o reforço da competência constitucional dos Estados e dos Municípios, mais a distinção doutrinária sedimentada, entre leis federais nacionais e leis federais de aplicação restrita à União, e, ainda, do conceito em construção de normas gerais, como se apresenta na Constituição de 1988 (art. 24, § 1º), caracterizam, em conjunto, o que se convencionou denominar neofederalismo brasileiro: um federalismo de cooperação distribu-



ído em graus. (sem grifos no original)

Ainda dentro da mesma linha de raciocínio argumenta Mukai (2002), que coube ao constituinte originário essa visão após estabelecer a competência comum no artigo 23 da CRFB/88, ao elencar várias matérias com esta competência. “Nas atuações referidas, todos os níveis de governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação”. Por fim, atesta que a competência comum tem a finalidade de servir como instrumento jurídico para a efetividade do denominado federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.1.2 - A Exceção à Regra da Competência Comum: Legislação Específica

Quanto à gestão das florestas, a competência executiva comum deixa de ser compartilhada entre todos os entes federados, cabendo aos Estados privativamente a competência de autorizar/licenciar a utilização deste recurso natural como consta na Lei nº 11.428/06, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/08, que dispõe sobre o manejo e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, conforme prevê o artigo 25 da referida lei, podendo essa competência ser delegada através de convênio aos



municípios.

Determinação esta que tem previsão na Lei nº 12.651/12, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Em seu artigo 26 contempla a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, leia-se desmatamento, dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente integrante do Sisnama.

Fica latente que além da questão do interesse, cabe observar a legislação específica, que no caso em tela visa proteger os recursos florestais nativos. Havendo necessidade de supressão de vegetação, independente do interesse, se não houver convênio entre o Estado e o Município do local do empreendimento, sempre deverá passar pelo crivo do órgão ambiental estadual.

2.2 - Competência Executiva Comum na PNMA

No intuito de prover desenvolvimento com sustentabilidade, foi editada a Lei nº 6.938/81, intitulada Política Nacional do Meio Ambiente, sendo regulamentada por meio do Decreto nº 99.274/90. A referida lei criou ferramentas para a proteção da natureza, como o Sisnama, que veio ao encontro da necessidade que União, Estados e Municípios tinham de proteger o meio ambiente, bem como incluiu no



mundo jurídico instrumentos para a preservação da natureza e o desenvolvimento da sociedade.

No momento de sua promulgação a finalidade da PNMA era de coordenar e aplicar as diversas normas legais esparsas para a proteção do meio ambiente. Segundo Antunes (2005, p. 6-7), “o legislador brasileiro optou por tratar a proteção ambiental mediante a elaboração de leis setoriais e não pela adoção de um Código do Meio Ambiente”.

A lei em epígrafe veio trazer instrumentalidade para os vários dispositivos legais que têm como condão a proteção da natureza. Para Antunes (2005, p. 7) a PNMA tem escopo de orientar a aplicabilidade da legislação, como segue: “A política Nacional do Meio Ambiente é constituída por diploma legal cuja junção mais importante é a de guiar a aplicação das demais leis que tratam da proteção ambiental no Brasil.”.

O referido diploma legal trouxe ao mundo jurídico uma nova abordagem sobre a proteção da natureza e o desenvolvimento de atividades e condutas que utilizam os recursos naturais ou degradam o meio ambiente. Nas palavras de Silva (2009, p. 213):

A concepção de uma Política Ambiental Nacional foi um passo importante para dar tratamento global e unitário à defesa da qualidade



do meio ambiente no país. Mas esta concepção tem que partir do princípio de que a política ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico.

Segundo interpretação de Silva e Fracalossi (2011), a Lei que trata da PNMA foi recepcionada pela CRFB/88 e pode ser considerada como uma pedra angular no direito ambiental brasileiro. Eles ainda destacam:

Traz os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente; fornece alguns importantes conceitos para o Direito Ambiental, tais como os conceitos de meio ambiente, degradação ambiental, poluição e recursos ambientais; estabelece os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente; trata do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e do Conselho do Meio Ambiente – CONAMA; elenca os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos quais se destacam: (i) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, (ii) avaliação de impactos ambientais (inclusi-



ve pelo Estudo Prévio de Impacto Ambiental),
(iii) licenciamento ambiental. (2011, p. 101)

Muitas foram às inovações relacionadas à proteção do meio ambiente que a PNMA trouxe. Segundo Graziera (2011), principalmente, aquelas em procedimentos existentes anteriormente à Lei 6.938/81, mas que não possuíam efetividade plena, como a responsabilidade por dano ambiental, a legitimidade para propor ação de indenização por dano ambiental, além de procedimentos inovadores como a participação social em processos ambientais deliberativos por meio de audiências públicas. Passou a permear o desenvolvimento econômico com instrumentos de gestão ambiental, sendo um destes instrumentos o licenciamento ambiental.

2.2.1 - Princípios Legais Intrínsecos à PNMA

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo basilar conforme preleciona o artigo 2º a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A fim de implementar essa determinação le-



gal, foram elencados no mesmo artigo vários princípios distribuídos em incisos que norteiam a utilização dos recursos naturais, bem como, a sua proteção.

O primeiro dos Princípios incluso na PNMA (inciso I) atribui a responsabilidade ao próprio estado pela manutenção do equilíbrio ecológico através dos integrantes do Sisnama. Pela gestão dos órgãos ambientais, passou-se a delimitar e racionalizar o uso dos recursos naturais, bem como planejar e fiscalizar (inciso II e III).

Ainda afeto aos Princípios da Lei nº 6.938/81, o licenciamento, a fiscalização, a avaliação de impactos ambientais e a proteção dos ecossistemas (inciso IV); o controle e o zoneamento das atividades poluidoras (inciso V); o incentivo à pesquisa e ao estudo de novas tecnologias para o uso mais racional dos recursos naturais (inciso VI); o acompanhamento da qualidade ambiental (inciso VII); a recuperação (inciso VIII) e proteção (inciso IX) das áreas degradadas e ameaças de degradação; por fim, a educação ambiental em todos os níveis do ensino, capacitando a comunidade na defesa do meio ambiente (inciso X).

2.2.2 - Conceitos Legais e Objetivos da PNMA

Além de elencar princípios, a PNMA concei-



tua e traça objetivos específicos. Os conceitos estabelecidos na PNMA estão situados no artigo 3º, como meio ambiente (inciso I), degradação da qualidade ambiental (inciso II), poluição (inciso III), poluidor (inciso IV) e recursos ambientais (inciso V).

A legislação protetiva dos recursos naturais hoje possui tendência a conceituar os temas afetos à lei para que não haja discussões quanto à aplicação do preceito proposto pelo dispositivo legal no mundo fático, tendência essa iniciada com a Lei nº 6.938/81, assim, os conceitos são essenciais para a melhor sistematização dos princípios.

No que tange aos princípios específicos que nas palavras de Silva (2009, p. 217), “são metas concretas que a execução da Política Ambiental visa a realizar como condição para a efetivação do objetivo e da finalidade por ela perseguidos.” Estes objetivos estão descritos em seu artigo 4º, quais sejam: compatibilizar desenvolvimento econômico-social com a preservação da natureza (inciso I); definir áreas prioritárias para a manutenção da qualidade e equilíbrio ecológico (inciso II); estabelecer critérios e padrões para a manutenção dos ecossistemas equilibrados, através de normatização relativa ao uso e manejo de recursos ambientais (inciso III).

Na esteira dos objetivos, desenvolver pesquisas para a utilização racional dos recursos naturais



(inciso IV); apoiar tecnologias de manejo dos recursos naturais e a divulgação de dados afetos à qualidade ambiental para uma consciência pública voltada à preservação da natureza (inciso V); preservar e restaurar os recursos ambientais para a utilização das presentes e futuras gerações (inciso VI); e por fim, a impor ao poluidor a obrigação de recuperação e/ou indenização dos prejuízos causados, bem como ao usuário a contribuição pela utilização de recursos naturais com fins econômicos (inciso VII).

2.2.3 - Instrumentos da PNMA

Dentro do que foi abordado, conceitos, objetivo geral, específicos e princípios, para que a PNMA tenha efetividade, ela aponta instrumentos para serem utilizados no intuito de alcançar seus objetivos. São procedimentos e políticas para sua aplicabilidade no mundo fático.

Os instrumentos da PNMA estão elencados em treze incisos no artigo 9º e devem ser entendidos, segundo Silva (2004), como um recurso para efetivação da proteção ambiental, que está à disposição do Estado ou da sociedade.

Já para Antunes (2005, p. 131), “são mecanismos legais e institucionais postos à disposição da administração pública para a implementação dos



objetivos da PNMA”.

A fim de delimitar o tema, são instrumentos apontados no referido artigo 9º da PNMA: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (inciso I); o zoneamento ambiental (inciso II); a avaliação de impacto ambiental (inciso III); o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (inciso IV); os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental (inciso V); a criação de espaços territoriais, especialmente, protegidos pelo Poder Público, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (inciso VI).

Dando seguimento ao parágrafo anterior, são instrumentos da PNMA, o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inciso VII); o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (inciso VIII); as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (inciso IX); a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (inciso X); a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente (XI); o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utili-



zadoras dos recursos ambientais (inciso XII); e instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (inciso XIII).

Contextualiza Silva (2009) que os instrumentos da PNMA são mecanismos e procedimentos à disposição do Poder Público para executar a Política Ambiental, buscando a concretização de seus objetivos. Segundo o autor, tais instrumentos se agrupam em instrumentos de intervenção ambiental, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo como segue:

Os instrumentos de intervenção ambiental são mecanismos normativos com base nos quais o Poder Público intervém no meio ambiente para condicionar a atividade particular ou pública ao fim da Política Nacional do Meio Ambiente. [...] São instrumentos de controle ambiental todos aqueles atos e medidas destinados a verificar a observância das normas e planos que visem à defesa e recuperação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológicos. Esse controle é exercido sempre pelo Poder Público, mas pode ser de iniciativa dele ou de interessados particulares. Ocorrerá em três momentos: a) antes da ação suscetível



de dano ao meio ambiente, [...] b) durante a ação potencialmente danosa ao meio ambiente, [...] c) depois da ação potencialmente prejudicial ao meio ambiente [...]. Os instrumentos de controle repressivo visam a corrigir os desvios de legalidade ambiental pela aplicação de sanções administrativas, civis e penais, [...].(2009, p. 218-219)

Vários destes instrumentos já foram regulamentados por legislação infraconstitucional, bem como atos administrativos como Resoluções, Portarias e Instruções Normativas. Pode-se elencar de forma exemplificativa a Resolução Conama nº 001/86, que regulamentou o inciso III; Resolução Conama nº 237/97, que tem como objeto o inciso IV; Lei nº 9.985/00, que tem como escopo tutelar os bens difusos intrínsecos ao inciso VI; Lei nº 10.650/03, que regulamentou o acesso às informações previstas nos incisos VII e XI; Lei nº 7.347/85, Lei nº 9.605/98 e Decreto nº 6.514/88, que tem como objeto a responsabilização civil, penal e administrativa elencadas no inciso IX.

2.2.4 - Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA



Para que o Estado tenha efetividade de fato e de direito, necessita organizar-se política e administrativamente, por meio de uma produção legislativa e de atos administrativos. O Direito Administrativo busca objetivos pautados na economia e eficiência. Nas palavras de Meirelles (2003, p. 63) a administração pública:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O Sisnama tem sua estrutura delimitada no artigo 6º da Lei nº 6.938/81, que o define como órgãos e entidades dos entes federados, bem como instituições vinculadas ao poder público que são responsáveis pela manutenção e recuperação dos ecossistemas. Para Milaré (2009, p. 304), “[...] vem



a ser um grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil”.

O direito ambiental é vasto em denominações, definições, conceitos, como no caso em tela do artigo 6º quando se refere a “entidades” e “órgãos”, se fazendo necessário delimitar o tema nas palavras de Freitas (2001, 57): “entidade é pessoa jurídica, com personalidade própria, enquanto o órgão é elemento despersonalizado, incumbido de realizar as finalidades da entidade a que pertence”. Não cabendo aqui, a pessoa jurídica de direito privado.

Anterior ao Sistema Nacional de Meio ambiente, Milaré (2009), afirma que o “antecedente imediato” foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, pelo Decreto nº 73.030/73, vinculada ao Ministério do Interior, bem como a aprovação pela Lei nº 6.151/74, do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que incorporou em seu contexto a preocupação com o estabelecimento de uma política ambiental com três vértices, uma política de meio ambiente na área urbana, outra voltada para a preservação de recursos naturais do país e uma terceira para a defesa e proteção da saúde humana.

Possui entendimento diferenciado do doutrinador acima citado, Silva (2004) ao afirmar que as origens do Sistema Nacional do Meio Ambiente, remontam ao Decreto-lei nº 303/67, que criou o anti-



go Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental – CNCPA e em seu artigo 1º definiu poluição como sendo:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar) causada por qualquer sustância líquida, gasosa, ou em qualquer estado da matéria, que direta ou indiretamente : a) seja nociva ou ofensiva à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações; b) crie condições inadequadas para fins domésticos, agropecuários, indústrias e outros; e c) cause danos à flora e fauna”.

Tendo suas atribuições elencadas em doze alíneas, com os seguintes verbos impositivos: estudar, rever, aprovar, fixar, normatizar, uniformizar, elaborar, coordenar, estabelecer, arbitrar, promover e orientar, procedimentos e processos afetos ao desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental.

Dentro das atribuições correlatas à competência administrativa o referido Decreto-lei nº 303/67 já inovava. Em seu artigo 8º, delimitava que a execução da política de controle da poluição ambiental seria exercida em nível estadual e municipal, para



isso, o Conselho Nacional de Controle a Poluição Ambiental, poderia reconhecer organismos já existentes e delegar poderes e quando não houvesse tal órgão, o órgão federal operaria de forma subsidiária.

A referida regra com meio século de existência, com ajustes é claro, está delimitada na Lei Complementar nº 140/II, em seu artigo 2º, inciso II: “[...] ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar”. Dentro de um federalismo cooperativo, o diploma legal retro vem ao encontro não somente da forma subsidiária exclusiva do órgão federal, mas sim qualquer ente político poderá suplementar o outro originariamente detentor das atribuições.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente se estrutura em seis níveis fundamentais. Os órgãos e entidades que compõem o Sisnama são: a) órgão superior: o Conselho de Governo, que tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais); b) órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que tem por finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais



para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Ainda segue a estrutura: c) órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que planeja, coordena, supervisiona e controla, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente e foi elevada, pelo artigo 21 da Lei nº 8.490/92, ao status de Ministério de Meio Ambiente; d) órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com fito de fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; e) Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais, responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e, por fim, f) Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais que são responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

O rol anteriormente elencado são numerus



clausus ou numerus apertus a listagem de integrantes do Sisnama? É necessário questionar se o rol é taxativo ou meramente exemplificativo, pois as Polícias Militares, estruturas de segurança pública dos estados, que em muitas constituições recebem a atribuição de guarda, fiscalização e proteção do meio ambiente como na Constituição do Estado de Santa Catarina promulgada em 1989, em seu artigo 107, inciso I, alíneas “d” e “g”, in verbis:

Art. 107 - À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei: I - exercer a polícia ostensiva relacionada com: [...] d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais; [...] g) a proteção do meio ambiente.

Na interpretação de Freitas (2001) nada impede que órgãos não elencados nos incisos do artigo 6º da PNMA operem a guarda, fiscalização e proteção ao meio ambiente, desde que devidamente conveniados para exercer essas atribuições e justifica, primeiro, que referido dispositivo não contém



qualquer vedação a respeito e o inciso V leva à conclusão de que a Polícia Militar está incluída dentre os órgãos locais de fiscalização. Em segundo, que há possibilidade da formalização de convênios com a Polícia Militar para exercício da atividade administrativa.

Como já existia previsão de polícia administrativa na Constituição Barriga-Verde atinente à Polícia Militar para a fiscalização, guarda e proteção dos recursos naturais, a Assembleia Legislativa do Estado regulamentou o assunto em epígrafe por meio da Lei nº 8.039/90, que criou dentro dos quadros da Polícia Militar Catarinense uma unidade destacada para a proteção da natureza, vindo a ser operacionalizada com a edição do Decreto nº 1.017/91, que aprova o regulamento para atuação do efetivo Policial Militar, como sede do Comando na capital do Estado, tendo como circunscrição todo o território estadual.

2.2.5 - Competência para Licenciar/Autorizar na PNMA

Faz-se necessário a abordagem do artigo 10 da PNMA, que passou por várias modificações até chegar à edição da Lei Complementar nº 140/11, definindo a competência administrativa em matéria



ambiental dentro de critérios afetos ao federalismo cooperativo. Analisar-se-á o que está intrínseco à competência executiva comum e sua evolução correlata aos órgãos deliberativos.

A redação pretérita do artigo 10 da Lei nº 6.938/81 atribuía ao órgão deliberativo estadual a missão do licenciamento ambiental. Até mesmo porque não existiam fundações ou secretarias de meio ambiente em todos os municípios. E mesmo dentre os que possuíam o serviço, muitos não tinham a quantidade e qualidade necessárias dentro de seus corpos de técnicos como é na atualidade em muitos municípios catarinenses. Outro ponto que indicava o Estado como gestor no licenciamento era e ainda é o fato do ente federal não se fazer presente de forma efetiva em todos os Estados da federação, existindo uma carência de pessoal tanto nos quadros do Ibama, quando do ICMBio.

No final dos anos 80, foi editada a Lei 7.804/89, alterando a Lei nº 6938/81, trazendo inovações quanto à redação original do artigo em epígrafe. Continuavam descritos os serviços e obras que necessitavam de licenciamento ambiental como construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma



de causar degradação ambiental.

Concomitantemente, continuava o artigo 10, mesmo com a alteração, atribuindo ao órgão ambiental estadual integrante do Sisnama a responsabilidade para o licenciamento. A inovação estava no caráter supletivo que a alteração da lei fazia menção, cabendo ao Ibama, em caráter supletivo, a emissão das licenças ambientais.

Anterior à Resolução Conama nº 237/97, que tem como objetivo instruir o licenciamento ambiental, a regulamentação para autorizar a instalação e operação de atividades potencialmente poluidoras estava expressa na Lei nº 7.804/89, que regulamentava os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão.

Por fim, com a edição da Lei Complementar nº 140/11, que será motivo de estudos no próximo capítulo, a competência administrativa deixa de ser exclusiva dos órgãos de meio ambiente estaduais e de forma supletiva dos órgãos executores, afeto ao inciso IV do artigo 6º da Lei nº 6.938/81, passando a ser de todos os integrantes do Sisnama, conforme letra do novel diploma legal que alterou o respectivo artigo 10, in verbis:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e ati-



vidades 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. (sem grifos no original)

Deixa o artigo 10 da PNMA de atribuir a um integrante específico (Estado) e até mesmo de forma suplementar à União a atribuição para licenciar 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.

A partir da promulgação da Lei Complementar em comento, passou o ordenamento jurídico pátrio a ter regras para nortear qual ente federado possui o interesse de agir correlato ao licenciamento ambiental e à fiscalização da degradação do meio ambiente.

A Lei Complementar nº 140/11 pacifica em



seus artigos o que por vários anos foi motivo de discussões acaloradas em matéria de competência executiva comum entre os órgãos ambientais federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

2.3 - O Licenciamento Ambiental Como Tutela do Meio Ambiente

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser conjugado sempre dentro de uma perspectiva que reflita o desenvolvimento econômico da sociedade. A ordem econômica com previsão constitucional no artigo 170 deve sempre estar ligada à gestão dos recursos naturais, visando uma melhor qualidade de vida às presentes e futuras gerações.

É necessário que os empreendimentos, obras e atividades que estão afetos ao desenvolvimento econômico previsto no referido artigo, respeitem o meio ambiente, segundo o entendimento de Figueiredo (2012, p. 217):

A atividade econômica no Brasil está constitucionalmente fundamentada em nove princípios gerais, dentre os quais os princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da defe-



sa do meio ambiente. Enfatizando o princípio capitalista da livre concorrência, o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal assegura o exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Dentre os casos previstos em lei de exigência de autorização administrativa, merecem especial exame as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Buscando o controle e a redução dos riscos de poluição ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) criou 13 instrumentos em seu art. 9º, dispondo seu inc. IV sobre a exigibilidade do licenciamento e da revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O licenciamento é um dos, se não o maior instrumento de controle preventivo afeto a empreendimentos, obras e atividades lesivas ao meio ambiente. Seu caráter administrativo e vinculado vem ao encontro da celeridade e da obrigatoriedade por parte da administração pública em delimitar, controlar e receber o retorno do empreendedor sobre as condutas e atividades geradoras de impactos ambientais que são elencadas nos atos administrativos, como as resoluções dos conselhos de meio ambiente



dos diversos entes políticos, federal, estaduais ou municipais que normatizam as atividades potencialmente poluidoras.

A fim de nortear o assunto em tela, em um primeiro momento necessário se faz diferenciar licença de autorização que são os dois atos de gestão utilizados pela administração pública no que tange à intervenção antrópica nos ecossistemas de forma controlada. No entendimento de Meirelles (2003, p. 183), Licença se define como sendo:

[...] o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex. , o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e uma vez expedida, traz a presunção de difinitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse públi-



co superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização.

Esclarece o autor (2003) que a autorização é ato administrativo discricionário e precário em que a administração pública possibilita ao cidadão realizar certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, que são exclusivos ou preponderantemente de seu interesse, mas que a lei vincula prévia aquiescência do poder público, por exemplo o porte de arma, o trânsito por determinados lugares etc.

A diferença básica entre os institutos licença e autorização, está no fato em que essa embora pretenda satisfazer às exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizativo, diferentemente do que ocorre com a licença, em que satisfeitas as prescrições legais, fica a Administração obrigada a licenciar.

A revogação da licença somente poderá ocorrer segundo Meirelles (2003), quando houver ilegalidade em sua expedição, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização.



Os termos Licenciamento e Licença Ambiental, que irão auxiliar no desenvolvimento do tópico em tela, têm suas definições arroladas na Resolução Conama nº 237/97, como segue abaixo:

Artigo 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; II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degrada-



ção ambiental. (sem grifos no original)

O Licenciamento Ambiental tem sua previsão constitucional no artigo 23, inciso VI, que institui a competência executiva comum que todos os entes políticos têm para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Machado (2011) destaca que a competência é, simultaneamente, um direito e um dever dos entes públicos, sendo o licenciamento a forma de exercer referida atribuição comum.

Correlato à previsão constitucional, o Licenciamento Ambiental possui amparo no inciso IV, § 1º do artigo 225 da Carta Magna, que determina exigir na forma da lei, procedimentos administrativos que regulamentam o licenciamento da instalação de procedimentos potencialmente poluidores, correlato a empreendimentos, obras ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

No ordenamento jurídico pátrio infraconstitucional, tem-se o licenciamento ambiental normatizado na Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, que suscita os instrumentos da PNMA, elencando em seu inciso IV o licenciamento ambiental como um destes instrumentos, in verbis: “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente po-



luidoras”.

No mesmo diploma legal, o artigo 10, alterado pela Lei Complementar nº 140/II, regulamenta como os critérios para licenciar as obras ou atividades potencialmente poluidoras, deixou de ser exclusividade dos Estados o licenciamento ambiental como era previsto antes da edição da Lei Complementar em comento.

Os dispositivos legais infraconstitucionais que normatizam o licenciamento ambiental se fazem presentes nos demais entes políticos como no Estado de Santa Catarina que editou a Lei nº 14.675/09, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Em seu artigo 29 determina que “são passíveis de licenciamento ambiental pelo Órgão Estadual de Meio Ambiente as atividades consideradas, por meio de Resolução do Consema, potencialmente causadoras de degradação ambiental”.

No mesmo diapasão da Resolução Conama nº 237/97 que elenca as condutas e atividades que necessitam de licenciamento ambiental na esfera federal, o Estado Barriga- Verde através do Consema editou as Resoluções, nº 013 e 014, ambas de 2012. A primeira lista as atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental passíveis de licenciamento ambiental pela Fundação do Meio Ambiente – Fatma.



A Resolução nº 014/12 estabelece a listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental de impacto local para fins do licenciamento ambiental municipal, que é dividida em três níveis, dependendo do corpo técnico que o órgão ambiental municipal possuir.

O município irá licenciar obras e atividades enumeradas na referida Resolução a partir do momento que se habilitar na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS do Estado. A previsão em tela tem amparo no artigo 6º da Resolução Conama nº 237/97 que assim versa:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Como a competência para licenciar/autorizar condutas e atividades lesivas ao meio ambiente passou a ser de todos os entes federados com a edição da Lei Complementar nº 140/11, os artigos da Resolução Conama nº 237/97⁴⁰ que tratam da competência Federal; competência dos Estados e do Distrito Fe-



deral e competência dos municípios, foram revogados pela novel Lei Complementar. Nas palavras de Trennepohl (2013, p. 37):

[...] a repartição de competência que a resolução definia nos arts. 4º, 5º e 6º, alvo de severas críticas por sua afronta à Constituição, tendo em vista que conferia poderes ao Município para o licenciamento ambiental, além de restringir o procedimento a apenas um nível de competência (federal, estadual, municipal), foram revogados automaticamente pela nova Lei Complementar, que estabeleceu novas regras.

Na atualidade existe uma forte tendência em municipalizar serviços públicos que anteriormente possuíam gestão da União e dos Estados, como saúde e educação. Não está sendo diferente com a tutela ambiental.

2.3.1 - Fases do Licenciamento Ambiental

Cabe ao Conama com previsão no artigo 8º, inciso I da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental. O referido Conselho editou a Resolução



nº 237/97 que regulamenta o licenciamento ambiental, atribuindo três fases distintas, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, que serão abordadas em seguida.

2.3.1.1 - Licença Prévia

A Licença Prévia é a primeira fase do procedimento de licenciamento com previsão no artigo 8º, inciso I da Resolução Conama nº 237/97, concedida para o planejamento de empreendimentos ou atividades, sendo aprovada a localização e implantação, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas licenças subsequentes.

A Licença Prévia deve ter sua fundamentação em informações prestadas pelo interessado ao órgão licenciador. Determinando as condições básicas a serem atendidas durante a instalação e funcionamento do equipamento ou atividade poluidora de manter o projeto final compatível com as condições do deferimento. Conforme ensina Silva (2004), a licença ambiental deve ser emitida na fase de planejamento, ou seja, fase preliminar, e deverá conter requisitos mínimos a serem cumpridos na fase de execução, ou seja, localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou



federais de uso do solo.

2.3.1.2 - Licença de Instalação

A Licença de Instalação com previsão no artigo 8º, inciso II da referida Resolução, tem como escopo após o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental entender através da emissão da Licença Prévia a viabilidade locacional e operacional do empreendimento ou atividade, a instalação do empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora dos recursos naturais, de acordo com os projetos e parâmetros apresentados no início do processo licenciatório, incluindo medidas de controle ambiental como medidas mitigadoras e demais procedimentos como as medidas compensatórias.

No entendimento de Séguin (2000), a licença em estudo é a que possibilitará a instalação propriamente dita do estabelecimento ou da atividade, de acordo com limites, especificações, planos, programas e projetos aprovados, incluídas as medidas de controle ambiental e demais condicionantes previstos na Licença Prévia.

2.3.1.3 - Licença de Operação



A terceira fase do processo licenciatório, busca a obtenção da Licença de Operação, com previsão no artigo 8º, inciso III da Resolução em comento. Permite o funcionamento do empreendimento ou atividade classificada como efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora dos recursos naturais, após a verificação do cumprimento do que consta nas Licenças, Prévia e de Instalação, ou seja, de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, incluído as medidas mitigadoras e compensatórias previstas no processo licenciatório.

A concessão da Licença de Operação na interpretação de Silva (2004), para o prosseguimento do empreendimento ou atividade está atrelada ao cumprimento das condições das duas primeiras Licenças. Após as constatações de viabilidade e a pertinente emissão da Licença de Operação, o empreendedor está autorizado a dar início à atividade licenciada, bem como fazer funcionar todos os equipamentos de controle e contensão de energia e matéria externalizadas na natureza.

2.3.2 - Revogação e Anulação da Licença Ambiental

Quando houver decisão motivada pode o órgão ambiental competente modificar as condicio-



nantes e as medidas de controle do licenciamento ambiental, bem como suspender ou cancelar a licença expedida, conforme versa no artigo 19 da Resolução Conama 237/97.

Segundo Milaré (2009) modificar é a ação de dar nova configuração ou nova ordem ao que existia anteriormente. Não caracterizando a nulidade de ato, mas a adequação à normal legal. Suspender a Licença Ambiental é sobrestar sua vigência até que as exigências nela previstas sejam observadas ou que sejam cumpridos os requerimentos ambientais exigidos. Por fim, o cancelamento da Licença Ambiental se dá quando se desfaz, anula, quer por já ter cumprido sua finalidade, ou porque se tenha motivado a anulação.

A revogação da Licença Ambiental é ato possível, neste entendimento o Tribunal Regional da 1ª Região, quando do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2003.01.00.029018-7/DF, 5ª Turma, julgado em 15 dez 2003, Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, decidiu que:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA DE CALCÁRIO BIOGÊNICO. RISCO AO MEIO AMBIENTE.



POSSIBILIDADE DE DANO IRREVERSÍVEL NA ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DO PARQUE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Na disciplina da Constituição de 1988, a interpretação dos direitos individuais deve harmonizar-se à preservação dos direitos difusos e coletivos. 2. A preservação dos recursos hídricos e vegetais, assim como do meio ambiente equilibrado, deve ser preocupação de todos, constituindo para o administrador público obrigação da qual não pode declinar. 3. Se há a intenção de criação de unidade de conservação ambiental em área onde anteriormente havia sido deferida licença de pesquisa para exploração de calcário biogênico, é possível a revogação da licença concedida, pois o princípio da precaução recomenda que em defesa da sociedade não seja admitida a exploração da área em questão. 4. A irreversibilidade do dano potencial aos meios biótico, planctônico e bêntico, indicam que o prosseguimento de pesquisas de extração na área irão alterar o meio, situação que não autoriza a concessão de tutela antecipada para revigorar a licença revogada. 5. Agravo de instrumento improvido. BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. AgI nº



2003.01.00.029018-7/DF, Relator(a) Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 15 dez 03. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?pi=200301000290187&pA=200301000290187&pN=201295620034010000>. Acesso em 10 jan 2014.

Na mesma esteira, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, quando do julgamento de Mandado de Segurança nº 03.70.00.027578-8/PR, 3ª Turma, julgado em 11 dez 2007, Relatora Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, decidiu que:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA AMBIENTAL. REVOGAÇÃO IBAMA. CAMARÕES EXÓTICOS.

Ressaltando o princípio da precaução, que deve nortear a atuação do poder público no que se refere à questão ambiental, e que reza não ser necessária a ocorrência do dano para que seja desencadeada a ação estatal, tenho que andou bem a sentença ao concluir não ser ilegal a revogação de licença, bem como não ser possível, em sede de mandado de segurança, o exame das adequações da atividade



criatória de camarões exóticos, às disposições regulamentares e ao termo de ajustamento de conduta. BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. AMS nº 2003.70.00.027578-8/RS, Relator(a) Desembargadora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 11 dez 07. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=1988839&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|licenca|ambiental.|revogacao|ibama.|camaroes|exoticos. Acesso em 10 jan 2014. (sem grifos no original)

Caberá a anulação ou a cassação da Licença Ambiental segundo a Resolução Conama nº 237/97, quando houver violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. Como nos casos de poluição, ou descumprimento das exigências contidas no licenciamento (art. 19, inciso I). Quando houver omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, como a falta de equipamentos que mitiguem a externalização de matéria ou energia na natureza em desconformidade com as normas de proteção ambiental (art. 19, inciso II). E em casos supervenientes



de graves riscos ambientais e à saúde, cabendo indenização por parte do poder público (art. 19, inciso III).

No próximo capítulo será motivo da presente pesquisa do Sisnama para licenciar e fiscalizar empreendimentos, obras e atividades que tenham potencial degradador ou que utilizem recursos naturais, com enfoque aos municípios no que tange à competência administrativa.





Competência Executiva Comum e a Lei Complementar nº 140/11

3

A proteção dos recursos naturais é tema recorrente e gera discussões na sociedade, meio empresarial e mundo acadêmico. Fato controverso versa sobre o “desenvolvimento e sustentabilidade”. Como criar condições favoráveis para o desenvolvimento de uma economia pautada na utilização dos recursos naturais, mas que tenha como objetivo a preservação para as presentes e futuras gerações.

É necessário harmonizar desenvolvimento sustentável com os instrumentos da PNMA, que versam sobre a competência administrativa dos entes políticos, como o licenciamento ambiental e a fiscalização.



Para que os órgãos administrativos que gerenciam o licenciamento e a fiscalização tenham efetividade em seu serviço a fim de proteger os recursos naturais e aplicar limites para empreendimentos, obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais, deve-se observar a utilização dos recursos e a gestão de serviços, obedecendo a limites definidos pela CRFB/88, bem como pelo ordenamento jurídico pátrio.

Dentro da competência executiva comum, mesmo existindo normatização administrativa como a Resolução do Conama nº 237/97, que versa sobre a fiscalização e o Decreto nº 6.514/08, que regulamenta as infrações e sanções administrativas previstas na Lei dos Crimes Ambientais, existem muitas dúvidas e discussões sobre qual o ente público que tem competência para fiscalizar e principalmente qual entre eles tem competência para licenciar obras e atividades que por diversas vezes permeiam várias esferas de governo na seara ambiental.

A Carta Constitucional determina que a competência executiva em matéria ambiental seja comum e que haja a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, delimitando o interesse de cada ente político à área de abrangência geográfica do impacto a ser gerado por obras e ativida-



des que produzam impacto na natureza, instituindo o “federalismo cooperativo”.

A doutrina como já visto, corrobora com o entendimento retro. Nas Cortes, decisões são tomadas para pacificar conflitos de competência, haja vista, por muitas vezes não é o interesse ao meio ambiente que prepondera.

Como se denota no julgamento em 15 de março de 2014, Apelação Cível nº 2009.036588-6, junto à Segunda Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em que o Relator Desembargador Roberto Baasch Luz assim decidiu:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE OBRIGAR ENTE MUNICIPAL A REALIZAR OBRAS DE MELHORAMENTO NA INFRA-ESTRUTURA FLUVIAL E VIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMBORIÚ EM RAZÃO DE CONSTANTES ALAGAMENTOS. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. DECISÃO MANTIDA EM SEDE DE APELAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PARA AFASTAR ESSE FUNDAMENTO. NOVO JUL-



GAMENTO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO AFASTADA. COMBATE À POLUIÇÃO EM QUALQUER DE SUAS FORMAS E MELHORIAS NO SANEAMENTO BÁSICO. ARTS. 23 E 225 DA CRFB. COMPETÊNCIA COMUM. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. ART. 515, § 3º, DO CPC. CAUSA NÃO PRONTA PARA JULGAMENTO. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA PROCESSAMENTO. RECURSO PROVIDO. [...] O Município de Camboriú sustenta ser ilegítimo para responder a causa porquanto o art. 21, inciso XVIII, da CRFB, determina que compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, e, além do mais, o rio atravessa mais de um município, existindo, em razão disso, o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camboriú. [...] Não merece acolhimento essa prefacial, uma vez que dentre os pedidos contidos na inicial, por certo que existem providências que se situam nas competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios em especial



aquelas voltadas para o combate à poluição e saneamento básico, a teor do art. 23 da CRFB. [...] Por essa mesma razão, o fato de o rio atravessar mais de um município e de existir o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camboriú, não tem o condão de afastar, em tese, a responsabilidade, na esfera de suas atribuições, quanto à implementação de medidas que visem evitar os alagamentos causados. [...] Assim, neste momento, impossível afastar a legitimidade passiva do Município de Camboriú. [...] Assim, voto no sentido de prover o recurso para, afastadas as preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e de ilegitimidade passiva, anular a sentença e determinar o retorno do feito à origem para devido processamento com a instrução probatória. SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 2ª Câmara de Direito Público. Apelação Civil nº 2009.036588-6, Relator Desembargador ROBERTO BAASCH LUZ, Data do Julgamento: 15 mar 14. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso-2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC &Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090365886>. 20 jan 2014. (sem grifos no original). Mesmo antes da edição da Lei Complementar



nº 140/11 o colendo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina já corroborava com o entendimento da obrigação de cada ente federado para com a proteção do meio ambiente, como se constata na decisão de julgamento em 1º de dezembro de 2009 – Agravo de Instrumento n. 2008.050308-1, na Quarta Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina sendo Relator o Desembargador Jaime Ramos, que decidiu:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – PARQUE ESTADUAL “SERRA DO TABULEIRO” – LIMINAR QUE DETERMINOU AO MUNICÍPIO E À FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FATMA) PROVIDÊNCIAS DE FISCALIZAÇÃO DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL – ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INOCORRÊNCIA – DEVER DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – RECURSO DESPROVIDO. Não há como falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, nem em indevida interferência de um Poder nas funções de outro, se o Judiciário intervém a requerimento do interessado titular do direito de ação civil pública,



a fim de compelir o Poder Público a cumprir os seus deveres constitucionais de proteção e fiscalização do meio ambiente inerentes ao poder de polícia, que não foram espontaneamente cumpridos. [...] O Município [...] Alega que a decisão agravada feriu o princípio da separação dos poderes, pois o obrigou a promover, no prazo de 30 dias e sob pena de multa diária, todos os meios administrativos necessários à fiscalização e ao cumprimento efetivo da ordem judicial. [...] É importante ressaltar que a proteção do meio ambiente requer a conjugação de esforços entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, segundo o texto ínsito no inciso VI do art. 23 da Constituição Federal de 1988. [...] O art. 225 da Constituição Federal de 1988, por sua vez, impõe à Administração Pública o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...] Por sua vez, a Lei Estadual n. 11.986, de 12 de novembro de 2001, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza, cuja participação da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), criada pelo Decreto n. 662, de 30 de Julho de 1975, revela-se fundamental para a fiscalização e a proteção do meio ambiente. [...] Não



se pode olvidar, ainda, a preocupação dispensada ao caso pelo legislador do Município de Palhoça, uma vez que a Lei Orgânica do Município prevê: “Art. 141 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao Município compete manter e garantir o meio ambiente equilibrado, como 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 futuras gerações. “Art. 142 – Para assegurar a defesa e preservação do meio ambiente, incumbe ao poder público municipal, em conjunto com outros poderes ou isoladamente: I – fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais; (...)”. [...] Mas não há como falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, nem em indevida interferência de um Poder nas funções de outro, se o Judiciário intervém a requerimento do interessado titular do direito de ação, para obrigar a Administração Pública a cumprir os seus deveres constitucionais de proteção e fiscalização do meio ambiente, enfim, do exercício do poder de polícia que lhe cabe por previsão expressa e cogente na legislação municipal, que não foram espon-



taneamente cumpridos. SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 4ª Câmara de Direito Público. AgI nº 2008.050308-1, Relator Desembargador JAIME RAMOS, Data do Julgamento: 01 out 09. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090105163>. Acesso em 27 jan 2014. (sem grifos no original).

Durante o ano de 2007, a União deu início a uma série de obras necessárias para a infraestrutura do país, mas careciam de licenciamento ambiental. Segundo Freitas (2005, p. 79) “Há – é inegável – disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si mesmo competência legislativa e material.” Prossegue afirmando que tal disputa não terá fim em razão do poder central estar distante e desconhecer a realizada local, enquanto o poder local estar mais próximo dos fatos, apesar de ser influenciado por seus próprios interesses.

Dentro das discussões na esfera do Poder Executivo em que pese a competência para o licenciamento ambiental destes empreendimentos potencialmente poluidores serem atribuição do órgão ambiental estadual ou federal, bem como as ações



judiciais deflagradas quanto a irregularidades dentro do processo licenciatório e o questionamento correlato à técnica empregada pelo Ibama, para o uso sustentável da biodiversidade, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/07, com a intenção de regulamentar o artigo 23 da CRFB/88. Nas palavras de Trennepohl (2013, p. 37):

Em 2007 o Governo Federal, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC tomou uma série de medidas desenvolvimentistas, grande parte delas sujeitas a licenciamento ambiental. Em decorrência deste plano, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, com o propósito de regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988. Merece especial atenção que o objetivo da nova norma proposta pelo Poder Executivo, em várias entrevistas concedidas por alguns próceres da política nacional, não foi justificado pela necessidade de melhorar o sistema de licenciamento, mas na necessidade de agilizar a aprovação das obras pelos órgãos ambientais para possibilitar os investimentos e evitar os impasses surgidos para a execução de empreendimentos



de grande porte por conta de ações judiciais. No entanto, já se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados, desde 20.02.2003, o Projeto de Lei Complementar nº 12/2003, que tratava da mesma matéria, já tendo passado por diversas Comissões da Câmara. A proposta do Executivo foi apensada à que se encontrava em tramitação na Casa Legislativa.

Após 24 anos da promulgação da CRFB/88, o artigo 23 da Carta Magna foi regulamentado por meio da edição da Lei Complementar nº 140/11, que fixou normas 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.

3.1 - Competência Executiva Comum Anterior à Lei Complementar nº 140/11

A competência executiva comum em matéria ambiental para licenciar/autorizar, anterior à Lei Complementar nº 140/11, dependia de deliberação



por parte do órgão ambiental estadual competente, e ao Ibama, em caráter supletivo, quando assim demandasse de obra ou atividade com significativo impacto ambiental ou que envolvesse a territorialidade de mais de um Estado.

Sobre o caso em tela, Machado (2011), afirma que com o advento da Carta Magna de 1988, e com a redação dada pelo artigo 23 a competência executiva passou a ser comum. O legislador constituinte atribuiu a competência administrativa a todos os entes federados, todos os órgãos elencados no artigo 6º da PNMA teriam competência para licenciar obras e atividades potencialmente poluidoras.

Outro ponto utilizado pela doutrina para pacificar a competência comum estava alicerçado na Resolução Conama nº 237/97 que em seu artigo 4º atribuía competência ao Ibama, para licenciar empreendimentos e atividades com impacto ambiental de âmbito nacional. Já o artigo 5º da mesma resolução, atribuía competência aos Estados e ao Distrito Federal para licenciar obras e atividades localizadas em mais de um município, em unidades de conservação estaduais e nas áreas de preservação permanente previstas no Código Florestal Brasileiro e por delegação através da União. Por fim, o artigo 6º atribuía aos municípios o licenciamento de obras e atividades de impacto local.



Correlato ao parágrafo retro, o egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região utilizou dos dispositivos normativos contidos na Resolução do Conama nº 237/97, a fim de pacificar o entendimento quanto à competência comum dos entes federados em matéria ambiental. Decisão de julgamento em 10 de agosto de 2010, Apelação Cível nº 2008.72.01.003039-0, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz:

[...] IBAMA. INTERESSE DE AGIR. ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM PARA A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (CRFB/88, ART. 23, VI). PODER/DEVER DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO ATRIBUÍDO PELA LEI 6.938/81 E PELA RESOLUÇÃO CONAMA N.º 237/97 A TODOS OS ENTES FEDERADOS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA PARA O PODER DE POLÍCIA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, DA INAFASTABILIDADE DA TUTELA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB/88). PRECEDENTES DO STJ. EFICÁCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DO DIREITO DIFUSO DE PROTE-



ÇÃO AO MEIO AMBIENTE. [...]

Após discorrer sobre a generalidade de parte dos pedidos formulados pelo autor, o magistrado sentenciante assentou que o órgão ambiental federal não possui interesse jurídico-processual para ajuizar ação civil pública objetivando a condenação do Município de São Francisco do Sul a promover a retirada/desfazimento das obras e intervenções materiais realizadas na vegetação de restinga nas praias de Ubatuba e Itaguaçu, eis que tais medidas podem e devem ser implementadas no exercício de sua competência, não sendo razoável que o IBAMA transfira ao Judiciário seus deveres e encargos administrativos em matéria ambiental. VOTO [...] No direito, ambiental brasileiro, a competência administrativa para preservar o meio ambiente é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme se deduz do art. 23, inciso VI, da CRFB, formatação que se origina das próprias características do federalismo de cooperação. A repartição de atribuições também foi disciplinada na Resolução CONAMA n.º 237/97, que dispôs: Art. 6º [...] No entanto, permanece nítido o interesse processual da autarquia ambiental de que o Município



assuma seus deveres constitucionais, já que a União não pode vulnerar-lhe a esfera de autonomia, impondo ou exigindo que passe a exercer as suas competências fiscalizatórias. BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. ApCív nº 2008.72.01.003039-0, Relator Desembargador CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 10 ago 10. Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200872010030390&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=11cf51d90e853ed787198a7f1f50066a&txtPalavraGerada=vjBH. Acesso em 27 abr 2014. (sem grifos no original)

A fiscalização bem como o licenciamento ambiental são pontos fundamentais dentro da competência executiva comum em matéria ambiental. Anterior à Lei Complementar nº 140/II, a PNMA foi quem trouxe as primeiras considerações sobre a competência em fiscalizar. Em seu artigo 2º, ela versa sobre seus objetivos e princípios. O inciso III do referido artigo determinava a fiscalização do uso dos recursos ambientais e das obras e atividades le-



sivas ao meio ambiente.

O artigo 6º da Lei nº 6.938/81 aponta os órgãos e entidades que fazem parte do Sisnama e são responsáveis pela fiscalização, cabendo ao Ibama e a ICMBio desempenharem a missão como órgãos executores federais.

Aos órgãos e entidades estaduais como órgãos seccionais e os municípios como órgãos locais, cabe segundo o artigo retro a responsabilidade pelo controle e fiscalização das obras e atividades geradoras de degradação ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Está latente aqui o interesse nacional, regional e local como parâmetro para atribuir a competência executiva comum para licenciar obras e atividades lesivas ao meio ambiente pelos integrantes do Sisnama.

Dentro dos instrumentos da PNMA, com previsão no artigo 9º, o legislador atribuiu aos integrantes do Sisnama em seu inciso IX a competência para fiscalizar e aplicar penalidades disciplinares administrativas ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou no que tange à degradação ambiental.

Procurou o legislador constituinte no artigo 23 da CRFB/88 delimitar a competência executiva comum em matéria ambiental para os entes políti-



cos exercerem seu poder de fiscalização, atribuindo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência para fiscalizar, como se denota nos incisos III e IV no que tange à proteção dos documentos, as obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Os incisos VI e VII têm como tutela a proteção do meio ambiente e combate à poluição, a preservação da fauna e flora. Já o inciso XI tem como escopo fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

A Lei nº 9.605/98 que institui penalidades para os delitos ambientais, tem os procedimentos administrativos afetos às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente previstas § 1º do artigo 70, o qual preceitua que os agentes e autoridades de fiscalização ambiental integrantes do Sisnama são autoridades para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo.

A redação do parágrafo citado possui incongruências quando afirma que cabe às autoridades ambientais lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo, sendo essas autoridades funcionários dos órgãos de meio ambiente. Deixa a Lei dos Crimes Ambientais de diferenciar autoridades



ambientais de agentes de fiscalização.

Por certo, a autoridade ambiental pode e deve lavrar autos de infração, mas no que tange a instaurar processos administrativos, estes não estão afetos aos agentes de fiscalização, que são funcionários desses órgãos. Essa diferenciação fica mais clara quando da edição do Decreto 6.514/08 que regulamenta a parte administrativa da Lei dos Crimes Ambientais.

O Decreto nº 3.179/99, que foi substituído pelo Decreto supracitado, em seu artigo 8º substituiu a cobrança da multa administrativa aplicada pela União se o administrado a outro órgão ambiental de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios já houvesse feito o pagamento de multa instaurada por processo administrativo, conforme se verifica na redação do referido artigo:

Art. 8o O pagamento de multa por infração ambiental imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a aplicação de penalidade pecuniária pelo órgão federal, em decorrência do mesmo fato, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto.

Em um eventual conflito de competência ad-



ministrativa entre a União e os demais entes federados, correlato à aplicação de multa, cabia ao administrado escolher quem seria o órgão competente, pelo simples fato de recolher aos cofres públicos o valor arbitrado no auto de infração ambiental, para a União ou outro ente público que aplicou auto de infração pela mesma degradação à natureza.

Tal premissa era aceita como um avanço para resolver problemas afetos ao conflito de competências entre os entes federados, como versa Trennepohl (2006, p. 98-99):

Dizia a Lei nº 6938/81, art. 14. I, acerca da multa, que era “vedada sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios”. O Decreto n. 99.274/90, que regulamenta a lei citada, dispunha no art. 41 que “a imposição de penalidades pecuniárias, por infração à legislação ambiental, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência”. A vigência dessas disposições permitia aos infratores da legislação ambiental um subterfúgio que podia resultar em impunidade. Autuados pelo órgão federal no valor proporcional ao dano causado podiam,



em tese, socorrer-se de órgãos municipais ou estaduais de meio ambiente para lavrar autos de infração com data anterior à autuação federal, com valores bem menores. Destarte, imposta a penalidade, inibia-se ou anulava-se a autuação federal. A Lei 9605/98, no art. 76, e o decreto, no art. 8º, acabaram com esse atalho para a impunidade, ao estabelecer que o pagamento da multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência. Ao revogar as disposições em contrário (art. 82), a mesma norma salvo se a multa já tiver sido paga no momento da autuação. (sem grifos no original)

Quando o órgão ambiental federal aplicava a multa por degradação ambiental, e se o administrado fosse multado por outro ente político pelo mesmo fato e recolhesse o valor imposto no auto de infração, acarretaria o perecimento da aplicação da penalidade pecuniária pela União.

Com a edição do Decreto nº 6.514/08 a premissa continuava válida, mas com regramento mais restritivo para as possíveis tentativas de fraude à legislação. O parágrafo único do artigo 12 determina que para que seja aceita pelo órgão ambiental federal a



substituição da aplicação da penalidade pecuniária, ou seja, declinar de sua competência administrativa, o administrado deverá efetuar o pagamento da multa ao órgão federativo que aplicou o auto de infração em sua totalidade, não sendo admitida outra forma como celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta, ou qualquer outra composição que não faça parte o órgão federal.

Nas palavras de Trennepohl (2009), o Decreto em tela foi bem mais claro que seu antecessor, por determinar que não se admite a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta ou outra forma de composição para a regularização da infração ou recuperação do dano, salvo com a participação do órgão ambiental federal.

Para Paulo de Antunes (2010, p. 45-46), o referido artigo é o “reconhecimento explícito, cabal e indiscutível de que os componentes da federação brasileira ainda estão muito distantes de praticar o federalismo cooperativo”.

Não raro existe competição entre os órgãos políticos, sendo frequente a aplicação simultânea de multas federais, estaduais e municipais para uma mesma conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente.

3.2 - Considerações à Lei Complementar nº



140/11

Fator importante com a edição da Lei Complementar nº 140/11, foi a alteração do artigo 10 da Lei nº 6938/81, que atribuía ao Estado a competência para licenciar. Essa “titularidade” deixou de existir, passando a atribuição para fiscalizar e licenciar ser de todos os integrantes do Sisnama, deixando o critério dominial ser preponderante, passando o interesse local, regional e nacional a reger as regras para indicar a competência para a fiscalização e o licenciamento. Redação do artigo 10 da PNMA, já alterada pela Lei Complementar:

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. (sem grifos no original)

Na mesma esteira, Padilha (2010) traz luz ao fato do interesse dos entes políticos para licenciar ter migrado do campo dominial para estar agora atrelado à área geográfica do empreendimento, conjugado com seu potencial degradador. Dessa forma,



a cooperação dos entes federados para execução da competência comum é de suma importância, sendo essencial articulação e clareza para destacar o âmbito de atuação de cada ente, considerando o interesse nacional, regional ou local.

Neste mesmo entendimento, Mirra (2002, p. 156) assim declina sobre o tema em epígrafe:

Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, caput, da Lei n. 5.197/1967) e aquática (art. 3º do Decreto-lei 221/1967) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais – Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc. –, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de



uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei 6.938/1981), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes a coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido. (sem grifos no original)

Correlato ao caso em tela a jurisprudência vem decidindo na mesma linha, a exemplo da Apelação Cível nº 0004090-22.1996.4.01.3300 (96.00.04090-7)BA julgada em 17 de outubro de 2012, já na vigência da Lei Complementar nº 140/11, junto à Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, interposta pelo Ministério Público Federal e pelo Ibama, em desfavor do Município de Salvador-BA, Bahia Marina S/A e outros, julgada pelo Desembargador Federal João Batista Moreira, afeto à construção em espaço, especialmente, protegido, envolvendo a zona costeira e sítios de valor histórico tombados pela União Federal.



DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. OBRA NA ZONA COSTEIRA, TODAVIA, COM IMPACTOS RESTRITOS AO MUNICÍPIO DE SALVADOR. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. BENS DA UNIÃO. IRRELEVÂNCIA, PARA ESSE FIM. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. PREVALÊNCIA, TAMBÉM, EM FAVOR DO PARTICULAR. [...] 3. A competência para o licenciamento ambiental – competência comum prevista no art. 23, III, VI e VII da Constituição – no caso, é do Município de Salvador, tal como foi exercida, com presunção de legitimidade em favor, também, do particular. Os impactos ambientais são locais. É irrelevante tratar-se de bem da União. 4. O licenciamento municipal, salvo anulação, é válido. Não se pode simplesmente fazer tabula rasa da competência municipal/estadual e pretender que o Ibama faça o licenciamento, como se tivesse competência universal, *prima facie*, nessa matéria. [...]. (BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. ApCiv nº 96.00.0490-7/BA, Relator(a) Desembargador JOÃO BATISTA MOREIRA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento:



17 out 12. Disponível em: http://www.trfi.jus.br/Processos/JurisprudenciaOracle/Jurisprudencia%20DetalhesAcordao.php?Total=1&VARAROC=1500%401100%401101%401102%401200%401203%401204%401300%401305%401306%401400%401407%401408%402001%402101%402102%402103%402111%402112%402113%402114%402115%402116%402117&BOTAOCONSULTA=0&TIPOCONSULTA=0&NumDoc=00040902219964013300&TpRelator=1&TpData=1&SJ_TODAS=1&CONSULTA_ACORDAO=checked&RegistroInicial=1&Acesso em 03 mar 2014.) (sem grifos no original)

A regulamentação da fiscalização está inserida no artigo 17, §§ 1º ao 3º da Lei Complementar, que afirma ser atribuição do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, em um primeiro momento, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental (§ 1º).

Caso outro ente político conhecer da infração ambiental, deverá tomar medidas para evitá-la, fa-



zer cessar ou mitigar, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis (§ 2º), não sendo obstado pela referida lei de fiscalizar a legalidade da conduta ou atividade licenciada, prevalecendo em casos de bis in idem, o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput (inciso III).

O Capítulo II da referida lei, versa sobre os instrumentos de cooperação que os entes federativos podem valer-se, como a cooperação institucional: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, Comissões Tripartite Nacional, Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados, delegação de atribuições e execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Foi a intenção do legislador quando da edição do novel diploma legal, estabelecer a cooperação entre os entes federados quanto à proteção do meio ambiente e à deliberação de licenças e autorizações, bem como traçar objetivos previstos no artigo 3º, quais sejam: proteger, defender e conservar o meio ambiente, através de uma gestão descentralizada,



democratizada e eficiente (inciso I).

Garantir sob todas as formas o equilíbrio dos recursos naturais para o desenvolvimento socioeconômico, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades dentro do território nacional, alavancando por meio da cooperação o desenvolvimento regional (inciso II).

Por fim, evitar a sobreposição de licenciamentos e fiscalização no que tange à deliberação de processos autorizativos e a intervenção nestes processos a fim de verificar sua efetividade dentro das condicionantes do licenciamento ambiental expedido, garantindo a eficiência nos processos administrativos junto aos integrantes do Sisnama (inciso III).

De fundamental importância para a segurança jurídica em matéria ambiental o artigo 14 e seus parágrafos, determinando a observância por parte dos órgãos licenciadores dos prazos previstos no artigo em tela, haja vista, por muitas vezes, o órgão deliberativo por inércia, protela o direito do administrado em exercer sua atividade.

Quando da complementação de processo licenciatório analisado pelo órgão competente, deverá este informar de uma só vez todas as alterações necessárias para o reenvio do projeto ao órgão li-



cenciador. Exceção à regra, quando a alteração suscitar fato novo dentro do processo conforme consta no § 1º do artigo 14.

A suspensão do prazo de aprovação por exigência do órgão licenciador para que o administrado apresente documentos e estudos junto ao processo de licenciamento (§ 2º), vem ao encontro da leniência do órgão que expede a licença ambiental em analisar e, por muitas vezes, solicitar estudos que são complexos e demorados.

Interessante é o mando legal incluso no § 3º, que possibilita o administrado procurar outro ente político dentro da competência supletiva referida no artigo 15 da Lei Complementar em análise para licenciar se houver decurso de prazo sem a expedição da pertinente licença ambiental pelo órgão competente.

Não havendo, é claro, a possibilidade por parte do administrado de laborar sem a pertinente licença ambiental, mas abre uma lacuna para que não seja necessária a intervenção da esfera judicial, ficando a demanda dentro do ciclo administrativo.

O que o artigo 14, § 4º da Lei Complementar em comento versa, já estava regulamentado dentro da Resolução Conama nº 237/97, mas agora o dispositivo tem força de lei. A partir do momento em que o administrado exerceu seu direito de solici-



tar a renovação da licença dentro do prazo legal de 120 (cento e vinte) dias anteriores ao vencimento da mesma, e não obteve resposta, fica automaticamente renovado o licenciamento, trazendo segurança jurídica para o processo administrativo ambiental.

3.3 – Poder de Polícia Ambiental e a Lei Complementar nº 140/11

O poder de polícia em matéria ambiental tem sua previsão constitucional no artigo 225, § 3º da CRFB/88 que prevê a responsabilização penal, administrativa, bem como a obrigação de reparar o dano causado, *in verbis*:

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. [...] § 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. (sem grifos no original)



A previsão infraconstitucional para o poder de polícia administrativo deu-se antes da previsão constitucional retro e está descrita no artigo 78 da Lei nº 5.172/66, Código Tributário Nacional, estendendo sua abrangência a todos os entes políticos a fim de gerenciar o licenciamento ambiental, quanto coordenar e executar as atividades de fiscalização, instauração de processos administrativos e lavratura de autos de infração, termos de apreensão, embargo e interdição.

Nas palavras de Machado (2011, p. 127), “as autoridades de polícia são aquelas que, em virtude da Constituição ou de disposições legalistas, tenham recebido o poder de editar medidas de polícia administrativa”.

Para Meirelles (2003) o Poder de Polícia está afeto à proteção da coletividade ou do próprio Estado, ou seja, trata-se de uma faculdade para condicionar ou limitar o uso e gozo de bens por atividades em prol da coletividade ou do Estado. Referido poder é um mecanismo para que a administração pública possa conter os abusos dos particulares em face do interesse coletivo.

Neste mesmo entendimento delimitou o tema “Poder de Polícia” a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 711.405 - PR (2004/0179014-0) julgado



em 28 de abril de 2009, interposto pelo Ibama, em desfavor de Soceppar S/A, tendo como relator o Ministro Humberto Martins, devido à obra licenciada por órgão ambiental estadual afetar bem da União e ser fiscalizada pelo Ibama.

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 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. [...] (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgReg nº 711.405 - PR (2004/0179014-0), Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 07 de Abril de 2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=860751&sReg=200401790140&sData=20090515&formato=HTML. Acesso em 5 abr 2014) (sem grifos no original)

O Relator, Ministro Humberto Martins ainda destaca a contraposição entre o conceito de Estado Federado e ao de Estado Unitário, pois, “naquele, há unidades político-administrativas chamadas de entes dotados de considerável autonomia; nestes, não há unidades com autonomia”.

Prossegue o Ministro destacando que no ordenamento jurídico vigente se atribuiu competência clara à União, aos Estados, Distrito Federal e Muni-



cípios para proteger o meio ambiente, e o exercício desse poder/dever se dá com base no poder de polícia administrativo, conceituado pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Assevera Moreira Neto (1983) que poder de polícia é a atividade administrativa do Estado por meio do Poder Executivo que tem por finalidade dar limites e condicionar o exercício de liberdades e direitos individuais com o objetivo de manter a ordem pública, estando atento aos valores mínimos de convivência social, visando à segurança, salubridade, o decoro e à estética.

Prosseguindo com o entendimento do autor(1983), o poder de polícia se manifesta em quatro momentos distintos. Pela “ordem de polícia” que tem como finalidade não fazer o que possa prejudicar o interesse coletivo, ou para que não se deixe de fazer algo que poderá evitar prejuízo à coletividade.

Pelo “consentimento de polícia” que se externaliza a vontade da administração pública por meio de um controle prévio que permite ao administrado utilizar a propriedade particular ou exercer atividade privada. Já a “fiscalização de polícia” verifica o cumprimento das ordens e se não existem abusos, atuando de forma preventiva ou repressiva.

Por fim, caso as três fases anteriores não tenham obtido resultados satisfatórios, ocorre a “san-



ção de polícia” com o intuito de restabelecer o atendimento do interesse público.

A função social da propriedade dentro do poder de polícia é fator preponderante para que a administração pública e a coletividade mantenham uma relação harmoniosa entre o público e o privado dentro de uma visão de proteção dos recursos naturais e da biodiversidade.

Preleciona Meirelles (2003, p. 560), que “existem limitações administrativas de uso, gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do bem, nem retirar a propriedade do particular”. Uma dessas limitações que invoca o poder de polícia administrativa na esfera da proteção da natureza é a “função social da propriedade”, nas palavras do autor:

A preservação dos recursos naturais, assim entendidos todos os elementos da Natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso Planeta, é o dever do Estado e apoia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Mas, como domínio eminente não é domínio patrimonial, o Estado não tem direito de propriedade sobre todos os bens de seu território, podendo apenas condicionar o uso da



propriedade particular para cumprimento de sua função social (CF, arts. 5º, XXIII, e 170, III) ou retirá-la compulsoriamente de seu dono, por utilidade pública ou interesse social, através de desapropriação, com justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV). (MEIRELLES, 2003, p. 560) (sem grifos no original)

A administração pública tem no poder de polícia um instrumento para regulamentar e restringir os possíveis abusos do administrado em relação à sociedade e ao próprio Estado. Na relação administrado/sociedade, nos ditames da proteção do meio ambiente, o poder administrativo é vastamente utilizado junto aos processos de licenciamento ambiental e, principalmente, quando da fiscalização de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como utilizadoras dos recursos naturais.

3.3.1 - Poder de Polícia e os Atos de Fiscalização na Lei Complementar nº 140/11

A Lei Complementar nº 140/11 regulamentou a fiscalização no que tange às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente pelos integrantes do Sistema no intuito de exercer o poder de polícia preventivo e repressivo em matéria ambiental, obser-



vados os critérios do pacto federativo cooperativo.

O caput do artigo 17 da Lei Complementar em comento atribui competência ao órgão ambiental detentor do mando do processo licenciatório, para lavrar auto de infração ambiental, bem como instaurar processo administrativo para a apuração de infrações cometidas à legislação ambiental.

O envolvimento da sociedade com a proteção do meio ambiente está pleiteado no § 1º do artigo 17 da Lei Complementar em tela, que atribui a qualquer pessoa legalmente identificada, a autonomia de constatando infração ambiental, dirigir representação ao órgão licenciador para efeito do exercício de seu poder de polícia.

A premissa retro, já se faz presente na legislação protetiva da natureza. O § 2º do Artigo 70 da Lei dos Crimes Ambientais, prevê que “qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia”. Verifica-se que a mesma redação do novel dispositivo da Lei Complementar atribui à coletividade a responsabilidade da proteção da natureza.

De redação complexa são os §§ 2º e 3ª do artigo 17 da Lei Complementar. O § 2º determina que o ente federativo que tiver conhecimento de degrada-



ção ambiental, deverá tomar medidas para evitá-la, fazer cessar ou mitigar o dano ambiental, comunicando imediatamente ao órgão competente, leia-se aqui, quem licenciou a obra ou atividade.

Qualquer órgão ambiental executor, integrante do Sisnama, pode fazer fiscalização, segundo o § 3º em empreendimentos e atividades, mesmo os que não foram por ele licenciados ou autorizados.

Como fazer fiscalização, cessar condutas, mitigar danos ambientais, sem a devida instauração do processo administrativo? Até mesmo porque este se inicia com a lavratura do auto de infração conforme prevê o § 1º do artigo 21 do Decreto nº 6.514/08.

Ponto controverso, dentro da Lei Complementar em comento, é o fato de prevalecer o auto de infração lavrado por órgão que detenha a atribuição deliberativa a que se refere o § 3º do artigo 17, ou seja, sendo o administrado autuado por órgão ambiental que não é competente para licenciar a atividade e, posteriormente, o ente público que detenha essa incumbência gerar outro auto de infração, este que valerá.

O auto de infração lavrado e o devido processo administrativo instaurado pelo órgão que não detém a competência originária deixará de existir, não gerando obrigações ao administrado, como pagamento de multa, adequação para a liberação do



embargo ou interdição, ou a necessária recuperação da área degradada motivo da autuação em relação ao órgão ambiental.

A fim de delimitar a redação do § 3º do artigo 17 da Lei Complementar nº 140/11, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em acórdão proferido pela Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, Relatora na Apelação Cível nº 5002527-48.2012.404.7216/SC, decidiu em 5 de setembro de 2013, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DANO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. AUTUAÇÃO DE INSTITUTO FEDERAL. [...] COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS. [...] Complemento ainda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardado pelo art. 225 da CRFB/88, cuja proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar. Assim, a Constituição Federal, em seu art. 23, nos incisos VI e VII, respectivamente, estipula a competência comum dos três entes federativos para promover a proteção do



meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna e a flora, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares. A edição da Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011, onde definidas legalmente a atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos, por meio de seu artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização, fornecendo solução para eventual sobreposição de atuações, ou seja, a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, o que não ocorreu no caso em tela. [...]. (BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. ApCiv nº 5002527-48.2012.404.7216/SC, Relator(a) Desembargadora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 05 set 13. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6073255&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|dano|ambiental.|infracao.|autuacao|instituto|federal.|terreno|marinha.|protecao|do|meio|ambien-



te.|constituicao|legitimidade.|competencia|-
comum|dos|entes|federativos. Acesso em 08
abr 2014.)(sem grifos no original)

Dentro do novo ordenamento jurídico, afeto à competência executiva comum, os órgãos públicos e a sociedade necessitam adequar-se para que as ações de proteção da natureza venham ao encontro da cooperação entre os entes federados.

3.4 - Lei Complementar no 140/11 e o Ato de Licenciar e Fiscalizar

A ementa e o artigo 1º da Lei Complementar nº 140/11 se reportam ao federalismo cooperativo 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.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar, passou sociedade a ter padronização e regramento quanto à intervenção estatal na seara ambiental a fim de proceder ao licenciamento de obras e serviços que necessitem de autorização devido ao seu potencial degradador ou que utilize recursos



naturais, bem como proceder à fiscalização de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a fim de proteger a natureza e recompor os recursos que foram degradados.

Seguindo o mesmo raciocínio, Amado (2013) preleciona que a Lei Complementar nº 140/11 tornou-se a principal norma infraconstitucional que disciplina a competência para licenciar, devendo todas as outras normas jurídicas serem interpretadas pelo prisma da referida lei, especialmente a Resolução Conama nº 237/97.

Como objetivo fundamental, a Lei Complementar em comento aponta no artigo 3º, inciso III a regra correlata à competência comum dos entes federados no que tange à fiscalização. Fica claro quanto já foi nefasto para o combate à degradação ambiental, o fato de mais de um órgão de meio ambiente aplicar auto de infração e, posteriormente, se digladiarem em ações junto ao Poder Judiciário a fim de pacificar qual órgão ambiental possuía competência para agir, preterindo a recuperação da área degradada. Dentro desta premissa, Amado (2013, p. 41), assim delimita o tema:

O que mais se espera com a promulgação da Lei Complementar 140/2011 é que finalmente se concretize uma atuação harmônica e de



cooperação das três esferas de governo na proteção do meio ambiente, com a redução dos conflitos negativos e positivos de competências ambientais, especialmente no que concerne ao licenciamento ambiental, garantindo-se uma política ambiental uniforme (Política Nacional do Meio Ambiente; Políticas Estaduais do Meio Ambiente; Política do Meio Ambiente do Distrito Federal e Políticas Municipais de Meio Ambiente).

Em seu artigo 3º, inciso IV a referida Lei Complementar padroniza a conduta que todos os órgãos de meio ambiente deverão ter quando derem início ao processo de licenciamento, bem como o processo de fiscalização respeitando as peculiaridades regionais e locais.

As atividades administrativas citadas estão ligadas à competência territorial, atrelada a um poder discricionário. Até onde vai o interesse do Estado, caracterizado por critério regional e onde termina o interesse dos Municípios deixando de ser um critério local. Ainda está latente no novel diploma legal a subjetividade para a aplicação do interesse de fiscalizar e, principalmente, licenciar.

Essa subjetividade perde força com uma redação adequada dentro de limites de atuação e de in-



teresse para licenciar. Os critérios objetivos podem ser encontrados nas Resoluções do Consema nº 013 e 014, ambas de 2012. Possuem indicadores para determinar se a obra ou atividade é de competência do Estado de Santa Catarina ou não, como área útil, quantidade de funcionários, quantidade de resíduos, entre outros, delimitando com maior clareza e objetividade o interesse regional ou local.

Chega-se, portanto, próximo de uma certeza quanto ao fato de ser o Estado ou o município o ente federado competente para licenciar. Diferentemente da Resolução Conama 237/97, que somente elenca obras ou atividades a serem licenciadas sem critérios específicos, deixando insegurança jurídica quanto ao interesse nacional, regional ou local.

A edição por parte dos conselhos estaduais de meio ambiente, de resoluções que delegam aos municípios o licenciamento ambiental, é prática constante no Estado de Santa Catarina, fato este iniciado no ano de 2006, com a Resolução Consema nº 001, hoje atualizada pela Resolução Consema nº 014/12, demonstrando que a cooperação entre os entes federados, Estado e Municípios já é corriqueira mesmo antes da edição da Lei Complementar motivo da presente pesquisa.

Exemplo disso é o fato de quarenta e dois municípios catarinenses possuírem delegação por



parte do Consema para licenciar obras e atividades nível III, a mais abrangente, por possuírem os requisitos necessários para gerenciarem o desenvolvimento sustentável em suas circunscrições.

Para ser habilitado pelo Consema a fim de exercer atividade de licenciamento ambiental o município deverá comprovar a implementação do Conselho Municipal do Meio Ambiente, assumir compromisso com o nível de complexidade do licenciamento que irá desenvolver e possuir em seus quadros servidores públicos habilitados para apreciar os aspectos técnicos sob análise dentro do licenciamento ambiental, nos moldes do artigo 4º da Resolução Consema nº 002/2006, que define as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal. O mesmo viés da Resolução em comento tem previsão na Lei Complementar nº 140/II, em seu artigo 4º, inciso II.

No mesmo entendimento de um sistema cooperativo entre os entes federados, Estado e Municípios catarinenses, observa-se que antes da regulamentação da competência comum prevista na CRFB/88, o Estado Barriga-Verde por meio do Conselho de Meio Ambiente com fulcro no inciso XI, do artigo 11 da Resolução do Conama nº 369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais de baixo impacto



ambiental que possibilitam a intervenção em áreas de preservação permanente, editou a Resolução Consema nº 010/10, que lista as ações consideradas de baixo impacto ambiental, para fins de autorização por parte dos municípios.

A Lei Complementar nº 140/11 trouxe em seu artigo 4º e incisos os instrumentos de cooperação institucional entre os entes políticos, sendo um deles o convênio. No Estado catarinense este instrumento foi firmado entre as Secretarias de Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS e de Segurança Pública – SSP, implementando maior fiscalização através da ação da Polícia Militar Ambiental.

O artigo 5º da Lei Complementar em comento determina como será a delegação por meio de convênios e acordos para a execução de ações administrativas que lhe são inerentes por força da lei em tela, necessitando quem receber a delegação para realizar as ações administrativas possuir órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

Quanto à cooperação entre os entes federados, o artigo 6º da Lei Complementar nº 140/11 determina que as ações de preservação do meio ambiente devem ser desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios dentro dos objetivos a serem alcançados pelos instrumentos de cooperação institucional previstos no artigo 3º da lei em comento, a



fim de garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas sociais, visando o interesse local, que é onde essas políticas públicas mais ocasionam efeitos positivos ou não.

3.5- Estados e Municípios e a Competência Executiva Comum

Os municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente e corpo técnico dentro das secretarias ou fundações ligadas a deliberação e fiscalização, em matéria ambiental, tem plena capacidade para gerenciar os processos licenciatórios em suas várias fases, bem como deliberar sobre autorizações ambientais e dentro do binômio prevenção/repressão promover o combate às infrações ambientais através da aplicação de sanções administrativas.

Com o advento da CRFB/88 passou o Município a compor o cenário federativo, formando ao lado de União e Estados uma esfera de autonomia passando a ser mais atuante dentro de critérios políticos, administrativos e financeiros.

Na interpretação de Leuzinger (2002) o Município é quem possui isonomia e capacidade para se organizar e ser titular de competência legislativa e administrativa atribuída pela CRFB/88, a fim de concretizar os interesses locais e cumprir os objeti-



vos fundamentais da República.

Com uma melhor percepção quanto à proteção dos recursos naturais por tratar dos interesses locais, os municípios passaram a trabalhar conceitos como prevenção e a solucionar vários problemas socioambientais, na análise de Menezes (1996, p. 52):

De fato. A discussão sobre o papel do município na gestão ambiental urbana intensificou-se a partir de 1988. Tanto ambientalistas como governantes “descobriram” que o nível local é o lugar onde efetivamente existem maiores condições para contenção, prevenção e solução da maior dos problemas socioambientais. O que passou a orientar essa nova visão político-administrativa foi a percepção de que o desenvolvimento urbano daqui para frente deverá ocorrer, necessariamente, sob bases socioambientais sustentáveis. É que até meados da década de 1980, a maioria dos ambientalistas brasileiros eram alheios ao problema do desenvolvimento: ecologia e economia eram percebidos como realidades antagônicas.

A importância e autonomia dos municípios



são fundamentais para inseri-los na organização político-administrativa do país. Bonavides (2001) destaca o caráter inovador e inédito do art. 18 da CRFB/88, já que inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Assim, ao lado do Distrito Federal, formam uma terceira esfera de autonomia e altera substancialmente tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

Nesta nova realidade, os municípios estão mais próximos da sociedade e dentro dos critérios da competência executiva comum, eles têm a atribuição deliberativa sobre assuntos de interesse local, como o licenciamento/autorização e a fiscalização.

Dentro deste entendimento Fiorillo (2012) leciona que o município recebeu autonomia e competências exclusivas e organização política nos termos dos artigos 30 e 29 da CRFB/88, respectivamente.

Isso possibilita uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida, porquanto é no Município que nascemos, trabalhamos, nos relacionamos, ou seja, é nele que efetivamente vivemos. Na verdade, é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em



especial em um país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada. [...] Assim, temos que a Carta Constitucional trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito Ambiental brasileiro, na medida em que é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando à plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania. (FIORILLO, 2012, p. 220)

Na mesma linha, devido ao fato do município possuir competência executiva em matéria ambiental, na vigência da Lei Complementar nº 140/II, o egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, se manifestou na decisão do julgamento em 30 de abril de 2014 de Agravo de Instrumento nº 5007516-46.2014.404.0000/RS, Terceira Turma, Relatora Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler:

[...] A proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CRFB/88. Cabe a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar, com o



objetivo de promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna, a flora e os recursos hídricos, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis Complementares. Assim a Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011 também define legalmente a atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos e, por meio de seu artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização. Em matéria ambiental, a preocupação central da tutela jurídica é com a prevenção ou a máxima mitigação de quaisquer danos, visto que estes afetam (embora desigualmente) toda coletividade e comprometem a própria existência das futuras gerações. [...] Assim, havendo disposição legal expressa que autoriza a apreensão de equipamentos, veículos ou produtos utilizados/obtidos na infração ambiental, e previsão constitucional que estipula a competência comum dos três entes federativos para promover a proteção do meio ambiente e Lei Complementar que define a atuação supletiva e subsidiária dos entes no exercício do poder de polícia ambiental e



na atribuição comum de fiscalização, não vislumbro, em análise liminar, ilegalidade na atuação do IBAMA que agiu nos estritos limites do art. 72, IV, da Lei 9.605/98 e nos artigos 3º, IV, 14 e 105 do Decreto nº 6.514/08. (BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. AgrI nº 5007516-46.2014.404.0000/RS, Relatora Desembargadora MARGA INGE BARTH TESSLER, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 30 abr 2014.) (sem grifos no original)

Os assuntos de interesse local estão adstritos à competência executiva municipal, não cabendo aos outros entes federados interferir nessa gestão, a não ser de forma subsidiária por meio de auxílio técnico, ou de forma suplementar para os municípios que não possuem conselho de meio ambiente e/ou corpo técnico para deliberar sobre processos de licenciamento e fiscalização, desta forma sedimentando o federalismo cooperativo.

Para Machado (2011, p. 127) “o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”. Dentro da linha de raciocínio, o autor que em pesquisa jurisprudencial no Tribunal Constitucional da Espanha destacou o seguinte julgado, que afirma: “concretizar este inte-



resse em relação a cada matéria não é fácil e, em determinadas ocasiões, só se pode chegar a distribuir a competência sobre a mesma, em função do interesse predominante”.

No mesmo diapasão, em que se verifica a necessidade de licenciar obra ou atividade que envolva recursos minerais, existindo no município órgão ambiental licenciador e o impacto da extração for local, caberá ao órgão municipal licenciar e não ao órgão federal, mesmo o bem sendo da União, caracterizando a predominância do interesse.

Na esteira do interesse local intrínseco aos Municípios, sem interferência da União e dos Estados, preleciona Farias (1999), que é limitada e protegida a autonomia administrativa municipal devido ao fato de o Município ter competência técnica exclusivamente nos assuntos locais, pois nem o governo federal nem os governos estaduais podem interferir na autonomia administrativa que eles possuem.

Muitos são os Estados brasileiros que não possuem a realidade vivenciada em Santa Catarina, quanto à competência executiva comum em matéria ambiental relacionada à cooperação com os Municípios, segundo Machado (2011, p. 127):

Quem deve resolver o problema inicialmente



é quem está perto dele. No quadro das pessoas de Direito Público é o Município que deve ter competência administrativa prioritária para controlar e fiscalizar as questões ambientais. Contudo, sem embargo de meu entusiasmo pela atuação dos Municípios nesse campo, assinalo que não é matéria fácil essa municipalização do licenciamento ambiental, pois muitos deles não têm recursos financeiros e alguns deles usarão de forma ineficiente o controle ambiental, querendo aumentar a receita ou o emprego, com sacrifício da sanidade do ambiente.

Como já visto, mais de quarenta municípios, dentre eles, Blumenau, Brusque, Itajaí, Navegantes, Guabiruba, Pomerode, Indaial, Timbó, somente citando o Vale do Itajaí, possuem Fundações de Meio Ambiente compostas por profissionais habilitados para licenciar e autorizar condutas e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, bem como, fazem uso do Poder de Polícia, intrínseco à fiscalização para proteger os recursos naturais.

Caso exemplificativo é o município de Blumenau, que possui a Fundação do Meio Ambiente – Faema, a segunda criada no território nacional, e conta



com um quadro de mais de 40 integrantes entre técnicos e servidores administrativos. Realiza a fiscalização por meio de legislação própria, Lei Complementar Municipal nº 747/10, que instituiu o Código de Meio Ambiente do Município de Blumenau.

Ampara a referida lei o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras de impacto local, haja vista o município ter recebido habilitação para licenciamento nível III, por meio da Resolução Consema nº 006/07, não necessitando tanto a União quanto o Estado, preocuparem-se com as atividades de impacto local a serem licenciadas como será visto a seguir.

No início dos anos 90, um agricultor residente no município de Apiúna, Vale do Itajaí, para fazer o corte de vegetação nativa dentro da legalidade, independente da área, deveria, por várias vezes, se deslocar ao município de Blumenau, onde é a sede regional da Fundação do Meio Ambiente – Fatma, a fim de solicitar autorização para o desmate, haja vista o município em tela não possuir órgão ambiental deliberativo.

Na atualidade o referido município possui Secretaria de Meio Ambiente que por meio de convênio para o corte de vegetação nativa denominado, “Termo de Delegação de Atribuições”, firmado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econô-



mico Sustentável – SDS e Fatma, com fulcro na Lei Complementar nº 140/11, tem permissão para autorizar o corte de vegetação nativa nas proporções de vinte metros cúbicos ou quinze árvores, bem como o limite de até três hectares de vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração.

Exemplos como os acima de uma Fundação estruturada como em Blumenau, quanto de Secretarias como a de Apiúna, demonstram que os municípios, com muita ou pouca estrutura física ou de pessoal, operam dentro de um federalismo cooperativo e exercem suas competências executivas dentro da matéria ambiental de forma exemplar.



Considerações Finais

4

Neste tópico, apresentam-se as considerações finais desta investigação. Para desenvolvê-la buscou-se apurar a eficiência do Estado de Santa Catarina e, principalmente, de seus Municípios em licenciar e fiscalizar atividades e condutas relacionadas ao meio ambiente. Verificar se os regulamentos administrativos, editados no Estado Barriga-Verde, estão em consonância com as premissas, harmonia e cooperação, afetas à competência executiva comum e por fim, como os entes políticos efetivam a aplicação da Lei Complementar nº 140/II.

A preocupação com o direito ao meio ambiente é recente. Com o fim da Segunda Grande Guerra



iniciou-se um movimento, de forma tímida, a fim de discutir os problemas que a industrialização, sem controle, estava gerando, que culminou com a Conferência da ONU em Estocolmo na Suécia em 1972, onde se discutiu como a forma perdulária da utilização dos recursos naturais estava afetando o planeta.

Conceito inovador sobre a proteção do meio ambiente dentro de suas várias formas trouxe a CRFB/88. O bem, ora tutelado, adquiriu status de direito fundamental de primeira grandeza no ordenamento jurídico pátrio.

Dentro da premissa do “interesse” a competência executiva comum em matéria ambiental foi cercada de incertezas. O artigo 23 da CRFB/88 deixou dúvidas sobre qual seria o órgão ambiental que deveria ser o gestor do licenciamento/autorização de condutas e atividades efetivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.

Fato contrário se apercebe quando da gestão das florestas (Bioma Mata Atlântica), regulamentada pela Lei nº 11.428/06, que atribuiu aos órgãos estaduais de meio ambiente a gestão. Diferente do critério do “interesse” aqui a competência é delimitada pela “matéria”. Na mesma linha a Lei nº 12.651/12, Lei de Proteção às Florestas Nativas, determina que o manejo dependerá de autorização do órgão estadual de meio ambiente.



O Brasil adotou o Estado Federativo, não permitindo a concentração de poder pelo mesmo ente federado ou poder constituído. Em matéria ambiental a competência administrativa é executiva e comum sendo regulamentada pela Lei Complementar nº 140/11, que normatizou qual ente político é competente para licenciar e fiscalizar condutas e atividades degradadoras na natureza.

Demonstra-se que o Sisnama foi instituído e está regulamentado pela Lei nº 6.938/81. Estruturando-se em seis níveis fundamentais. Dentro da PNMA, a previsão legal para o licenciamento ambiental, está elencada no artigo 10. Com a edição da Lei Complementar 140/11, a “titularidade” dos Estados para licenciar e fiscalizar condutas e atividades degradadoras foi alterada, passando a competência a todos os integrantes do Sisnama, deixando o critério dominial ser preponderante, passando o interesse local, regional ou nacional, a reger a matéria.

Denota-se que foi a intenção do legislador quando da edição da Lei Complementar nº 140/11, instituir a cooperação e a harmonia entre os entes federados no que tange a proteção do meio ambiente.

Os dispositivos legais infraconstitucionais que normatizam o licenciamento ambiental federal, se fazem presentes no Estado de Santa Catarina,



através do artigo 29 da Lei nº 14.675/09 (Código Estadual do Meio Ambiente) delimitando o licenciamento ambiental de atividades consideradas potencialmente degradadoras por meio de Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Neste diapasão a regulamentação do artigo 29 do Código Estadual de Meio Ambiente catarinense veio por meio do Consema, que editou várias resoluções a partir do ano de 2006 correlatas ao tema, sendo as duas mais recentes de nº 013 e 014, ambas de 2012. A primeira elenca as atividades que necessitam de licenciamento estadual, já a Resolução Consema nº 014/12, enumera as atividades que geram impacto local, sendo licenciadas pelos municípios.

Dentro dessa premissa, constata-se que na atualidade existe uma forte tendência em municipalizar uma série de serviços públicos que anteriormente possuíam influência da União e dos Estados, como saúde e educação. Não está sendo diferente com a tutela ambiental.

A Lei Complementar nº 140/11, em seu artigo 17, determina que os entes federados exerçam o poder de polícia administrativa, em matéria ambiental, durante a fiscalização. Dentro dessa nova ordem jurídica, faz-se necessário discutir com a sociedade a fim de basilar o norte a ser seguido, para que os



ditames do novel dispositivo legal sejam colocados em prática com inteligência.

Como se verifica, os municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente e corpo técnico dentro de secretarias ou fundações ligadas a deliberação e fiscalização em matéria ambiental possuem a regulamentação necessária para gerenciar os processos licenciatórios em suas várias fases, bem como deliberar sobre autorizações ambientais e dentro do binômio prevenção/repressão promover o combate às infrações ambientais pela aplicação de sanções administrativas.

Demonstra-se após CRFB/88 que os Municípios passaram a compor o cenário federativo, formando ao lado de União e Estados uma esfera de autonomia passando a ser mais atuantes dentro de critérios políticos, administrativos e financeiros.

Como se observa, estão eles mais próximos da sociedade e dentro dos critérios da competência executiva comum é sua atribuição deliberar sobre assuntos de interesse local, como o licenciamento/autorização e a fiscalização.

Os assuntos de interesse local estão adstritos à competência executiva municipal, não cabendo aos outros entes federados interferir nessa gestão, a não ser de forma subsidiária pelo auxílio técnico, ou de forma suplementar junto aos municípios que



não possuem conselho de meio ambiente e/ou corpo técnico para deliberar sobre processos de licenciamento e fiscalização, dessa forma sedimentando o federalismo cooperativo.

Dentro desse contexto pode-se verificar que quando se pretende licenciar obra ou atividade como as que envolvem recursos minerais (bens da União), existindo no município órgão ambiental licenciador e o impacto da extração for local, caberá ao órgão municipal licenciar e não o órgão federal, mesmo o bem sendo da União, caracterizando a predominância do interesse.

Como se verifica, muitos são os Estados brasileiros que não possuem a realidade vivenciada em Santa Catarina quanto à competência executiva em matéria ambiental com relação aos Municípios. Mais de quarenta cidades catarinenses, entre elas, Blumenau, Brusque, Itajaí, Navegantes, Guabiruba, Pomerode, Indaial, Timbó, somente citando o Vale do Itajaí, possuem Fundações de Meio Ambiente composta por profissionais habilitados para licenciar, bem como, fazem uso do poder de polícia, intrínseco à fiscalização para proteger os recursos naturais.

Caso exemplificativo é o município de Blumenau, que possui Fundação do Meio Ambiente e realiza fiscalização por meio de legislação própria,



Lei Complementar nº 747/10, que instituiu o Código de Meio Ambiente do Município de Blumenau, bem como, a referida lei regulamenta o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras de impacto local, haja vista o município ter assinado convênio com o Estado para licenciar e ter recebido habilitação para licenciamento nível III, por meio da Resolução Consema nº 006/07.

Percebe-se que a subjetividade para atribuir a competência executiva aos entes federados perde força quando a redação dos dispositivos normativos possuem critérios objetivos, como as Resoluções do Consema nº 013 e 014, ambas de 2012.

As resoluções possuem indicadores para determinar se o licenciamento é de competência estadual ou não, como área útil, quantidade de funcionários, quantidade de resíduos, entre outros, delimitando com maior clareza e objetividade o interesse regional ou local.

A edição, por parte dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de resoluções que atribuem aos Municípios o licenciamento ambiental como no caso da Resolução Consema nº 014/12, que versa sobre o baixo impacto, demonstra por parte do Estado de Santa Catarina, que a cooperação entre os entes federados, Estado e Municípios já é corriqueira.

Exemplo disso é o fato de quarenta e dois



municípios catarinenses possuírem delegação por parte do Consema para licenciar obras e atividades nível III, nos moldes do artigo 4º da Resolução Consema nº 002/2006, que define as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, bem como os critérios necessários para o licenciamento municipal por meio de convênio.

Outro exemplo latente de um sistema cooperativo entre os entes federados, Estado e Municípios catarinenses, observa-se na Resolução Consema nº 010/10, que lista as ações consideradas de baixo impacto ambiental, para fins de autorização por parte dos municípios em áreas de preservação permanente, com fulcro no inciso XI, do artigo 11 da Resolução do Conama nº 369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais de baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção nestes espaços especialmente protegidos.

Por fim, demonstra-se a efetividade de um federalismo cooperativo no Estado catarinense com a implementação de convênios como o que ocorre entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável – SDS e a Secretaria de Segurança Pública, através da Polícia Militar, aumentando sensivelmente a fiscalização no território catarinense.



Na composição de convênios, pode-se citar que no início dos anos 90, um agricultor residente no município de Apiúna, no Vale do Itajaí, para fazer o corte de vegetação nativa dentro da legalidade, deveria se deslocar ao município de Blumenau, onde é a sede regional da Fundação do Meio Ambiente – Fatma, a fim de requer autorização para desmate, haja vista o município em tela não possuir órgão ambiental deliberativo.

Na atualidade o referido município possui Secretaria de Meio Ambiente que por meio de convênio para o corte de vegetação nativa denominado, “Termo de Delegação de Atribuições”, firmado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS e Fatma, com fulcro na Lei Complementar nº 140/11, tem permissão para autorizar o corte de vegetação nativa nas proporções de vinte metros cúbicos ou quinze árvores, bem como o limite de até três hectares de vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração.

Exemplos como os acima, tanto de uma Fundação estruturada há décadas (Blumenau) quanto pequenas Secretarias (Apiúna), denotam que os municípios pequenos ou grandes operam dentro de um federalismo cooperativo e exercem suas competências executivas dentro da matéria ambiental de forma exemplar.



Com base na pesquisa realizada, conclui-se que nos municípios catarinenses existem estruturas que estão previstas no artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como suporte técnico necessário para dentro do interesse ou impacto local deliberar sobre licenciamento/autorizações e realizar a fiscalização de atividade e condutas lesivas ao meio ambiente.

Entende-se que os órgãos de gestão ambiental estadual como Consema e Fatma, dentro de suas atribuições editam atos normativos que vêm ao encontro da cooperação entre Municípios e Estado. Pode-se exemplificar o fato em tela pela edição de Resoluções do Consema, permitindo convênios e acordos institucionais.

Por fim, a harmonia e cooperação entre Estado e Municípios catarinenses vêm ao encontro dos ditames da Lei Complementar nº 140/II. Constata-se, este ambiente, por meio dos convênios firmados entre os dois entes federados a fim de licenciar empreendimentos, obras e atividades potencialmente poluidoras e autorizar a utilização racional e controlada por parte dos municípios da vegetação nativa no território catarinense.



Referências

AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método. 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Decreto nº 6.514/2008**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente - PNMA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Cons-**



tituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BLUMENAU. **FAEMA – Fundação Municipal de Meio Ambiente**. Disponível em: [http://www.blumenau.sc.gov.br/secretarias/fundacao-do-meioambiente/ faema](http://www.blumenau.sc.gov.br/secretarias/fundacao-do-meioambiente/faema). Acesso em 22 jun 2014.

BLUMENAU. **Lei Complementar nº 747, de 23 de março de 2010**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-omplementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-2010institui-o-codigo-do-meio-ambiente-do-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias-2013-07-05.html>. Acessado em 22 jun 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro**



de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 3 out 2012.

BRASIL. **Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179.htm. Acesso em 8 maio 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 18 jul 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em 15 maio 2013.

BRASIL. **Decreto nº 73.030, de 30 de Outubro de 1973.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 4 abr 2013.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>



ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em 17 jul 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967** – Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-303-28-fevereiro-67-376059-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 27 set 2013.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 27 set 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 27 maio 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em 2 abr 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981** – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 20 out 2013.



BRASIL, **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm providências. Acesso em 2 nov 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm. Acesso em 4 abr 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm. Acesso em 27 set 2013.

BRASIL, **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm. Acesso em 26 jun 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em 5 nov 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 6 nov 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.**



Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Acesso em 5 nov 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em 15 maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em 12 dez 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em 20 fev 2014.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 6 nov 2012.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso



em 6 nov 2012.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf. Acesso em 6 nov 2012.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2008.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 17 maio 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RESp nº 592.682 - RS (2003/0167167-4)**, Relator(a) Ministra DENISE ARRUDA, Órgão Julgador PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento: 6 dez 05. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp> http://registro=200301671674&dt_publicacao=06/02/2006. Acesso em 3 mar de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgReg nº 711.405 - PR (2004/0179014-0)**, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 7 Abr 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 22164-o(SP)**, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Órgão



Julgador TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento: 30 out 95. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691> Acesso em: 2 out 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **AgI nº 2003.01.00.029018-7/DF**, Relator(a) Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 15 dez 03. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?pi=200301000290187&pA=200301000290187&pN=201295620034010000>. Acesso em 10 jan 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. **AgrI nº 5007516-46.2014.404.0000/RS**, Relatora Desembargadora MARGA INGE BARTH TESSLER, Órgão Julgador TERCEIRATURMA, Data do Julgamento: 30 abr 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **ApCiv nº 96.00.0490-7/BA**, Relator(a) Desembargador JOÃO BATISTA MOREIRA, Órgão Julgador QUINTA TURMA, Data do Julgamento: 17 out 12. Disponível em: <http://www.trf1.jus.br/Processos/JurisprudenciaOracle/JurisprudenciaDetalhesAcordao.php?Total=1&VARA=>



ROC=1500%401100%401101%401102%401200%401203%401204%401300%401305%401306%401400%401407%401408%402001%402101%402102%402103%402111%402112%402113%402114%402115%402116%402117&BOTA-CONSULTA=0&TIPOCONSULTA=0&Num-Doc=00040902219964013300&TpRelator=1&TpData=1&SJ_TODAS=1&CONSULTA_ACORDAO=checked&RegistroInicial=1&. Acesso em 3 mar 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4^a Região. **AMS nº 2003.70.00.027578-8/RS**, Relator(a) Desembargadora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 11 dez 07. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=1988839&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|licenca|ambiental.|revogacao|ibama.|camaroes|exoticos. Acesso em 10 jan 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4^a Região. **ApCív nº 2008.72.01.003039-0**, Relator Desembargador CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 10 ago 10. Disponível em:



http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200872010030390&chk-MostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=11cf51d90e853ed787198a7f1f50066a&txtPalavraGerada=vjBH. Acesso em 27 abr 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4^a Região. **ApCiv nº 5002527-48.2012. 404.7216/SC**, Relator(a) Desembargadora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Órgão Julgador TERCEIRA TURMA, Data do Julgamento: 05 set 13. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6073255&termosPesquisados=administrativo.|mandado|de|seguranca.|dano|ambiental.|infracao.|autuacao|instituto|federal.|terreno|marinha.|protecao|do|meio|ambiente.|constituicao|legitimidade.|competencia|comum|dos|entes|federativos. Acesso em 8 abr 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. Curitiba: Juruá, 2006.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos Princípios do Di-



reito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRIERA, Heline Sivini, “Competências ambientais”. In: CANOTINHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (orgs.), **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

FREITAS. Vladimir Passos de. **A constituição e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. São Paulo: RT, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito adminis-**



trativo e meio ambiente. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competência.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir.** 5. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 29-30.

MARQUES. José Carlos. **O IBAMA, o bagre e o bode.** Revista Isto É. ed. 1957. 02 mai 2007. Disponível em: http://www.istoe.com.br/assuntos/editorial/detalhe/3701_O+IBAMA+O+BODE+E+O+BA-GRE. Acesso em 2 fev 2014.



MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: RT, 2003.

MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Curitiba: Papirus, 1996.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de Direito Ambiental. ano I, nº 2 – abril-junho. São Paulo: RT. 1996.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2001.

NEIVA, Álvaro. **Protocolo de Quioto**. Ecologia, Rio de Janeiro, ano XI, n. 96, set. 2001.



MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. II. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, em 05 de junho de 1972**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 20 set 2012.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 03 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 8 out 2012.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES. Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Meio am-**



biente no direito brasileiro atual. Curitiba: Juruá, 1993.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, um conceito transdisciplinar por excelência.** Rio de Janeiro: Revista Tempo Brasileiro, 2003.

SANTA CATARINA. **Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA: Municípios habilitados para realizarem licenciamento ambiental das atividades de impacto local.** Disponível em: http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&lang=brazilian_portuguese. Acesso em 13 maio 2014.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989.** Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_II_2009.pdf. Acesso em: 5 jan 2013.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1017, de 13 de novembro de 1991.** Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 27 set 2013.



SANTA CATARINA. **Lei nº 8039, de 23 de julho de 1990.** Disponível em: [http:// www.pge.sc.gov.br/ index.php?option=com_wrapper&Itemid=163](http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163). Acesso em 27 set 2013.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009.** Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163. Acesso em 2 dez de 2013.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 001, de 14 de dezembro de 2006.** Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/88-resolucao-consema-01-2006-licenciamento-e-estudos-ambientais>. Acesso em 13 maio 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 002, de 14 de dezembro de 2006.** Disponível em: [http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_ view&gid=77&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&Itemid=46&lang=). Acesso em 20 maio 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 013, de 21 de dezembro de 2012.** Disponível em: [http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_do- cman&taskcat_ view&gid=79&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=).



Acesso em 2 dez 2013.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 014, de 21 de dezembro de 2012.** Disponível em: [http:// www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat _view&gid=79&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=). Acesso em 2 dez 2013.

SANTA CATARIA. **Resolução CONSEMA nº 006, de 21 de dezembro de 2007.** Disponível em: [http:// www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat _view&gid=96&Itemid=46&lang=brazilian_portuguese](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=46&lang=brazilian_portuguese). Acesso em 22 jun 2014.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 10, de 17 de dezembro de 2010.** Disponível em: [http:// www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat _view&gid=116&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=116&Itemid=46&lang=). Acesso em 17 maio 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 2ª Câmara de Direito Público. **Apelação Civil nº 2009.036588-6**, Relator Desembargador ROBERTO BAASCH LUZ, Data do Julgamento: 15 mar 14. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecao Processo2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesqui=>



sa=20090365886. Acesso em 20 jan 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça – 4^a Câmara de Direito Público. **AgI nº 2008.050308-1**, Relator Desembargador JAIME RAMOS, Data do Julgamento: 01 out 09. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20090105163>. Acesso em 27 jan 2014.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Elementos de direito ambiental**. São Paulo: Método, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.



SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. II. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Tutela Penal dos interesses Difusos**. São Paulo: Atlas, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 55.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis**. vol. I. São Paulo: RT, 2004.

SOUZA, José Fernando Vidal de. **Água: fator de desenvolvimento e limitador de empreendimento**. São Paulo: Modelo, 2011.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas e outras sanções administrativas – comentários ao Decreto 3.179 de**



21.09.1999. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

TRENNEPOHL, Curt. **Infração contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo – comentários ao Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental.** 5. ed. Niterói: Impetus, 2013.



Competência Executiva Comum em Matéria Ambiental

Com enfoque nos Municípios por serem eles os principais atores dentro do interesse local de preservar os recursos naturais e combater sob todas as formas a degradação dos ecossistemas, a obra traça as possibilidades que os entes federados têm dentro de suas responsabilidades indicadas na Lei Complementar no 140/2011.

A referida lei fixa normas para a cooperação entre os integrantes do Sisnama nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência executiva comum no que tange à proteção da natureza, delimitando suas atuações quanto ao licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.



EDITORA
UNIFEBE

