

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADRIANA DE NAZARÉ FERREIRA MONTEIRO

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº
140/11

NATAL-RN

2012

ADRIANA DE NAZARÉ FERREIRA MONTEIRO

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº
140/11**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, sob a orientação do Professor Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior.

NATAL– RN

2012

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Monteiro, Adriana de Nazaré Ferreira

O Licenciamento ambiental no âmbito da lei complementar n. 140/11 /
Adriana de Nazaré Ferreira Monteiro– Natal, RN, 2012.
80 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior.
Monografia (bacharel). Universidade do Estado do Rio Grande do
Norte. Faculdade de Direito

1.licenciamento ambiental – Monografia. 2. Fiscalização ambiental. 3. Lei
Complementar nº 140/11. I. Braga Júnior, Sérgio Alexandre de Moraes.
II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III.Título.

UERN/BC

CDD 344.046

ADRIANA DE NAZARÉ FERREIRA MONTEIRO

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº
140/11**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Prof. Msc. Carlos Sérgio Gurgel da Silva
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Prof. Msc. Thiago Oliveira Moreira
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

DATA DA APROVAÇÃO: __17__ / __09__ / 2012__

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Raimunda de Nazaré de Souza Ferreira, que com todo o seu esforço, procurou sempre demonstrar a importância dos estudos, pela sua vivacidade e espírito de vitória que sempre me impulsionaram a alcançar meus objetivos.

Às minhas irmãs, Bruna Marcela e Débora Eneida, as quais tanto amo e que sempre estiveram ao meu lado me apoiando.

Aos meus colegas de turma, ninguém melhor do que eles para entenderem todas as etapas vencidas e a felicidade de se chegar até aqui.

Especialmente, aos amigos Allessandro Lima, Gabriela Galiza, Juderlene Viana, Vaneska Ribeiro e Vinicius Torres por fazerem parte dessa jornada. Amizade que levarei para o resto da vida.

A Andreza Oliveira e Leonardo Araújo por todo apoio, compreensão e dedicação oferecidos. Sem vocês, a trajetória para confecção deste trabalho não teria sido a mesma

Ao Professor Dr. Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior pelas orientações fornecidas.

A todos os professores, tão fundamentais em minha formação acadêmica.

“A escolha é nossa: formar uma aliança global para cuidar da Terra e uns dos outros, ou arriscar a nossa destruição e a da diversidade da vida”.

(Carta da Terra)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo enfocar temas relacionados ao estudo do Licenciamento Ambiental, distinguindo os principais fatores que, no transcorrer do tempo, foram de importância basilar para o seu desenvolvimento até sua determinação na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), aliando-o como instrumento primordial para a consecução do desenvolvimento sustentável. Tal procedimento é previsto na Constituição Federal, bem como em demais legislações correlatas e sua análise realizada à luz dos princípios, instrumentos e conceitos que lhe são aplicáveis. A promulgação da recente Lei Complementar nº 140/11 permitiu um acréscimo nas discussões mencionadas, especialmente as relacionadas às atribuições de competências nas esferas da União, Estados e Municípios analisando os efeitos de sua descentralização nas ações administrativas dispostas na referida Lei. Aliada a isso, a fiscalização ambiental por meio da adoção de medidas de polícia, cautelares e da lavratura de autos objetivando evitar e controlar a implantação e/ou funcionamento de atividades potencialmente poluidoras também está inclusa nesse rol de discussões, ganhando cada vez mais relevância sobre todos os aspectos. Por fim, procede-se à análise dos efeitos oriundos de uma maior descentralização de competências para licenciamento entre os órgãos competentes e suas possíveis consequências junto à sociedade.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental, Fiscalização Ambiental, Política Nacional do Meio Ambiente, competências, Lei Complementar nº 140/11, descentralização.

ABSTRACT

This study approaches on issues related to the study of Environmental Licensing, distinguishing the main factors in the course of time, were of fundamental importance for its development to its determination in the National Environmental Policy (PNMA), combining it as a primary instrument for achieving sustainable development. This procedure is provided in the Federal Constitution, as well as other related laws and their analysis in light of the principles, tools and concepts that are applicable. The recent enactment of Law n° 140/11 allowed an increase in the discussions mentioned, especially those related to the tasks in the spheres of competence of the Union, states and municipalities to analyze the effects of its decentralization in administrative actions arranged in law. Allied to this, the environmental monitoring through the adoption of measures to police, and the issuance of interim proceedings aiming to prevent and control the implementation and / or operation of potentially polluting activities is also included in this list discussions, gaining ever more importance on all aspects. Finally, it proceeds to analyze the effects from greater decentralization of powers between the licensing bodies and their possible consequences in the society.

Keywords: Environmental Licensing, environmental monitoring, National Environmental Policy, competence, Law n° 140/11, decentralization.

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA – Área de Proteção Ambiental

ASIBAMA - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CF – Constituição Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA - Superintendência da Borracha

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	13
1.1 Conceituação	13
1.2 Evolução histórica do Licenciamento Ambiental	18
1.3 Natureza Jurídica da Licença Ambiental	23
1.4 Fiscalização Ambiental.....	26
2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	30
2.1 Princípio do Poluidor-Pagador	30
2.2 Princípio da Prevenção e da Precaução	32
2.3 Princípio da Responsabilização	36
2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	37
2.5 Princípio da Eficiência Ambiental.....	39
2.6 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade	40
2.7 Princípio da Informação.....	42
3. O ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11.....	44
3.1 Considerações gerais e objetivos comuns atribuídos aos entes federativos.....	44
3.2 Regulamentação de competências concernentes ao Licenciamento Ambiental.....	50
3.3 Atuação supletiva e subsidiária no licenciamento ambiental	54
3.4. Argumentos desfavoráveis à Lei Complementar nº 140/11	56
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

INTRODUÇÃO

Temas relacionados à questão ambiental tem se tornado cada vez mais relevantes no cenário das discussões existentes no seio da sociedade atual. Neste cerne, sobressaem-se assuntos como licenciamento ambiental e suas competências, identificação de responsabilidades, bem como medidas reparadoras e repressivas no caso da existência de danos e a busca de que os mesmos sejam evitados, além de assuntos concernentes à fiscalização ambiental.

A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, sancionada pela Presidenta da República Dilma Rousseff veio a regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal fixando normas que fomentem a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas concernentes à proteção do meio ambiente, bem como dispendo sobre as competências para que se emitam licenças ambientais e na forma de gerir o uso da fauna e da flora silvestre.

Nesse ponto, aparecem as contraposições à nova legislação alegando-se o não conformismo com a limitação dos poderes conferidos ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), o que poderia redundar no enfraquecimento da proteção aos recursos naturais, bem como a insatisfação com a transferência do poder do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para as chamadas Comissões Tripartites as quais serão formadas por representantes do poder Executivo.

A situação descrita, favoreceria assim, a restrição do poder de fiscalização do IBAMA e a possibilidade de que se torne irrelevante a função do CONAMA.

Sendo assim, torna-se natural que sejam adotadas de maneira mais contundente iniciativas fiscalizatórias tanto por parte do Ministério Público como também pelos órgãos licenciadores.

Diante dessa situação, era ponto comum nas discussões que o Brasil necessitava do estabelecimento pelo Poder Legislativo de regramentos que discorressem sobre as competências dos entes federados na esfera ambiental.

A Constituição Federal confere competência comum a todos os entes federados a fim de que sejam providenciadas as ações necessárias à proteção do meio ambiente. Isso se daria por meio da regulamentação do parágrafo único do artigo 23 da Carta Maior.

Consustanciando-se em tais aspirações, promulgou-se a Lei Complementar nº 140/11, a qual passa a fixar normas que visam à cooperação nas ações administrativas

decorrentes do exercício dessa competência relativa à proteção e preservação ambiental a fim de que sejam sanadas as dificuldades atualmente latentes na atuação dos órgãos ambientais, reforçando a competência dos mesmos.

O novo regramento extingue o processo extremamente centralizado que existia, repartindo tais atribuições entre Estados e Municípios.

Ocorre que é de suma importância que se analise de maneira racional a eficácia de tal norma ponderando acerca da real possibilidade de adoção de postura cooperativa e de consenso entre os órgãos ambientais, bem como entre estes e os empreendedores que requerem licenças ambientais e que também estão sujeitos às ações de fiscalização, favorecendo o equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental.

Diante da nova condição de que a maioria dos processos de licenciamento ambiental ficará a encargo dos municípios, este tem sido um fato que tem gerado preocupação no seio das discussões ambientalistas ante a possibilidade de agravamento na flexibilização dos processos de licenciamento e de fiscalização ambiental.

Tal atuação descentralizada entre os órgãos ambientais pode vir a gerar falta de eficiência e de consonância nas políticas administrativas, prejudicando a atuação entre os entes federativos, suas atribuições, além da ausência de uniformidade de aplicação da política ambiental nacional.

Esses argumentos também coadunam-se com a razoável demora dos órgãos ambientais em proceder às devidas análises dos processos de licenciamento, tendo em vista, excessivas cobranças de cunho burocrático, decisões com precária fundamentação, aliados ao possível despreparo dos técnicos responsáveis pelas análises ambientais.

Em contrapartida, em que pese outros posicionamentos, a nova lei garantiria a resolução de barreiras processuais do passado, permitindo uma efetiva celeridade e transparência nos procedimentos de obtenção de licenciamento ambiental, além de atuar na competência comum, conforme disposto na Constituição Federal, entre os entes federativos para exercício do poder de polícia, especificando também a lavratura de autos de infrações e emprego de penalidades administrativas a empreendimentos e/ou atividades licenciadas, no caso estabelecimento de processos administrativos.

Dessa forma, afirmam ainda ser prematura a afirmação de que a Lei nº 140/11 garantirá efetiva segurança jurídica que ponha fim à demanda existente durante a vigência da Resolução CONAMA nº 237/97, principal fonte regulamentadora do licenciamento ambiental.

Assim, o trabalho ora apresentado parte de uma análise histórica do desenvolvimento do processo de Licenciamento Ambiental, abordando temas como sua conceituação, discussões acerca da natureza jurídica da licença ambiental e a fiscalização ambiental.

Posteriormente, faz-se um apanhado dos conceitos e considerações acerca dos princípios constitucionais aplicáveis ao Licenciamento Ambiental, tais como, Princípio do Poluidor-pagador, da Prevenção e Prevenção, da Responsabilização, do Desenvolvimento Sustentável, da Eficiência Ambiental, da Função Socioambiental da Propriedade e o da Informação.

Passa então a tratar do advento da Lei Complementar nº 140/1, abarcando os objetivos comuns atribuídos aos entes federativos, formas de cooperação entre os entes federativos, atuação supletiva e subsidiária e fiscalização no Licenciamento Ambiental, bem como a regulamentação de competências concernentes ao Licenciamento Ambiental.

Em seguida, analisa as novas regras e sua aplicação, observando se esta gestão descentralizada proposta terá cunho democrático e uniforme entre os diversos entes da federação e se, com o auxílio dos instrumentos de cooperação permitirá harmonização e integração de todas as políticas governamentais.

Por fim, fomenta a discussão atinente aos reflexos que a nova lei produzirá na atuação dos órgãos ambientais, suscitando a possibilidade de que, com a transferência de muitas competências para os Estados e municípios, venham a se sobrepor interesses particulares ao de cunho geral, cedendo-se às pressões de cunho político e/ou empresarial, por exemplo, tendo em vista a simplificação da forma como são conduzidos os procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil.

Para tanto, levará em consideração o conteúdo do texto legal aprovado contraposto à realidade e opiniões de gestores ambientais, aliada ao que dispõem doutrinadores acerca do tema.

1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1 Conceituação

De acordo com apontamentos de Machado¹,

a defesa do meio ambiente é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A defesa do meio ambiente não é uma questão de gosto, de ideologia e de moda, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta.

Conforme dispõe o artigo 225 da Constituição Federal²,

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.

A partir da análise deste dispositivo, constata-se que a proteção do meio ambiente passou a ser um dever atribuído tanto ao governo quanto a qualquer cidadão, elegendo-se ainda o meio ambiente como direito fundamental do cidadão. Dessa forma, é fator primordial a inserção do Poder Público brasileiro em políticas que visem a instauração e perpetuação de um meio ambiente equilibrado.

Aponta Machado que³

A Constituição, em seu art. 225, deu uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo. Não elimina o conceito antigo, mas o amplia. Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) com bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública.

A Carta Magna, em seu artigo 170 e parágrafo único, assegura ainda a todos os cidadãos⁴ “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvos nos casos previstos em Lei”, defendendo também no inciso VI do supracitado artigo o meio ambiente⁵, “inclusive mediante tratamento

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 84.

²BRASIL. Constituição Federal, art. 225, caput. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de agosto de 2012.

³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 122.

⁴BRASIL. Constituição Federal, art. 170, parágrafo único. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁵Idem, art. 170, inciso VI.

diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Nesse contexto, o Licenciamento Ambiental surge como uma obrigação legal que deve preceder à implantação de qualquer empreendimento cuja atividade possua potencial de degradação ao meio ambiente, ou seja, deve ser prévio às fases de construção, instalação, ampliação e funcionamento de quaisquer atividades e empreendimentos que façam uso dos recursos ambientais disponíveis no meio.

O processo de licenciamento, de forma geral, se dá em etapas, por meio da concessão das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, assim como do acompanhamento das consequências relacionados ao meio ambiente oriundas de determinada atividade econômica ou empreendimento.

Vale ressaltar que outras formas de licença ambiental também podem ser emitidas, como a Licença Simplificada⁶ e a Licença de Regularização de Operação⁷.

A resolução CONAMA nº 237/97, seu artigo 1º, Inciso I, define⁸:

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.

Conforme lições de Fink apud Sirvinskas⁹:

o procedimento de licenciamento ambiental, como serviço público, é atividade exercida pelo Poder Público, com vistas a satisfazer às necessidades dos administrados, seja na qualidade de usuários interessados na exploração de determinada atividade, seja na qualidade de interessados na preservação dos recursos naturais. Assim sendo, está sujeito aos princípios que regem os serviços públicos em geral, em especial aos da continuidade, obrigatoriedade e eficiência.

⁶BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, art. 12, § 1º. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁷BRASIL. Lei Complementar Estadual nº 272/04, art. 46, inciso V. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom272.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

⁸BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, art. 1º, I. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 156

Em seu posicionamento, Sirvinskask infere que¹⁰:

o licenciamento é um procedimento administrativo que tramita perante um órgão público ambiental. É, em outras palavras, uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação).

Para Mello apud Milaré, o licenciamento ambiental se configura como¹¹ “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.

O referido autor alude ainda que diferentemente do licenciamento tradicional cujas características que lhe são pertinentes se processa através de uma considerável simplicidade, o Licenciamento Ambiental, como caso particular e eivado de peculiaridades, se estabelece através de uma unicidade complexa onde os diversos agentes dos variados órgãos do SISNAMA¹² (Sistema Nacional de Meio Ambiente) podem intervir, sendo ainda dependente previamente de estudos técnicos os quais auxiliem sua análise, principalmente quando se configura impacto ambiental significativo¹³.

Di Pietro apud Fiorillo alude que¹⁴

sob a ótica do direito administrativo, a licença é espécie de ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. Com isso a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

Para Fiorillo¹⁵, no que tange especificamente ao Licenciamento Ambiental, tem-se na verdade, um procedimento administrativo composto por inúmeras etapas o qual tem almeja a emissão de uma determinada licença ambiental. Isto posto, no seio de tal procedimento não se identifica a licença ambiental de maneira encerrada em si mesma uma vez que esta se configura tão somente em uma das etapas do procedimento mencionado.

¹⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 156

¹¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 405.

¹² BRASIL. Lei n° 6.938/81, art. 4°. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 406.

¹⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 84.

¹⁵ Idem.

A Lei Complementar nº 140/11, define em seu artigo 2º, I, Licenciamento Ambiental como¹⁶:

o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

O Licenciamento Ambiental configura-se como procedimento administrativo delegado ao Estado e que confere a este a capacidade de intervir no direito de propriedade e na livre iniciativa em prol da proteção e conservação ambiental, atuando como garantidor do interesse público.

Segundo Milaré¹⁷,

O licenciamento ambiental obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos e cada dia mais integrados à perspectiva de empreendimentos que causem, ou possam causar, significativas alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental.

Para Antunes¹⁸, “o licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais”.

Antunes pondera ainda que¹⁹

O sistema de Licenciamento Ambiental tem por finalidade evitar que sejam praticados atentados contra o meio ambiente. O Licenciamento ambiental pressupõe que diferentes questões sejam levadas em consideração para a concessão de um Alvará de licença. Em primeiro lugar, há que se entender que a concessão da licença deve observar o fato de que devem ser atendidas as exigências da legislação ambiental. Além deste essencial e fundamental aspecto formal, outros fatores são extremamente importantes. Tais fatores podem ser resumidos na mais absoluta necessidade de que se conjuguem satisfatoriamente as necessidades de conservação e preservação ambiental, compreendidas como parte de um planejamento estratégico, com o desenvolvimento economicamente sustentado.

Através do procedimento de Licenciamento Ambiental, atividades que sejam consideradas como potencialmente poluidoras devem passar a ser devidamente controladas. É através desse procedimento que são identificados os riscos intrínsecos ao empreendimento

¹⁶BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 2º, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 05 de agosto 2012.

¹⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 405.

¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 142.

¹⁹ Idem, p. 149.

que se deseja instalar, a fim de que se emita posicionamento favorável ou não à sua instalação, bem como as medidas de cunho mitigatório e compensatório diante da degradação ambiental apontada.

Antunes reconhece que empreendimentos que realizem atividades as quais tenha a capacidade de modificar de forma negativa as condições do ambiente em que estão inseridas estão firmemente relacionadas ao denominado controle ambiental, que por sua vez, reiteradamente é confundido com o conceito de Licenciamento Ambiental. Para o autor²⁰

controle ambiental é um poder dever estatal de exigir que as diferentes atividades humanas sejam exercidas com observância da legislação de proteção ao meio ambiente, independentemente de estarem licenciadas ou não. O licenciamento ambiental é uma modalidade de controle ambiental específica para atividades que, devido às suas dimensões, sejam potencialmente capazes de causar degradação ambiental.

Para Machado²¹, “a intervenção do Poder Público não se rege pelo sistema da presunção. A autorização, a licença, a permissão e aprovação prévia, só podem existir se previstas em lei”.

Conforme o autor, a expressão “salvo nos casos previstos em lei” mencionada na Constituição Federal, torna imperioso o emprego da lei no seu sentido restrito, tendo em vista que “previsão em lei e “na forma da lei” tem significados distintos, tendo a primeira expressão uma dimensão mais estrita e a segunda devendo ser interpretada em um sentido mais abrangente. Nesse diapasão, instrumentos como autorizações, licenças, permissões e aprovações prévias tem a obrigatoriedade de serem instituídos por meio de lei ou esta deverá prevê-los por um meio infralegal²².

O renomado doutrinador pondera ainda considerando que²³

o procedimento do licenciamento ambiental inicial ou de sua renovação é de extrema relevância. A intervenção do Poder Público na vida profissional ou na atividade de uma empresa só é admissível pela Constituição Federal em razão do interesse geral. Portanto, não pode converter-seem mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações. Se houver relaxamento da parte do Poder Público o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura – de uma lado, submete o empresário honesto a uma despesa inócua e, de outro lado, acarreta injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos.

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 142.

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 275

²² Idem.

²³ Idem.

Dessa forma, é através da utilização do instrumento denominado de Licenciamento Ambiental que se almeja favorecer harmonicamente o desenvolvimento sustentável juntamente com a expansão de atividades potencialmente poluidoras, por meio de medidas eficazes e de cunho preventivo.

Em suma, é a atividade exercida pelo Poder Público com vistas a satisfazer às necessidades dos administrados, seja na qualidade de usuários interessados em explorar alguma atividade ou mesmo no interesse na preservação de recursos.

Em consonância com este pensamento, em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal, toda e qualquer atividade econômica exercida no país deve se estabelecer observando-se categoricamente os preceitos de preservação ambiental.

1.2 Evolução histórica do Licenciamento Ambiental

É imperioso ressaltar que as discussões acerca da necessidade de uma maior proteção ambiental em nível nacional, obtiveram grande relevância a partir da observação de inúmeras conclusões mundiais.

Dessa forma, há de se considera momentos como a ECO-92 que foi um marco na forma de desenvolvimento da política internacional dos Estados no tocante ao meio ambiente; o protocolo de Quioto, onde chegou-se ao consenso de se adotar um protocolo onde os países industrializados se comprometeriam a reduzir suas emissões de gases do efeito estufa; e, por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambientes e Desenvolvimento (Rio + 10) que produziu dois documentos oficiais, a Declaração Política e o Plano de Implementação as quais tratam de diretrizes a serem adotadas com fins de proteção e preservação ambiental²⁴.

Em nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei 6.938/81, se configura instrumento legal que fomentou os primeiros caminhos rumo a uma efetiva preocupação e proteção ambiental.

Não há de se questionar que o Licenciamento Ambiental é um instrumento de suma importância no contexto da PNMA, uma vez que através de seus parâmetros e exigências, propõe a qualidade ambiental do ambiente que nos cerca por assegurar necessidade de manutenção do equilíbrio ecológico.

²⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 69.

É através da PNMA que se efetivam as políticas de planejamento e gerenciamento dos recursos ambientais disponíveis de forma que fatores de ordem econômica, social, política e ambiental se desenvolvam de maneira que haja o mínimo possível de agressões ao meio ambiente no qual se insere a sociedade.

Conforme dispõe Milaré²⁵ “a PNMA foi, sem questionamentos, um passo pioneiro na vida pública nacional, no que concerne à dinâmica da realidade ambiental”.

Em suas lições, Sirvinskas alude que²⁶ “a Política Nacional do Meio Ambiente visa a dar efetividade ao princípio matriz contido no artigo 225, caput, da CF, consubstanciado no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O mencionado autor discorre ainda que o objetivo geral da PNMA está intimamente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável qual seja a o estabelecimento de uma situação de equilíbrio e ponderação entre a preservação ambiental e o desenvolvimento sócio-econômico²⁷.

Sendo assim, a fim de que este objetivo geral seja alcançado, foram enumerados diversos objetivos específicos na lei em discussão, conforme dispõe seu artigo 4º, quais sejam²⁸:

- I – a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II – a definição de áreas prioritárias da ação governamental relativa á qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III – o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV – o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V – a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI – a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII – a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

²⁵ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 307.

²⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 129.

²⁷ Idem, p. 130.

²⁸ BRASIL. Lei nº 6.938/81, art. 4º. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

A lei ora em estudo enumera ainda, em seu artigo 9º, determinados instrumentos que tem a função de favorecer a execução a PNMA. Milaré, contudo, considera que²⁹ “nem todos contam ainda com base legal detalhada, enquanto uns são aplicados de maneira muito empírica e esparsa nas ações de gestão ambiental”.

Tais instrumentos, dispostos no artigo supramencionado são os seguintes³⁰:

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento ambiental e a revisão de atividades potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental;
- VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII – o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente;
- VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento de medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
- X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- XI – garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Depreende-se daí que o Licenciamento Ambiental é condição *sine qua non* para que atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente venham a se estabelecer, concretizando as disposições estabelecidas pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cuja finalidade é a de promover o estabelecimento de uma rede de agências governamentais visando a efetivação de mecanismos de implementação e acompanhamento da PNMA..

Levando-se em consideração este posicionamento, o procedimento de Licenciamento Ambiental se configura como um instrumentíssimo para garantir o equilíbrio que deve ser imprescindível entre o adequado amparo às questões de preservação

²⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 323.

³⁰ BRASIL. Lei nº 6.938/81, art. 9º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

ambiental e o fomento do desenvolvimento econômico favorecendo positivamente o desenvolvimento sustentável, o qual se conceitua, conforme lições de Fiorillo³¹,

o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Para Sirvinskas³²,

tal princípio procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento sócio-econômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis. Também conhecido como o meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento.

Consideramos então que o desenvolvimento sustentável se caracteriza como a preocupação na utilização pelo homem dos recursos ambientais hoje disponíveis de forma que estes recursos sejam adequadamente preservados para a utilização satisfatória das gerações vindouras, permitindo assim o desenvolvimento sócio-econômico destas.

Após o surgimento da Política Nacional do Meio Ambiente, houve ainda o transcorrer de alguns anos até que o CONAMA editasse a Resolução nº 001/1986, sua primeira, que trata de questões relacionadas ao Estudo de Impacto Ambiental, sendo a edição de tal resolução a porta de entrada para que novas normatizações pertinentes ao tema de Licenciamento Ambiental viessem a ser expedidas.

Não há que se desconsiderar que a Resolução CONAMA nº 237/97, teve sua elaboração voltada para questões relacionadas às diretrizes do Licenciamento Ambiental, sendo, portanto, um ato normativo que foi constituído por conselho competente, no caso o CONAMA, a fim de que discipline sobre matéria específica que lhe foi atribuída.

Ambas as resoluções editadas pelo CONAMA, são de grande importância para o desenvolvimento das ações ligadas ao Licenciamento Ambiental, pois tratam de assuntos correspondentes.

Torna-se imperioso mencionar ainda que a Resolução CONAMA nº 001/86, mesmo tendo sido em parte revogada pela CONAMA 237/97 (arts. 3º e 7º) tem importância

³¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 29.

³² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55.

gigantesca ao considerarmos seu caráter precursor no que se refere à obrigatoriedade do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental)³³.

Sobre a constitucionalidade das resoluções emitidas pelo CONAMA, conforme aponta Silva³⁴

não devem pairar dúvidas, uma vez que a Constituição de 1988 recepcionou a Lei 6.938/81, e esta, em seu artigo 6º, inciso II, dispõe que ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) compete a função 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.

A lei nº 7735/89 criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) cuja regulamentação só se deu através do decreto nº 99724/90, sendo este o órgão ao qual são atribuídas as responsabilidades das atividades executivas do SISNAMA. O IBAMA se originou através da fusão de quatro órgãos administrativos: A SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), a SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca) e a SUDHEVEA (Superintendência da Borrac

No intuito de oferecer maior apoio à PNMA, surge a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, bem como estabelece a obrigatoriedade do licenciamento ambiental das atividades degradadoras da qualidade ambiental, contendo, inclusive, as penalidades a serem aplicadas ao infrator.

Nesse passo, a Política Nacional do Meio Ambiente, foi de importância basilar para a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente, além de implicar ao Licenciamento Ambiental sua premente importância como instrumento fundamental para a consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, podemos considerar que o Licenciamento Ambiental, dentre as mais diversas formas de controle concernentes à Administração Pública, é a que possui maior importância tendo em vista balizar o exercício das atividades dos empreendimentos passíveis de licenciamento e que são potencialmente capazes de produzir algum dano, por vezes irreversível, ao meio ambiente.

³³BRASIL. Resolução CONAMA nº 001/86. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em 23 de agosto de 2012.

³⁴ SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. **Considerações acerca do Licenciamento Ambiental de postos de revenda de combustíveis**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21932/consideracoes-acerca-do-licenciamento-ambiental-de-postos-de-revenda-de-combustiveis>>. Acesso em 23 de agosto de 2012.

É através deste instrumento que se confere ao Poder Público a responsabilidade de atingir o equilíbrio entre o desenvolvimento das atividades econômicas e a proteção ambiental. Isto ocorre quando se submete previamente à apreciação do órgão ambiental competente o requerimento de implantação e/ou funcionamento de uma atividade capaz de trazer perigo ambiental.

1.3 Natureza Jurídica da Licença Ambiental

A licença ambiental se configura no³⁵

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 degradação ambiental.

A concessão das diversas modalidades de licença ambiental é objetivo primordial do licenciamento ambiental.

Conforme ensinamentos de Antunes³⁶

O Licenciamento Ambiental é atividade diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais com o direito de propriedade e o direito de livre iniciativa econômica que deverão ser exercidos com respeito ao meio ambiente. Assim, indiscutivelmente, o Alvará de Licença Ambiental servirá de limitador concreto para o exercício da atividade econômica que somente será lícita se respeitados os limites da Licença Ambiental concedida. Penso que diante de tais circunstâncias não resta dúvidas de que a postulação de uma licença ambiental é simultaneamente, a postulação para o exercício de direitos constitucionalmente assegurados, motivo pelo qual se lhe deve aplicar os princípios constitucionais da Ampla defesa e do Contraditório.

A natureza jurídica da licença ambiental não é motivo de concordância de opiniões nas searas de doutrina, bem como jurisprudência, divergindo-se, não raramente, os posicionamentos.

Cretella Júnior apud Machado, infere quem em nível de Brasil, os termos licença e autorização são utilizados sem o devido rigor técnico³⁷.

³⁵BRASIL. Resolução CONAMA 237/97, art 1º, II. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 03de agosto de 2012.

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 145.

³⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 273.

No âmbito do Direito Administrativo e considerando o entendimento de Carvalho Filho, devem ser observadas três características inerentes à licença. Primeiramente a sua natureza, uma vez que se trata de ato vinculado, no qual, em o interessado preenchendo os requisitos legais para a sua concessão, terá o direito de obtê-la. Outra característica reside no fato de que o processo de concessão de licença depende da solicitação por parte do interessado. Por fim, vale ressaltar que o direito é preexistente à concessão da licença requerida, contudo a atividade só pode ser exercida se o Poder Público assim o consentir³⁸.

Podemos depreender então que a licença se configura em um ato administrativo vinculado e definitivo. Dessa forma, é obrigação do Poder Público atender ao que requisita o interessado, desde que este atenda a todas as exigências legais necessárias para o desempenho de sua atividade.

No que tange ao conceito de autorização, Carvalho Filho avalia que “é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário”.

A autorização então, sendo ato administrativo discricionário e precário, faz com que a Administração avalie, conforme seus critérios de conveniência e oportunidade, se consente ou não a pretensão do requerente de que realize certa atividade, serviço, bem como a utilização de um bem.

Os termos técnico-jurídicos autorizações e licenças estão relacionados a atos administrativos que estão atrelados à outorga de direitos, no entanto, possuem conceitos peculiares que impedem sua utilização simultânea, balizando-se no que infere Milaré³⁹.

Para o Cretella Júnior apud Milaré⁴⁰ Autorização se configura no “ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido”.

Conforme já mencionado e analisando-se seus critérios de conveniência e oportunidade, as autoridades competentes então teriam a prerrogativa de analisar de maneira discricionária quais requerimentos para retirar ou não uma proibição ao exercício de alguma atividade que se deseje realizar.

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 136.

³⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 404.

⁴⁰ Idem.

Pondera então que a Licença, em contraposição ao que foi acima explicitado se constitui em ato vinculado e definitivo, no qual o Poder Público, após o atendimento a todos os requisitos necessários, é obrigado a atender ao que requer o interessado, fazendo com que assim autorização e licença se diferenciem posto que aquela envolve interesse e esta, direito⁴¹.

Considerando tais aspectos, o conceito de Autorização está atrelado, basicamente, a um interesse, por quem lhe requer, não lhe sendo conferido caráter definitivo. A Licença, diferentemente, envolve o estabelecimento de um direito subjetivo, o qual, após o atendimento aos requisitos necessários não pode ser negada, estando sujeita, contudo, a prazo de validade.

Para Milaré⁴²,

a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidades supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimentos dos requisitos preestabelecidos no processo de Licenciamento.

Completa Antunes⁴³

a licença ambiental não pode ser reduzida à condição jurídica de simples autorização, pois os investimentos econômicos que se fazem necessários para a implantação de uma atividade utilizadora de recursos ambientais, em geral são elevados. Por outro lado, a concessão de licenças com prazos fixos e determinados demonstra que o sentido de tais documentos é o de impedir a perenização de padrões que, sempre, são ultrapassados tecnologicamente.

Corroborando Sirvinskaskas quanto à natureza da licença ambiental⁴⁴,

Ela é espécie de ato administrativo negocial, concedido pela Administração Pública por prazo determinado, podendo ser revogado se a empresa ou atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares.

Em contrapartida, Machado assevera que⁴⁵ “não há na licença ambiental, o caráter de ato administrativo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de licença,

⁴¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 404.

⁴² Idem.

⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 149.

⁴⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 82.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 274.

tal como conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão licença ambiental”.

Importante frisar que, para Farias⁴⁶

não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora.

Balizando-se nos fundamentos mencionados, considera-se aqui, que a licença ambiental, assegurada pelas autoridades competentes, se firma no procedimento de concessão, com caráter transitório, da utilização dos recursos existentes no meio ambiente, desde que sejam observadas as condicionantes restritivas, prevenção e de controle do ambiente onde se desenvolva a atividade.

Diante das informações acima expostas, considera-se então que a relevância do caráter de estabilidade que é conferido às licenças ambientais, não está a mercê de discricionariedades por parte do Poder Público, enfatizando-se, no entanto a sua possibilidade de suspensão, revisão ou mesmo cancelamento no casos permitidos. Além disso, a possibilidade de sua renovação, por meio da estipulação de prazos de validade para as mesmas, se mostra como um meio eficaz a fim de que se evitem a perpetuação de parâmetros ou tecnologias que venham a se tornar obsoletos e superados com o passar do tempo.

1.4 Fiscalização Ambiental

A PNMA prevê a instituição da fiscalização ambiental no art 2º, inciso III quando menciona que deve-se atender também ao princípio de⁴⁷ “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”.

A Lei nº 9.605/98, mais conhecida como Lei de Crimes Ambientais auxilia a PNMA, dispondo sobre o emprego de penalidades de cunho disciplinar ou compensatório diante do não atendimento ao que for indispensável afim de que seja possível à preservação ou reparação de um determinado dano causado ao meio ambiente.

⁴⁶ FARIAS, Talden. **Da Licença Ambiental e sua Natureza Jurídica**. Revista eletrônica de direito do Estado. Salvador/BA. n° 09. Janeiro/fevereiro/março de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2012.

⁴⁷BRASIL. Lei nº 6.938/81, art. 9º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

Em seu art. 70, § 1º estabelece que⁴⁸

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

De acordo com Antunes⁴⁹, “a fiscalização ambiental é uma das atividades mais relevantes para a proteção do meio ambiente, pois é por meio dela que danos ambientais podem ser evitados e, se consumados, reprimidos”.

O autor ressalta, entretanto que o desconhecimento das regras de fiscalização tanto pelos cidadãos comuns e, em certos casos, até mesmo pelos próprios fiscais redundam em ações fiscalizatórias pouco satisfatórias, sem respeito às normatizações e pouco imparciais⁵⁰.

Inferre também que⁵¹

qualquer atividade administrativa está submetida aos princípios e preceitos constitucionais, não podendo ser exercida ao arrepio da Lei Fundamental da República, para tal há que se observar precipuamente ao caput do artigo 37 da CF, em especial os princípios de legalidade, publicidade e impessoalidade. A fiscalização deve agir dentro de estreitos limites do respeito aos direitos e garantias individuais (...).

Barbosa⁵² apresenta o conceito de que

A fiscalização ambiental é um poder e dever do Estado, que tem como objetivo cumprir sua missão institucional de controle da poluição, dos recursos hídricos e florestais, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e de infração, sendo exercida pelos funcionários dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Conforme abordagem de Salera Júnior, para o IBAMA⁵³,

Fiscalização Ambiental significa toda vigilância e controle que devem ser exercidos pelo Poder Público, visando proteger os bens ambientais das ações predatórias. Apresenta-se como uma necessidade do Estado para fazer cumprir sua missão de defensor e propugnador dos interesses relativos à ordem jurídica e social.

⁴⁸BRASIL. Lei nº 6.938/81, art. 70, § 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 132.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² BARBOSA, Geisy Leopoldo (Org.) **Fiscalização Ambiental**. Série Gestão Ambiental. Vol. 4. 1. ed. Governo do Rio de Janeiro. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto estadual do Ambiente, 2011. p. 07.

⁵³ SALERA JÚNIOR, Giovanni. **Fiscalização Ambiental**. Ilha do Marajó. 2010. p. 30. Disponível em: <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/2078488.pdf>>. Acesso em 07 de agosto de 2012.

O autor considera pertinente ainda, o seguinte posicionamento do referido Órgão ambiental⁵⁴.

A ação fiscalizatória, exercida em nível nacional, pelo IBAMA e pelos órgãos conveniados, tem por objetivo manter a integridade do meio ambiente, bem como assegurar o uso racional dos recursos naturais e seus subprodutos, visando coibir as ações predatórias do homem sobre a natureza.

As punições podem acontecer mediante aplicação de sanções administrativas aos seus transgressores, além de propugnar pela adoção de medidas destinadas a promover a recuperação/correção ao verificar a ocorrência de dano ambiental, conforme preconiza a legislação ambiental vigente.

O instrumento de fiscalização ambiental tem por foco a observância meticulosa sobre todo e qualquer tipo de comportamento ou atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, que possa alterar negativamente as propriedades peculiares daquele meio. A função primordial é a de refrear a ocorrência de danos ambientais, contravenções e infrações ambientais, desestimulando a sua continuidade.

A efetivação do instrumento de fiscalização ambiental, exige, de maneira precípua, o estabelecimento de ações encadeadas e devidamente planejadas no intuito de que suas metas fundamentais sejam atingidas de forma concreta, posto que as decisões a serem tomadas neste aspecto possuem imediatismo e urgência em sua essência.

Somando-se ao que já foi explicitado, é importante definir o conceito legal de poder polícia. Segundo o Código Tributário Nacional, em seu art. 78, tem-se o seguinte⁵⁵:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Neste sentido e conforme lições de Milaré⁵⁶ disso decorre que o poder de polícia é prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular, em defesa de interesses maiores relevantes para a coletividade, e desde que fundado em lei anterior que o discipline e defina seus contornos.

⁵⁴ SALERA JÚNIOR, Giovanni. **Fiscalização Ambiental**. Ilha do Marajó. 2010. p. 30. Disponível em: <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/2078488.pdf>>. Acesso em 07 de agosto de 2012.

⁵⁵ BRASIL. Lei Nº 5.172/66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

⁵⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 822.

Para o autor⁵⁷

O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspectivas, entre outras. Malgrado isso, dentre os atos de polícia em meio ambiente, o licenciamento também ocupa lugar de relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis.

É profícuo considerar então que cabe ao Poder Público proceder à proteção do meio ambiente por meio do poder de polícia ambiental, o qual se distingue por estar imbuído de certas atribuições cominadas à Administração Pública de controlar quaisquer ações ou omissões que se fixem contrariamente ao interesse público, com fins de evitar a degradação ambiental por meio de medidas que previnam ou exijam a reparação do dano causado.

Depreende-se, diante do que já foi explicitado, que as atividades de fiscalização ambiental se desenvolvem em nível paralelo ao processo de licenciamento ambiental, procedendo à utilização de medidas de controle e observância constantes a fim de que seja evitada a implantação e/ou operação de atividades que venham a causar dano ao meio ambiente ou mesmo, aquelas que atuem fora dos padrões em que foram autorizadas perante os órgãos ambientais responsáveis.

⁵⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 823.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Princípio do Poluidor-Pagador

O princípio do Poluidor-Pagador atribui ao causador da poluição gerada pela atividade por este desenvolvida, a responsabilidade de arcar com os custos da degradação ambiental que venha a se estabelecer.

Na Declaração do Rio, de 1992, o respectivo princípio foi instituído na décima sexta posição, onde declara-se⁵⁸:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual **o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais** (grifo nosso).

Depreende-se então, que a finalidade principal na aplicação deste princípio é a responsabilização concreta do poluidor com os custos advindos da agressão ao meio ambiente por ele provocada.

Para Benjamin apud Lemos⁵⁹,

tal princípio tem como maior objetivo que as chamadas externalidades ambientais, ou seja, os custos das medidas de proteção ao meio ambiente, repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Trata-se da necessidade de “internalização total dos custos da poluição”.

Dessa forma, o princípio ora em questão, valida a tese de que os danos ambientais oriundos do processo produtivo devem ser encarados como custos sociais externos e que devem ser internalizados pelos poluidores responsáveis.

Conforme explanações de Derani apud Lemos⁶⁰,

o custo a ser imputado ao poluidor não deve ser somente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo estaria numa atuação preventiva. “O causador pode ser obrigado pelo Estado a mudar o seu comportamento ou a adotar medidas de diminuição da atividade danosa. Dentro do objetivo estatal de melhora do ambiente deve, então, participar

⁵⁸ **Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 16.** 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

⁵⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 157.

⁶⁰ Idem.

ativamente o particular. De fato o que se estaria praticando seria a não poluição.

Mateo apud Milaré⁶¹ considera que a implementação do que rege o princípio do Poluidor-Pagador não está atrelada à falsa percepção de que se permitiria a ocorrência de poluição ambiental mediante o pagamento de um preço, tampouco encerra-se ao recurso de utilização da compensação dos danos causados. Aqui o objetivo principal é o de evitar que o dano ocorra.

Para Machado⁶²,

o uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.

Conforme lições de Antunes⁶³, o principal objetivo do princípio do Poluidor-Pagador não se refere à recuperação de um determinado bem ambiental lesado, mas sim o desenvolvimento de condições que evitem o desperdício de recursos ambientais, a ponto de estes passarem a ter preços que se conciliem à realidade, minimizando ainda o custo público oriundo da restauração de um bem ambiental.

Na Constituição Federal, o princípio do Poluidor-Pagador está caracterizado no art. 225, § 3º⁶⁴: “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”.

Com relação à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, o princípio ora em estudo foi acolhido em seu art. 4º, Inciso VII ao considerar que esta visará⁶⁵ “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

O princípio do Poluidor-Pagador foi aplicado, por exemplo, pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Sidnei Beneti, na condução do voto no Recurso Especial

⁶¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 771.

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 61.

⁶³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 49.

⁶⁴ Constituição Federal, art. 225, § 3º. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm. Acesso em 01 de agosto de 2012.

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 6.938/81, art. 4º. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

1114398 / PR o qual entende que é cabível ação de indenização por danos materiais e morais movida por pescadores contra a PETROBRAS, decorrente da impossibilidade de exercício de sua profissão, devido a configuração de poluição ambiental em decorrência de vazamento de nafta, após colisão de um navio no porto de Paranaguá. O princípio foi aplicado, posto que há legitimidade da parte proprietária do navio, devido a aplicação da responsabilidade objetiva. É afastada assim, a alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, prevalecendo a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental, balizando-se no art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador⁶⁶.

Considera-se, por fim, que o princípio do Poluidor-Pagador não tem por escopo a permissão de que toda sorte de degradação ambiental ocorra mediante um pagamento com vias de que se proceda a uma compensação de danos. As bases que levaram a institucionalização de tal princípio estão enraizadas na ideia de que o dano seja, na realidade, evitado.

2.2 Princípio da Prevenção e da Precaução

No que se refere às considerações sobre tais princípios, vale ressaltar que, por muitas vezes, ambos são tomados como sendo um só pela doutrina. No entanto, é importante diferenciá-los, devido suas peculiaridades próprias.

De acordo com o pensamento de Antunes, “o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”.

Ideias alusivas à prevenção de degradações ao meio ambiente tem se tornado cada vez mais presentes na seara jurídica, tanto em nível nacional, como em outros países.

Para Machado⁶⁷, “os meios utilizados na prevenção podem variar conforme o desenvolvimento de um país ou das opções tecnologias”. Neste sentido, observa-se traços

⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1114398/PR. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Órgão Julgador S2 - Segunda Seção. Data do Julgamento: 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=poluidorpagador&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

⁶⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 84.

desse posicionamento ao considerar-se, por exemplo, o princípio 8 da Declaração do Rio, de 1992, segundo o qual⁶⁸, “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas”.

Para Lemos⁶⁹, o princípio da Prevenção é de suma importância, posto a necessidade de que sejam priorizadas medidas as quais venham a evitar a concretização de danos ambientais.

A aplicação do princípio ora abordado envolve o conhecimento prévio de um risco, seja porque o mesmo já se materializou anteriormente, seja devido à existência de informações científicas e confiáveis sobre o mesmo. Prioriza especialmente as ações que devem ser realizadas no intuito de se evitem ou se eliminem fatores potenciais de causar degradação ambiental.

Atualmente, há a necessidade urgente de que a degradação ambiental pela qual vem sendo submetidos inúmeros locais fornecedores de recursos ambientais no planeta seja sanada. Nesse sentido, o princípio da Prevenção se estabelece de maneira precípua tendo em vista que seu conceito está diretamente relacionado à ideia de se evitar que danos ambientais de estabeleçam, tendo em vista que já se possui conhecimento prévio de suas consequências.

Em casos em que não são possíveis as certezas, ou mesmo quando as dúvidas se façam presentes quanto à ocorrência do determinado dano ambiental não se afasta a necessidade de que este continue sendo prevenido. Com base nesse pensamento, desenvolve-se o princípio da Precaução, aliando-se ao da Prevenção, porém devendo se aplicado às situações em que não é possível definir, com certeza científica, os prováveis danos ambientais oriundos de um empreendimento. O princípio da Precaução, então, não abole a preponderância da prevenção ambiental mesmo quando se há incertezas.

Assevera Derani apud Attanasio⁷⁰ “o princípio da precaução objetiva prevenir uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Busca o afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação

⁶⁸ **Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 8.** 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 04 de agosto de 2012.

⁶⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 158.

⁷⁰ ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. **Análise do princípio da precaução e suas implicações no estudo de impacto ambiental.** p. 8. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/gabriela.pdf>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário”.

Antunes afirma que⁷¹

é necessário que se defina o que se pretende prevenir e qual o risco a ser evitado. Isto, contudo, só pode ser feito diante da análise das diferentes alternativas que se apresentam para a implementação ou não de determinado empreendimento ou atividade. A precaução, inclusive, deve levar em conta os riscos da não implementação do projeto proposto.

O princípio da Precaução foi aplicado, por exemplo, pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Humberto Martins, na condução do voto no Recurso Especial 1285463 / SP o qual entende haver a necessidade de aplicação deste princípio quando da autorização do uso do fogo para queima da palha de cana, somente, e a título de exceção, como disposto na Lei nº 4.771/65, e não para atividades de caráter agrícola industrial. Neste caso, considerou-se que a ausência de certezas científicas poderia preterir a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental, prevalecendo a defesa do meio ambiente⁷².

Conforme informações obtidas no documento, a utilização do fogo no processo produtivo agrícola foi disciplinada no art. 27, parágrafo único da Lei nº 4.771/65 no qual o Poder Público tem o poder de autorizá-lo apenas em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais, garantindo a permanência de valores como o meio ambiente e a cultura ou modo de fazer quando estes são necessários à sobrevivência de pequenos produtores. Contudo, não abarcam as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, tendo em vista que atividades desta natureza possuem maiores condições financeiras para implantação de outros métodos que agridam menos o meio ambiente⁷³.

Considerando que os princípios ligados ao licenciamento ambiental interagem entre si, é válido mencionar a importância zoneamento ambiental para o desenvolvimento de atividades econômicas que sejam consideradas como potencialmente causadoras de significativas degradações ambientais. Neste caso, cita-se o zoneamento agroecológico da

⁷¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 29.

⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1285463/SP. Relator: Ministro Humberto Martins. Órgão Julgador: T2-Segunda Turma. Data do julgamento: 28 de fevereiro de 2012. Disponível, em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=princ%EDpio+da+precau%E7%E3o&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=5>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

⁷³ Idem.

cana-de-açúcar no Brasil, regulado pelo Decreto nº 6.961/09⁷⁴, relacionando intimamente o princípio da Precaução com o do Desenvolvimento Sustentável.

Conforme posicionamento de Silva o mencionado decreto⁷⁵

aprovou o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, visando à redução dos impactos ambientais e sócio-econômicos decorrentes desta atividade. Para tanto, o decreto em tela prescreveu uma série de medidas a serem adotadas pelo Estado brasileiro e pelas empresas que operam no setor, de modo que se permita o cumprimento da função social da propriedade rural e a observância da política agrícola, estabelecida pela Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Este zoneamento em tela, nos termos do artigo 1º do tratado decreto, será aplicado a partir da safra 2009/2010. Trata-se de importante instrumento para a garantia da observância do princípio do desenvolvimento sustentável, na medida em que se planeja a atividade, determinando áreas destinadas ao cultivo, áreas de expansão do cultivo e áreas que não poderão ser destinadas ao cultivo, por merecer especial proteção. Além deste fato, o zoneamento agroecológico permitirá que haja uma determinação dos usos compatíveis com aqueles espaços de produção, vedando práticas que impliquem restrições à fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Derani apud Lemos⁷⁶ “o princípio da precaução se resume na busca pelo afastamento, no tempo e no espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades”.

Na Declaração do Rio, de 1992, o respectivo princípio foi instituído na décima quinta posição, onde declara-se⁷⁷

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A Constituição Federal foi a primeira no mundo a exigir estudo ambiental prévio, evidenciando de forma clara, o princípio da Precaução, sendo assim o Poder Público,

⁷⁴ BRASIL. Decreto 6.961/09. Aprova o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/819128/decreto-6961-09>>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

⁷⁵ SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. **Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar como mecanismo de efetivação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.gurgleveras.adv.br/zoneamento-agroecologico-da-cana-de-acucar-como-mecanismo-de-efetivacao-do-principio-constitucional-do-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

⁷⁶ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 161.

⁷⁷ **Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 13**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 03 de agosto de 2012.

considerando as esferas federal, estadual ou municipal, bem como em nível dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não pode se afastar de tal princípio⁷⁸.

O princípio da Precaução abarca a tese de prudência, de uma visão precoce da ocorrência do dano, o qual, em se materializando, impediria que o meio atingido tivesse condições de se restaurar ao estado anterior ao estabelecimento do dano. Nesse sentido, importa mencionar que, em condições de configuração de incerteza científica, a preservação ambiental figura em caráter preferencial, atribuindo-se ao responsável pela atividade potencialmente poluidora a responsabilidade de provar que seu desenvolvimento ou implantação não causará danos indesejáveis ao meio ambiente.

2.3 Princípio da Responsabilização

Suas determinações aludem para a condição imputada ao responsável por determinada degradação ambiental de que este está sujeito à obrigação de recomposição dos danos causados por sua atividade, não fomentando assim condutas que sejam prejudiciais à manutenção de um meio ambiente saudável. Auxilia também, no objetivo de não se imputar à coletividade os dispêndios provenientes da degradação do bem ambiental provocado pelo responsável pelo desenvolvimento ou implantação de determinada atividade.

Pondera Machado⁷⁹, “o Direito Ambiental, na Constituição, valorizou a prevenção, mas não esqueceu da reparação”.

A responsabilidade ambiental está assentada na ideia de inicialmente evitar a concretização do dano. Não sendo isto possível, volta-se para a restauração integral do ambiente degradado e, adicionalmente, a obrigação de um pagamento.

Na Declaração do Rio, de 1992, o respectivo princípio foi instituído na décima terceira posição, onde declara-se⁸⁰

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no

⁷⁸ VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005. 39 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

⁷⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 143.

⁸⁰ VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005. 39 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

O princípio em tela também pode ser extraído através da interpretação do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, quando é considerado que⁸¹ “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”.

Conforme Antunes⁸², em nível de sistema jurídico nacional, a responsabilidade emana de ato ilícito, de lei ou contrato. Em termos de responsabilização ambiental, esta abarca as esferas civil, administrativa e penal.

A alusão ao referido princípio também está presente na PNMA quando esta prevê em seu art. 4º, Inciso VII que, dentre os seus objetivos, está a⁸³ “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”.

Ainda na PNMA, observa-se alusão ao princípio abordado ao analisar-se o art 9º, inciso IX, o qual elenca como instrumento de tal política⁸⁴ “as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental”.

Diante das considerações elencadas, infere-se que o princípio da responsabilização tem por escopo primordial a recomposição do dano ambiental causado por uma atividade poluidora, com vias de que as condições ambientais originárias do local sejam restauradas. Na maioria dos casos, não é provável que ocorra essa completa restauração ambiental, fato que enseja a imposição de uma compensação materializada pelo pagamento de uma indenização em decorrência dos prejuízos ambientais ocasionados.

2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do Desenvolvimento Sustentável foi apresentado em um documento denominado de Relatório de Brundtland, conhecido também “Nosso Futuro Comum”, como

⁸¹BRASIL. Constituição Federal, art. 225, § 3º. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de agosto de 2012.

⁸² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 48.

⁸³BRASIL. Lei nº 6.938/81, art 4º, Inciso VII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁸⁴Idem, art. 9º, inciso IX. BRASIL.

resultado da Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) que ocorreu no de 1987⁸⁵.

Conforme Sirvinskas⁸⁶,

tal princípio procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis. Também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento.

Sua importância é basilar no contexto de preservação dos recursos ambientais disponíveis e sua utilização racional pela sociedade. Para Lemos⁸⁷,

O princípio do Desenvolvimento Sustentável deve ser entendido em consonância com os demais princípios de proteção ambiental. O bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural, político é o mesmo que importa para a manutenção da sadia qualidade de vida. Por isso, não tem sentido que o desenvolvimento se dê de forma desordenada e cause dano ao meio ambiente.

Para a autora se faz pertinente a existência de uma harmonização do desenvolvimento das atividades econômicas aliada à proteção ambiental, tomando-se por base, instrumentos de prevenção que influenciem as práticas de cunho econômico, científico, educacional e conservacionista em prol da sociedade como um todo⁸⁸.

Neste sentido, seu objetivo é tornar compatível a necessidade de desenvolvimento das atividades de cunho econômico a manutenção dos recursos ambientais, favorecendo assim que as necessidades das gerações humanas futuras não estejam comprometidas.

Fiorillo alerta para a necessidade de que haja equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos ambientais, posto que estes podem vir a se exaurir. A adoção de tal medida garantiria a sustentabilidade do desenvolvimento econômico⁸⁹.

O art. 225 da Carta Magna, caput, já mencionado no estudo em tela, defende a importância do princípio ora abordado quando considera que⁹⁰.

⁸⁵ Ambiente Gestão. **Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/desenvolvimento_sustentavel.html>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁸⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55.

⁸⁷ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 155.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 8. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 29.

⁹⁰ BRASIL. Constituição Federal, art. 225, caput. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccv03/constituicao.htm>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

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.

No que tange aos instrumentos de aplicação deste princípio, tem-se que a Carta Magna prevê em seu art. 225, inciso IV, estudo prévio de impacto ambiental⁹¹ e a Lei 6.931/81, em seu art. 9º, inciso III, a avaliação de impacto ambiental⁹².

Na Declaração do Rio, de 1992, o respectivo princípio foi instituído em quarto lugar, onde declara-se que⁹³ “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Lemos ainda afirma que⁹⁴

justifica-se a exploração econômica, mas essa deve ocorrer dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, resguardando a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, preservando-se para as presentes e as futuras gerações.

Em suma, o princípio do Desenvolvimento Sustentável tem por foco o favorecimento do desenvolvimento econômico da sociedade, bem como a utilização dos recursos ambientais disponíveis sem que este progresso afete as gerações vindouras no tocante ao esgotamento de tais recursos, garantindo assim, por meio deste comprometimento, a manutenção dos mesmos e eficiência na esfera econômica.

2.5 Princípio da Eficiência Ambiental

França apud Meirelles entende o princípio da eficiência a seguinte forma⁹⁵,

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o exercício público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus

⁹¹BRASIL. Constituição Federal, art. 225, caput. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição.htm>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

⁹² BRASIL. Lei 6.938/81, art. 9º, inciso IV. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁹³ **Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 04.** 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁹⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 155.

⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 96. p.

membros. O dever que tal princípio impõe aos agentes públicos será analisado no item seguinte.

O princípio da eficiência foi inserido no sistema jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, inserindo-o entre os princípios que dirigem a Administração Pública, conforme disposto no art. 37 da carta Magna. É um instrumento de fundamental importância para uma consecução mais eficaz da Administração Pública, oferecendo um novo entendimento do ato de administrar o que é de caráter público.

Para Silva⁹⁶,

Esta inclusão no texto constitucional vem a ser uma resposta à sociedade, dada pela classe política, em face de uma constante cobrança, feita pela população brasileira, de melhorias na prestação dos mais variados serviços públicos. Com este acréscimo feito no artigo 37 da Constituição Federal, um dos principais em importância devido o fato de nortear a postura da administração pública, o Estado brasileiro positivou algo que já deveria estar implícito, que deveria prestar suas ações (serviços, obras, etc) de forma eficiente, ou seja, de forma menos onerosa possível e sem desperdícios de toda sorte.

Tal princípio surge da necessidade de evidenciar o dever do administrador público, em termos das responsabilidades que lhes inerentes, oferecendo com qualidade e eficiência o serviço prestado atendendo aos anseios da sociedade, refletindo gestão da coisa pública apropriada.

2.6 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade

A Constituição Federal, garante em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII o direito à propriedade e que esta atenderá a sua função social⁹⁷.

Analisando este dispositivo e à luz das lições de Milaré, infere-se que a propriedade, vista como direito fundamental não admite que este se configure como direito ilimitado, posto que o bem-estar social deve ser primordialmente almejado, retirando assim o entendimento individualista imputado à mesma no Código Civil de 1916⁹⁸.

⁹⁶ SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. **Licenciamento ambiental em postos de revenda de combustíveis à luz dos princípios constitucionais de defesa do meio ambiente: o caso do município de Natal-RN**. 2010. 181 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

⁹⁷ BRASIL. Constituição Federal, Art. 5º, incisos XXII e XXIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

⁹⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 774.

O novo Código Civil considera a função socioambiental da propriedade ao dispor em seu art. 1.228, caput, § 1º que⁹⁹:

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Dessa forma, para Lemos¹⁰⁰, “o direito de propriedade deixa de ser um direito-garantia do proprietário e passa a ser um direito-garantia da sociedade e a função socioambiental passa a ser a própria razão pela qual a propriedade foi atribuída a um sujeito”.

Corroborando Carvalho apud Milaré¹⁰¹, “a propriedade, sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual”.

Ainda, conforme o que explicita Milaré¹⁰²,

o uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlado, impondo-se-lhe as restrições que forem necessárias para a salvaguarda dos bens maiores da coletividade, de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida.

Para Santilli¹⁰³,

Sobre os bens socioambientais incide um direito coletivo que se sobrepõe ao direito de domínio. Independentemente do domínio público ou privado, o interesse coletivo condiciona e restringe a utilização que o proprietário público ou particular faça dos bens socioambientais. Atenta a tal característica dos bens socioambientais, a doutrina os tem considerado como bens de interesse público.

A função social da propriedade é tema de importante relevância quando consideramos a conjuntura ambiental e suas nuances. Para Machado¹⁰⁴,

reconhecer que a propriedade tem, também, uma função social é não tratar a propriedade com um ente isolado na sociedade. Afirmar que a propriedade

⁹⁹BRASIL. Lei nº 10.406/02. **Código Civil**. art. 1.228, caput, § 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2012.

¹⁰⁰ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 173.

¹⁰¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 774

¹⁰² Idem.

¹⁰³ SANTILLI, Juliana. Os “novos” Direitos Socioambientais. In: _____. (Org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 236.

¹⁰⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 147.

tem uma função social não é transformá-la em vítima da sociedade. A fruição da propriedade não pode legitimar a emissão de poluentes que vão invadir a propriedade de outros indivíduos. O conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental.

Depreende-se então que, mesmo em face da propriedade privada, o direito à utilização desta não se coaduna exclusivamente ao que deseja o seu proprietário. Deve-se, assim, observar os fins de cunho social e econômico estabelecidos no ordenamento jurídico em consideração, seja esta propriedade urbana ou rural, configurando-se assim o cumprimento de sua função socioambiental.

2.7 Princípio da Informação

O princípio da Informação encontra respaldo no art. 225, § 1º, inciso VI da Constituição Federal abaixo mencionado¹⁰⁵:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)

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

Fiorillo¹⁰⁶, ao tratar do assunto, ressalta que “a informação ambiental é corolário do direito de ser informado, previsto nos arts. 220 e 221 da Constituição Federal. O citado art. 220 engloba não só o direito à informação, mas também o direito a ser informado (...)”.

O direito de acesso à informação por parte da população faz-se primordial, já que este setor da sociedade, afora os órgãos ambientais e empreendedores, são os mais atingidos diretamente quando da configuração de um dano ambiental.

Neste sentido, considera Machado¹⁰⁷

A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da

¹⁰⁵BRASIL. Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de agosto de 2012.

¹⁰⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 46.

¹⁰⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 90.

informação – o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não-governamental – tem o que dizer e opinar.

O autor analisa ainda que ¹⁰⁸

Todo cidadão, em princípio, é pessoa legitimamente interessada na qualidade do meio ambiente, que é patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I, da Lei 6.938/81). Como regra geral, a Administração Pública não tem o que ocultar e, por isso, a não ser que ela prove a ilegitimidade do solicitante, não poderá negar a informação. No enfoque da observância do direito da informação ambiental é preciso recordar-se que a Administração existe para servir o administrado e não este àquela.

Podemos depreender por meio de sua análise que este o princípio da Informação tem importância considerável, posto que insurge na promoção da conscientização seja do empreendedor seja da população em geral, para que estes tomem conhecimento do ambiente em que estão inseridos, bem como de suas peculiaridades fazendo com que estejam aptos a participar de debates, a questionar a implantação de empreendimentos juntos aos órgãos ambientais, assim como fazer propostas que venham a corroborar o pensamento de proteção e preservação e reparação do dano ambiental, com vias a promover um desenvolvimento sustentável e eficiente.

¹⁰⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 185.

3. O ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

3.1 Considerações gerais e objetivos comuns atribuídos aos entes federativos

O licenciamento ambiental, como já mencionado, é um dever do Poder Público para garantir a proteção dos recursos disponíveis no meio ambiente, sendo de caráter obrigatório para atividades ou empreendimentos que sejam capazes de degradá-lo.

A Lei Complementar nº 140/11 tem por objetivo regulamentar as competências administrativas comuns aos entes federativos como relação à preservação e proteção ambiental.

Partindo-se do que está disposto em seu art. 1º, a Lei Complementar nº 140/11¹⁰⁹

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

A mencionada lei dispõe ainda, no art. 3º, incisos I, II, III, e IV, como objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios quando do exercício de sua competência comum, as obrigações de¹¹⁰

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

O dispositivo legal ora abordado corrobora o que já havia sido disposto na Resolução do CONAMA nº 237/97 em termos de licenciamento ambiental sendo responsáveis pela sua execução os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

A referida lei aborda ainda questões atinentes à inquietação que sempre esteve presente junto aos que requerem o licenciamento no que se refere aos atrasos nos seus

¹⁰⁹BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2012.

¹¹⁰ Idem, art. 2º, incisos I, II, III, e IV.

procedimentos quando dispõe no art. 14 que “os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento”¹¹¹.

Antes da edição da referida lei, as preocupações também estava relacionadas com a falta de efetividade dos princípios constitucionais, pois, conforme analisa Paim¹¹²,

Os princípios constitucionais da predominância de interesses e da eficiência administrativa que, especialmente, ante a ausência da referida regulamentação, deveriam nortear a atuação dos órgãos incumbidos de promover a defesa e proteção do meio ambiente não se revelaram suficientes para evitar ações dúplices, desperdício de recursos públicos, nem para oferecer à sociedade a segurança jurídica necessária.

Os princípios mencionados sofriam ameaça de violação, considerando que o da predominância do interesse orienta a repartição de competência entre os entes federativos. Sendo assim, são cabíveis à União as questões de interesse geral, aos estados cabem as matérias de interesse regional e aos municípios estão relegadas as questões de predominante interesse local¹¹³

Já o princípio da eficiência administrativa, conforme lições de Silva¹¹⁴ “consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez (...)”.

No caso da proteção ambiental, a aplicação correta da repartição de competências entre os entes federativos ocorria de forma prejudicada, além disso o desperdício de recursos públicos e ausência de eficiência por parte do Poder Público em muitos casos se mostraram presente.

Além disso, trata da harmonia que deve ser apregoada entre o estabelecimento das taxas cobradas para o licenciamento ambiental, bem como os custos reais do serviço prestado pelo órgão ambiental responsável pela emissão da licença, conforme disposto no art. 13, § 3º, quando este dispõe que “os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo”¹¹⁵.

¹¹¹BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2012.

¹¹²PAIM, Maurício Carneiro. **Lei Complementar nº 140/11: primeiras impressões**. Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹¹³SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros. p. 673.

¹¹⁴Idem.

¹¹⁵BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 13, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2012.

Sem dúvida que a redução de custos nos procedimentos para regularização de suas atividades é de grande importância para o denominado empresário, o qual Fazzio Júnior denomina como¹¹⁶

sob a epígrafe empresário estão compreendidos tanto aquele que, de forma singular, pratica profissionalmente atividade comercial, como a pessoa de direito construída para o mesmo fim. Ambos praticam atividade econômica organizada para a produção, transformação ou circulação de bens e prestação de serviços. Ambos tem por objetivo o lucro.

Conforme dispõe o art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal¹¹⁷, “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Daí depreende-se a defesa de um sistema que opera com liberdade econômica, não sendo conferida ao Poder Público a prerrogativa de intervir na vida individual ou no sistema social, salvo, excepcionalmente, nos casos expressos em lei.

No Código Civil de 2002, art. 966¹¹⁸ “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.

Diante do que foi explicitado, pode ser considerado que o processo de desburocratização do empreendedorismo no Brasil foi fato importantíssimo na conjuntura de racionalização e celeridade também no âmbito das concessões das licenças ambientais.

Neste sentido, colabora o novo Código Civil ao dispor em seu art. 970 que¹¹⁹ “a lei assegurará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário, quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes”.

Ocorre que, conforme delinea Ramos apud Souza, o termo “pequeno empresário” estabelecido no novo Código Civil, passou a caracterizar também, os micro e pequenos empresários¹²⁰.

¹¹⁶ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 18.

¹¹⁷ BRASIL. Constituição Federal, art. 170, parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

¹¹⁸ BRASIL. Lei nº 10.406/02, art. 966, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 01 de setembro de 2012.

¹¹⁹ Lei nº 10.4056/02, art. 970. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm. Acesso em 28 de agosto de 2012.

¹²⁰ SOUZA, Giovanni de Paula Costa. **Licenciamento Ambiental Municipal: desafios e barreiras no âmbito do empreendedorismo individual**. 2011. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade do estado do Rio Grande do Norte, natal, 2011. p. 87.

No ano de 2006, foi editada a Lei nº 123, de nominada de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, a qual dispõe em seu art. 68¹²¹.

Considera-se pequeno empresário, para efeito de aplicação do disposto nos arts. 970 e 1.179 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o empresário individual caracterizado como microempresa na forma desta Lei Complementar que aufera receita bruta anual até o limite previsto no § 1º do art. 18-A.

Diante disso, conforme consideração de Souza¹²²

O campo de significância da terminologia pequeno empresário apenas engloba o empreendedor individual, sendo este último compreendido como a subespécie do gênero microempresário composta pelos empresários que possuem menores rendimentos (máximo de trinta e seis mil reais).

Destarte, ao falar-se em pequeno empresário, este será o empresário individual, caracterizado como microempresário que obtém uma receita mínima.

É importante destacar que a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas abarca em seu teor a prerrogativa de simplificação dos procedimentos para a realização de licenciamento ambiental a uma determinada atividade passível de tal procedimento. É fato notório que tal possibilidade se configura em um benefício concedido aos empreendedores individuais.

Tal premissa é reconhecida no art. 6º, caput, da Lei nº 123/06 quando considera que¹²³

Os requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas, no âmbito de suas competências.

Ao discorrer sobre a simplificação da política de incentivo aos empreendedores individuais, micro e pequenos e empresários, no município de Natal/RN, Souza menciona a Lei nº 6.025/2009, a qual em consonância com o que ocorre no restante do país, busca

¹²¹BRASIL. Lei Complementar nº 123/06, art. 68. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

¹²² SOUZA, Giovanni de Paula Costa. **Licenciamento Ambiental Municipal: desafios e barreiras no âmbito do empreendedorismo individual**. 2011. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade do estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2011. p. 85.

¹²³BRASIL. Lei Complementar nº 123/06, art. 6º, caput. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

simplificar os procedimentos relacionados ao licenciamento em geral, inserindo-se, nesse rol, o licenciamento ambiental¹²⁴.

Nesse contexto, procede-se à análise do art. 2º, inciso VIII, da supracitada lei que dispõe que¹²⁵

Art. 2º - O tratamento diferenciado, simplificado, favorecido e de incentivo de que trata esta Lei incluirá, entre outras ações dos órgãos e entes da administração municipal.

(...)

VIII - simplificação, racionalização e uniformização dos requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro, legalização e funcionamento de empresários e pessoas jurídicas, inclusive com a definição das atividades consideradas de alto risco;

Através do entendimento de tal dispositivo, é pertinente considerar que torna-se cada vez mais imperioso que sejam estabelecidas políticas que confirmem maior celeridade e desburocratização para atividades empresárias que desejem funcionar no que tange a todos os procedimentos necessários a sua legalização juntos aos órgãos responsáveis, dentro de suas competências.

Nesse sentido corrobora Milaré ao afirmar que¹²⁶

determinados empreendimentos, dotados de características específicas, em razão do porte, da natureza, da localização, da dinâmica de exploração, e assim por diante, rebelam-se ao trâmite normal do licenciamento (...). Isso não significa que a sua análise poderá ser superficial, mas apenas que se deverá adequar, por exemplo, às fases de implementação da atividade ou mesmo às suas características mais simplificadas, nos casos de empreendimentos capazes de causar pequeno impacto ambiental.

Mais uma vez, a ideia de simplificação dos processos licenciatórios evidencia-se, sendo que obviamente, tal argumento se aplica aos microempresários cujas atividades de pequeno porte devem ser analisadas frente às chances de causar impactos de pouca magnitude, oferecendo-lhes, dessa forma procedimentos menos burocráticos quando da solicitação de suas respectivas licenças ambientais e demais processos correlatos à sua legalização.

¹²⁴ SOUZA, Giovanni de Paula Costa. **Licenciamento Ambiental Municipal: desafios e barreiras no âmbito do empreendedorismo individual**. 2011. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade do estado do Rio Grande do Norte, natal, 2011. p. 87.

¹²⁵ RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 6.025/09, art. 2º, inciso VIII. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20091229.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

¹²⁶ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 433.

Considerando que o meio ambiente não deve ser relegado a segundo plano, Souza pondera ainda que¹²⁷

“a discussão acerca da desburocratização dos procedimentos voltados ao registro e legalização dos empreendedores individuais, perpassa uma análise da receptividade desta premissa empresarial no campo do Direito Ambiental e de sua compatibilidade com o instrumento do licenciamento ambiental”.

Daí, podemos considerar a fundamental importância que o Direito Ambiental tem nas mais diversas searas da sociedade, influenciando inclusive, na forma de como os cidadãos decidem estabelecer suas formas de trabalho, o qual, muitas vezes, é dependente de prévio licenciamento ambiental.

No que concerne à resolução do CONAMA nº 237/97, pode ser averiguada em seu art. 12, §§ 1º e 3º a instrução para que haja a implementação de procedimentos simplificados quando de atividades de pequeno potencial ofensivo, conforme citado abaixo¹²⁸:

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

(...)

§ 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Ao considerar os fatos acima expostos, é notório que a emissão de licenças ambientais deve estar atrelada a procedimentos mais simplificados e menos onerosos a fim de que a regularização de atividades econômicas passíveis de licenciamento ambiental seja cada vez mais procurada por parte dos empreendedores.

Perante tais considerações, é importante conceber a ideia de que não se torna tolerável que empreendimentos de porte e potencial poluidor menores, ou seja, que impliquem na mínima ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, sejam equiparados a empreendimentos de grande porte e potencial poluidor expressivo, os quais exigem estudos

¹²⁷ SOUZA, Giovanni de Paula Costa. **Licenciamento Ambiental Municipal: desafios e barreiras no âmbito do empreendedorismo individual**. 2011. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade do estado do Rio Grande do Norte, natal, 2011. p. 85.

¹²⁸ BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, art. 12, §§ 1º e 3º. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

mais aprofundados e de análise mais demorada, durante processo de licenciamento ambiental, sendo pertinente, portanto, a configuração de ações de tornem mais dinâmico o procedimento de licenciamento ambiental para tais atividades.

Ademais, sendo alvo do presente trabalho, impende mencionar que, no tocante à Lei Complementar nº 140/11, um de seus aspectos mais importantes é que ela seja eficaz na fixação das normas por ela estabelecidas, extinguindo por completo os inúmeros conflitos de competência existentes e que chegavam para serem dirimidos juntos ao judiciário gerando dificuldade na implantação de novas atividades utilizadoras dos recursos ambientais disponíveis.

3.2 Regulamentação de competências concernentes ao Licenciamento Ambiental

O processo de licenciamento ambiental tem como principais normas legais a Lei nº 6938/81, mais conhecido como a Política Nacional do Meio Ambiente; a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, a qual foi responsável pelo estabelecimento das diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, responsável por caracterizar os procedimentos e critérios, bem como reafirmando os princípios de descentralização presentes na PNMA e na Constituição Federal atual.

A resolução do CONAMA nº 237/97 até pouco tempo atrás se configurava como o dispositivo legal básico responsável por definir as atribuições dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no âmbito do licenciamento ambiental estabelecido no Brasil cujas fundamentações são oriundas da Política Nacional do Meio Ambiente.

Com relação às questões de licenciamento ambiental, antes mesmo, bem como após a regulamentação da referida Resolução, havia uma enorme dificuldade em se determinar com precisão qual a instância federativa responsável pela realização do mesmo.

Em muitos casos, o que se observou, por vezes, foi a realização de licenciamentos ambientais simultâneos nos âmbitos federal, estadual e municipal, concomitantemente. Não há dúvidas de que tal situação era responsável pelo sentimento de completa insegurança do ponto de vista jurídico, bem como, de despesas vultosas e totalmente desnecessárias impostas aos empreendedores responsáveis pelas atividades e empreendimentos os quais se desejava implantar e operar.

Baseando-se nos ensinamentos de Canotilho¹²⁹,

O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção da confiança), pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses atos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.

Sendo assim, e à luz das questões ambientais, o princípio da segurança jurídica tem o objetivo de promover a estabilidade das relações jurídicas favorecendo a correta atuação dos órgãos ambientais responsáveis junto aos empreendedores, de forma que a legislação ambiental seja aplicada de forma eficaz sem que saiam prejudicados o Poder Público e os empreendedores interessados por meio da utilização de medidas e procedimentos equivocados.

Foi neste cenário que a Resolução nº 237/97 foi instituída pelo CONAMA com vistas a sanar tais entraves e definir a distribuição de atribuições comuns aos seus entes federativos.

Conforme disposto art. 24 da Constituição Federal, o gerenciamento do meio ambiente, em sua integralidade, deve ser feito de forma concorrente pela União, dos Estados e do Distrito Federal¹³⁰.

A Carta Magna prevê também a competência comum dos entes federativos com vias de proteção ambiental. Contudo, no parágrafo único do art. 23, da Constituição Federal está previsto que¹³¹ “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Sendo assim, em razão de tal função ter sido vinculada à promulgação de uma Lei Complementar, muitos passaram a enxergar que a Resolução do CONAMA nº 237/97 como sendo inconstitucional.

A Lei Complementar nº 140/11, sancionada pela presidenta da República Dilma Roussef, remonta originariamente do Projeto de Lei Complementar nº 12, apresentado pelo deputado federal Sarney Filho, ao Congresso Nacional no ano de 2003.

¹²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 257.

¹³⁰ BRASIL. Constituição Federal, art. 24. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de agosto de 2012.

¹³¹ Idem, art. 23, parágrafo único.

O dispositivo surge com a intenção de dirimir tais conflitos e no quesito referente à distribuição de competências, o que se pode observar é que o nível de alcance do impacto ambiental foi o critério mantido e estabelecido para se definir a quais entes federativos cabe a responsabilidade de conferir as licenças ambientais requeridas.

Os impactos de incidência local revelam a competência dos municípios para proceder ao licenciamento ambiental. Caso o impacto, dentro de um mesmo estado, atinja mais de um município, deve ser realizado em nível estadual e, caso suplante as fronteiras do estado ou mesmo do país, o licenciamento ambiental, nestes casos é de competência do órgão ambiental federal.

Tal dispositivo legal, ao tratar de instrumentos de cooperação, dispõe em seu art. 4º, incisos I ao VI, que os entes federativos, entre a gama dos existentes, podem utilizar-se de¹³²

- I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
- II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;
- VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

A consagração de tais instrumentos de cooperação, bem como de outros não previstos firmam o propósito de sua utilização com vias de se atingir as finalidades de cooperação que devem haver entre os entes federativos.

A lei dispõe ainda a possibilidade de delegação a outro ente destinatário, por determinado ente administrativo, para a execução de ações que sejam a ele inicialmente atribuídas, desde que aquele possua órgão ambiental capacitado (técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda que lhe será delegada), bem como disponha de conselho de meio ambiente¹³³.

As ações de cooperação estão definidas e distribuídas entre os entes federativos.

Conforme disposto no art. 7º, algumas dessas ações administrativas cabíveis à União¹³⁴:

¹³²BRASIL. Constituição Federal, art. 4º, incisos I, II, III, IV, V e VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012

¹³³BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 5º, caput e parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2012.

¹³⁴ Idem.

- I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;
- (...)
- VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;
- VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
- IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;
- (...)
- XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;

Neste sentido, pode ser verificado que é atribuído à União, dentre outras, a responsabilidade de formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como sua articulação com a Política de Recursos Hídricos. Além disso, lhe cabe o estabelecimento do zoneamento ambiental em nível nacional e regional, a organização e manutenção do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente, bem como a gestão do patrimônio genético, controle de biodiversidade e pesca. Com relação às autorizações para manejo e supressão de espécimes vegetais, atua no âmbito dos empreendimentos por ela licenciados e unidades de conservação, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APA's).

Em nível estadual, verifica-se que a forma escolhida para o estabelecimento de competência foi a de cunho residual, ou seja, é conferido aos estados o poder de licenciar o que não for atribuído à União nem aos Municípios. O art. 8º dispõe como sendo ações administrativas cabíveis aos Estados¹³⁵

- I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;
- (...)
- VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;
- VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;

No que se refere às atribuições administrativas conferidas aos estados, observa-se que estas foram estabelecidas de modo semelhante ao da União, abarcando dentre o rol elencado na lei, a formulação e manutenção da Política Nacional do Meio Ambiente e cumprimento da Nacional, a organização e manutenção do Sistema Estadual de Informações sobre o meio ambiente e alimentação do sistema nacional, divulgação de lista de animais que estejam em risco de extinção, bem como a autorização para que os estados sejam responsáveis

¹³⁵BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 8º, incisos I, VII e VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2012.

pelo licenciamento de atividades que se localizem em Unidades de Conservação as quais vier a instituir, com exceção de APA's. também lhe é cabível a autorização para manejo e supressão de vegetação em florestas públicas estaduais, nas unidades de conservação mencionadas, empreendimentos que vier a licenciar e em imóveis rurais, excetuando-se as atribuições conferidas à União. Em suma, aos estados cabem a administração dos recursos ambientais e promoção de seus programas diretamente ligados ao meio ambiente.

O art. 9º dispõe como sendo ações administrativas cabíveis aos Municípios¹³⁶

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

Aos municípios cabe a ação de formulação e implantação da Política Municipal de Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, como também a função de executar no âmbito do seu território as políticas estadual e nacional, fornecendo dados para os sistemas de informação dos outros entes. Cabe também aos municípios a elaboração de Plano Diretor, observando-se os zoneamentos ambientais estabelecidos pela União e pelo estado.

Conforme disposto no art. 10, as ações administrativas cabíveis ao Distrito Federal são aquelas previstas nos arts 8º e 9º.

3.3 Atuação supletiva e subsidiária no licenciamento ambiental

Uma questão importante abordada no texto da nova lei é possibilidade de delegação de determinadas ações administrativas entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Foi estabelecida na Lei Complementar nº 140/11 a figura da atuação subsidiária, consistente, conforme disposto no art. 2º, inciso III, na “ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei

¹³⁶BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 9º, incisos I, III, VII e IX. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

Complementar”. Sendo previsto ainda, no art. 16, caput, que “a ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação”¹³⁷.

A Lei Complementar nº 140/11 trata ainda, da atuação, em caráter supletivo, de outros entes da federação quando considera, no art. 2º, inciso II, tal mecanismo como “ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar”¹³⁸.

Ao discorrer sobre esta atuação, a recente lei, em seus arts. 14, § 3º e 15 infere sobre a possibilidade de atuação de um outro ente federativo mais abrangente no quesito de competência que não o responsável inicialmente pelo licenciamento. Essa atuação supletiva se dá quando não houver sido estabelecido um órgão ambiental executor ou deliberativo, bem como quando o órgão ambiental responsável pelo licenciamento incorra em demora injustificada neste procedimento¹³⁹.

O supramencionado art. 15, ao tratar da atuação de caráter supletivo, dispõe o seguinte¹⁴⁰:

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

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

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

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

No que se refere às ações de competência de fiscalização ambiental atribuída aos entes federativos, o novo dispositivo dispõe no art. 17¹⁴¹

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

¹³⁷BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 16, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

¹³⁸ Idem, art. 2º, inciso II.

¹³⁹ Idem, art. 14, § 3º e art. 15

¹⁴⁰ Idem, art. 15.

¹⁴¹ Idem, art. 17, caput.

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

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

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

Dessa forma, a competência fiscalizatória conferida aos entes federativos, revela uma atribuição comum a todos eles no intuito de haja celeridade e urgência na tomada de medidas que visem a não ocorrência da degradação do meio ambiente, mesmo sendo de competência do órgão licenciador a lavratura de auto de infração e o estabelecimento de procedimento administrativo. Tal aspecto também confere uma segurança jurídica mais eficaz junto aos empreendedores, posto que em outras épocas, por causa de um mesmo ato, estes estavam à mercê da possibilidade de aplicação de diferentes penalidades entre os diferentes entes da federação.

3.4. Argumentos desfavoráveis à Lei Complementar nº 140/11

O advento da Lei Complementar nº 140/11, apesar de ter sido recepcionada com louvor e alívio por muitos setores da sociedade, está eivado de posicionamentos, muitas vezes, que lhe são contrários seja por doutrinadores, seja por representantes de órgãos ambientais ou mesmo por outros representantes da sociedade que externam suas preocupações com as causas ambientais e de como são geridas pelos órgãos responsáveis.

Em que pesem os argumentos favoráveis supramencionados, para muitos, a entrada em vigor, da lei ora em discussão, não foi de tantas benesses quanto se esperava.

Conforme a seguinte consideração, quando da apresentação do seu projeto de Lei Complementar, o deputado Sarney Filho¹⁴²

¹⁴² GIOVANINI, Dener. **Lei Complementar 140 – O prenúncio do caos**. Reflexões ambientais. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/dener-giovanini/lei-complementar-140-%E2%80%93-o-prenuncio-do-caos/>>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

buscava atender diversas recomendações oriundas da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigava o tráfico de animais silvestres, e da qual ele foi o relator. Sarney Filho apresentou um projeto de Lei consistente e extremamente benéfico ao país. Porém, passados 8 anos e após transitar em diversas Comissões na Câmara e no Senado Federal, o projeto de Sarney Filho foi totalmente desfigurado em sua intenção inicial. O projeto recebeu diversas emendas e foi relatado no Senado pela senadora Kátia Abreu, entre outros. A boa intenção de Sarney Filho perdeu-se no emaranhado de emendas e versões que foram anexadas ao projeto original.

Para Giovanini, ao passo que regulamenta as atribuições da União, Estados e Municípios no que tange à proteção ambiental, emissão de licenças e gestão do uso da fauna e da flora silvestres, a Lei Complementar nº 140/11 permitiu a descentralização de tais processos juntos aos órgãos responsáveis, fazendo com que estes fossem espalhados país afora, permitindo que competências que antes eram próprias da União, ficassem a mercê da conveniência partidária existente nos estados e municípios do Brasil¹⁴³.

O autor alerta também para a possibilidade de ocorrência de enormes impactos ambientais no futuro, tendo em vista a respectiva lei permitir que a responsabilidade das decisões ambientais fiquem sujeitas aos interesses político-partidários instaurados em nível de estados e municípios, prejudicando inclusive, o acompanhamento, pela sociedade dos atos administrativos tomados no país afora, bem como na facilidade de que hajam atos de corrupção praticados por aqueles que tem o meio ambiente como um meio de lhes produzir riquezas sem que haja preocupação com a sua preservação e proteção¹⁴⁴.

Nessa conjuntura, os processos licenciatórios, fiscalizatórios e demais correlatos estabelecidos em lei, passariam a carecer de maior segurança seja na esfera jurídica quanto na observação de conhecimentos técnicos pertinentes à proteção e preservação ambiental, gerando incertezas e perigos iminentes nesse âmbito, posto que a autonomia conferida a estados e municípios é considerável.

Tal situação torna-se impraticável, posto que a segurança que deve ser delegada a tais procedimentos é primordial entre empreendedores, representantes da sociedade, e o Poder Público, levando-se em consideração, para isso, o posicionamento de Sarlet apud Tavares que define que o direito à segurança jurídica abrange, dentre outros elementos, o direito à estabilidade máxima da ordem jurídica e da ordem constitucional¹⁴⁵.

¹⁴³ GIOVANINI, Dener. **Lei Complementar 140 – O prenúncio do caos**. Reflexões ambientais. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/dener-giovanini/lei-complementar-140-%E2%80%93-o-prenuncio-do-caos/>>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 672.

Giovanini pondera ainda que outro aspecto negativo disposto na Lei Complementar nº 140/11 é o que estabelece seu artigo 17, caput, quando dispõe que¹⁴⁶

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

Tal dispositivo, ao conferir o poder de fiscalização ambiental somente ao órgão responsável por emitir a licença ambiental representa um entrave no avanço nas medidas de proteção e preservação ambiental em nível nacional, posto que não possibilitaria a fiscalização por órgãos federais¹⁴⁷.

A celeuma levantada sobre o suposto esvaziamento das competências da União, no caso, exercida pelo IBAMA é latente, pois mesmo que o § 3º, do art. 17 da Lei Complementar nº 140/11¹⁴⁸ permita que qualquer ente federativo possa exercer a função de fiscalização de empreendimentos potencialmente poluidores, posto a competência constitucional ser comum, bem como lhe ser conferido o poder de promover as medidas necessárias em situações de emergência na iminência de que ocorra um dano ambiental, sempre prevalecerá o Auto de Infração emitido pelo ente competente pelo licenciamento ambiental, caso se verifique uma infração ambiental.

Gomes reflete que isso pode caracterizar um retrocesso à proteção ambiental, já que, normalmente, as multas aplicadas em nível da União são maiores do que as aplicadas pelos estados e/ou municípios, podendo vir a prejudicar a função coercitiva da sanção pecuniária¹⁴⁹.

Não se pode olvidar que sanções de cunho pecuniário, na grande maioria das vezes, se configuram como o principal meio coercitivo para impedir que atividades que degradam o meio ambiente venham a perpetuar a situação de perigo ambiental por elas provocadas. Sendo assim, estando o principal ente responsável por imputar pesadas multas com suas funções

¹⁴⁶BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011, art. 16, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

¹⁴⁷GIOVANINI, Dener. **Lei Complementar 140 – O prenúncio do caos**. Reflexões ambientais. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/dener-giovanini/lei-complementar-140-%E2%80%93-o-prenuncio-do-caos/>>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

¹⁴⁸BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 17, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

¹⁴⁹GOMES, Mariana Evangelista de Holanda. **Breve Análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum**. Disponível em: <<http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-compet%C3%Aancia-ambiental-comum/>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

prejudicadas, nada mais interessante para os empreendedores que atuem causando poluição ambiental.

A Lei Complementar nº 140/11, ao tratar das ações administrativas de competência dos municípios, dispõe em seu art. 9º, inciso XIV, alínea “a” que¹⁵⁰

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

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

As críticas dirigidas a este dispositivo se atêm ao fato de que o conceito de impacto local aqui tratado será inferido pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Conforme tese de Gomes, o estado não tem o poder de conceituar impacto local, a fim de que esta definição tenha a obrigação de ser utilizada pelos municípios no seio de suas atribuições próprias, uma vez que os entes federativos não possuem hierarquia entre si. Esta interferência estatal poderia causar o cerceamento da competência municipal de licenciamento¹⁵¹.

Para a autora¹⁵²

não se pode negar que o licenciamento e fiscalização são grandes fontes de arrecadação e que ninguém quer abrir mão de verbas de forma tão fácil. Por outro lado, a interpretação do conceito de impacto local pelo estado pode violar a competência municipal privativa de ordenamento e planejamento do território do município, nos termos do artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 9º, inciso XIV, alínea “a”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 21 de agosto 2012.

¹⁵¹ GOMES, Mariana Evangelista de Holanda. **Breve Análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum.** Disponível em: <<http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-compet%C3%Aancia-ambiental-comum/>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹⁵² GOMES, Mariana Evangelista de Holanda. **Breve Análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum.** Disponível em: <<http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-compet%C3%Aancia-ambiental-comum/>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

O dispositivo acima mencionado dispõe ser de competência municipal a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano¹⁵³.

Corroborando o posicionamento acima, Mukai analisa que¹⁵⁴

Esta norma é absolutamente inconstitucional, pois o Município não pode obedecer tipologia ditada por um órgão estadual (sob pena de invasão de competência do Estado no Município); ou talvez tenha havido um equívoco do legislador: onde está Conselhos Estaduais, ele quis dizer Conselhos Municipais.

De posse de tais informações, considera-se ainda o posicionamento de Bonavides ao analisar a importância oferecida à autonomia municipal nos últimos tempos, o qual pondera que¹⁵⁵

As prescrições da Carta Magna de 1988 no que tange à autonomia municipal, revelam que tais mudanças alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do país, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo.

Ademais, a Constituição Federal assegura a autonomia dos municípios através dos arts. 18 e 19, protegendo-os ainda contra ações dos estados, conforme disposto no art. 34, inciso VII, c da supramencionada Carta Magna. Dessa forma, conforme dispõe Silva, a autonomia municipal está assentada nas capacidades normativa própria, de auto-organização, autogoverno e auto-administração, não sendo permitido que os estados em casos que tratem destes assuntos¹⁵⁶.

Tomando-se por base o que foi acima disposto, é válido inferir que a competência dos municípios no que tange ao planejamento, ordenamento, licenciamento e atividades de fiscalização não pode ser ameaçada pela determinação dada por outro ente federativo do que seria impacto local.

A violação ao regime federativo também é ponto criticado quando da análise da recente lei. O próprio conceito de Federação estaria prejudicado diante da alegação de inconstitucionalidade destes dispositivos.

¹⁵³BRASIL. Constituição Federal, art. 30, inciso VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁵⁴ MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20-%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Malheiros editores. 2011. p. 344.

¹⁵⁶ SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros. p. 641.

A constituição Federal, em seu art. 1º, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Além disso, em seu art. 18, caput, dispõe-se que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”¹⁵⁷.

Para Motta, “o estado federado é aquele onde, no plano interno, se opta pela existência de uma ordem jurídica central e várias parciais, todas com algum grau de autonomia. Pratica-se a descentralização, não só administrativa, mas também política”¹⁵⁸.

No estado federado as entidades são autônomas e dotadas de prerrogativas fixadas constitucionalmente as quais não podem ser alteradas ou suprimidas pelo governo central de forma unilateral.

Tomando-se por base tais conceitos, Mukai infere que o regime federativo foi ainda violado em mais duas ocasiões. A primeira revela-se no art. 4º, §§ 2º, 3º e 4º que tratam da composição da Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e da Comissão Bipartite do Distrito Federal, respectivamente, oferecendo aos seus participantes condições de paridade. A inconstitucionalidade residiria no fato de que não podem fazer parte de um colegiado da Administração Nacional representantes dos entes Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, já o segundo ponto de violação do regime federativo partiria da análise do art. 9º, inciso I da Lei Complementar nº 140/11, pois nenhuma norma federal ou estadual pode obrigar o ente federativo municipal a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, posto que não é permitida hierarquia administrativa¹⁵⁹.

Nesse sentido, corrobora Tavares ao afirmar que, diante da autonomia conferida às entidades integrantes da federação, não se pode falar em hierarquia entre as mesmas, posto que são estruturantes do modelo federativo nacional¹⁶⁰.

Sendo assim, União, Estados e Municípios são autônomos, dentro das atribuições e competências que lhes são conferidas pela Constituição Federal de 1988.

¹⁵⁷BRASIL. Constituição Federal, art. 1º, caput e art. 18, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁵⁸ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005. P. 228.

¹⁵⁹ MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20-%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹⁶⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 968.

Consubstancia-se tal posicionamento tomando por base o art. 18 da Constituição Federal o qual prevê o regime federativo, garantindo, autonomia paritária aos entes federativos.

Esta autonomia federativa, para Silva, assenta-se em dois elementos básicos quais sejam a existência de órgãos governamentais próprios não sendo dependentes dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; e a posse de competências exclusivas¹⁶¹.

Ainda na seara de argumentos contrários à Lei Complementar nº 140/11 no tocante a dispositivos que abolem o regime federativo, Mukai, ao analisar o arts. 15 e 16 da lei, os quais tratam, respectivamente, das atuações em caráter supletivo e subsidiário, infere que “tais disposições estilhaçam as autonomias dos entes federativos e ignoram completamente o caráter rígido da Constituição de 1988, ofendendo e tornando letra morta o regime federativo”¹⁶².

Nessa conjuntura, ao considerar que autonomia não significa desunião dos entes federados, Machado pondera que esta não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Na realidade, a autonomia mencionada deve possibilitar que município possua sistemas de atuação administrativa diferentes aos vigentes nos Estados. Estes, por sua vez, podem ter, nesse contexto, sua organização administrativa ambiental diferente da vigente no governo federal. Conclui-se assim que as normas gerais federais ambientais não podem intervir na autonomia dos estados e dos municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à estruturada no âmbito federal¹⁶³.

O art. 18 da Lei Complementar nº 140/11 dispõe que “Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência”¹⁶⁴.

A partir da sua análise, Mukai o considera inconstitucional ao alegar que¹⁶⁵

¹⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros. p. 100.

¹⁶² MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20-%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **A Competência Ambiental na Constituição Federal e uma Possível Lei Complementar**. p. 5. Disponível em: <<http://www.unimep.br/~pamachad/COMPETENCIA%20AMBIENTAL%20E%20O%20ARTIGO%2023.pdf>>. Acesso em 08 de setembro de 2012.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 18, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁶⁵ MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20-%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

A Constituição Federal estabelece a incidência da norma, imediata e desde logo, aos fatos e atos que estão em procedimentos e processo de tramitação em curso, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada e, ainda, é da doutrina e da jurisprudência pátria a teoria da retroação da lei mais benéfica. Aduz-se também que esta Lei Complementar no que diz respeito às competências ambientais, em especial é apenas interpretativa, eis que não é ela que estabelece as competências dos entes federativos, mas sim a própria Constituição.

Nesse diapasão, alude-se que em se tratando de normas do tipo mencionado e as estando eivadas de constitucionalidade, estas são aplicadas imediatamente, bem como retroativamente, se estiverem inseridas na possibilidade de serem mais benéficas a fatos e atos jurídicos anteriores¹⁶⁶.

Sendo assim, e tomando-se por base que é cabível à Constituição Federal disposições acerca das competências constitucionais, não deve ser incumbida a tal dispositivo da recente lei essa prerrogativa.

Outra manifestação contrária à lei ora abordada se deu quando a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA) ajuizou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4757) contra o mencionado dispositivo, em prol de uma higidez ambiental e constitucional.

Para a ASIBAMA¹⁶⁷

o meio ambiente ficou menos protegido com o estabelecimento de competências ambientais privativas para estados, distrito federal e municípios, uma vez que a maioria deles não está preparada para tais ações, e a união estaria impedida de agir, pois teria perdido essas atribuições com a promulgação da lei.

A associação sustenta que a atuação do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) permitia à União atuar em qualquer hipótese quando a legislação ambiental não era cumprida e que, agora, a limitação das competências ambientais dos entes federativos dificultam a atuação da União em um cenário em que os demais órgãos ambientais carecem de infraestrutura adequada.

A Associação requer a impugnação da lei argumentando que existe uma inconstitucionalidade formal e várias inconstitucionalidades materiais em seu corpo,

¹⁶⁶ MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20-%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

¹⁶⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=209095>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

partilhando do posicionamento já demonstrado linhas acima de que há uma perda significativa por parte da União em relação as suas atribuições de proteção ambiental, tendo em vista o firmamento de competências ambientais privativas nos âmbitos dos estados, municípios de Distrito Federal ao considerar o despreparo destes e carência de infraestrutura apropriada para atuar em tais proporções.

Pondera também que a Lei Complementar nº 140/11 causou significativas alterações no SISNAMA e no CONAMA, posto que¹⁶⁸

criou uma estrutura nova chamada Comissão Tripartite (em todos os níveis da federação, vide inciso III e §§ 2º ao 5º, do art. 4º, da LC nº 140/2011) e lhe deu o poder genérico de fazer “proposição” sobre o licenciamento (vide art. 7º, inciso XIV, “h” e parágrafo único). Com efeito, o SISNAMA e o CONAMA foram atingidos.

O SISNAMA teria sido impactado, pois houve a transferência de atribuições da União para Estados e Municípios e a criação da Comissão Tripartite Nacional gerou mais um ente que passou a gravitar paralelamente ao desenho já consolidado de órgãos e entes ambientais. Por sua vez, o CONAMA também teria perdido competências para a nova Comissão Tripartite.

A inconstitucionalidade formal trata da alteração de conteúdo no Senado Federal sem retorno para a Câmara dos Deputados.

A lei ora em estudo padeceria então “de um grave vício formal de inconstitucionalidade pois, o Congresso Nacional não obedeceu ao processo legislativo estabelecido no parágrafo único do art. 65, da Constituição”¹⁶⁹.

Depreende-se assim que a própria Constituição Federal prevê o retorno de uma norma durante o processo legislativo, à casa iniciadora, uma vez que, em isso não acontecendo, incorreria em inconstitucionalidade formal da Lei.

Dentre às inconstitucionalidades materiais alegadas pela Associação, podemos citar a suposta violação ao caput do art. 225 da Constituição Federal o qual não permite o fracionamento privativo de atribuições do Poder Público para a defesa ambiental¹⁷⁰. A análise de tal dispositivo permite concluir que é imposto ao Poder Público, ou seja, aos entes federativos a responsabilidade de proteção do meio ambiente.

¹⁶⁸ **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Liminar urgente em face da Lei Complementar nº 140/11.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ BRASIL. Constituição Federal, art. 225, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

O mencionado dispositivo estaria sendo violado, por exemplo, no art. 17, § 2º e 3º da Lei Complementar nº 140/11, o qual baliza que¹⁷¹

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

(...)

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

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

Neste sentido, a Lei Complementar nº 140/11 estaria agredindo o princípio e o dever constitucional de cooperação, posto que segrega e limita as competências ambientais de fiscalização em um ou outro ente federativo, sob argumento de exercer a competência regulamentar do parágrafo único do art. 23 da Constituição¹⁷².

Impende ressaltar que a cooperação aqui mencionada deve atuar sobremaneira no intuito de favorecer o equilíbrio do desenvolvimento, bem como do bem-estar em âmbito nacional. Assim, a limitação de competências interfere de maneira negativa nas responsabilidades de proteção ambiental conferida aos entes federativos.

A competência atribuída aos entes federados tem como fonte a própria Constituição, pois, em não sendo assim, a cooperação entre os mesmos estaria prejudicada, favorecendo que determinado ente federativo pudesse ter a prerrogativa de se sobrepôr a outro tendo em vista sua melhor estruturação, capacidade técnica ou mesmo poder político expressivo.

Nestes termos, a proteção ambiental teria sido relegada a um plano inferior, com o estabelecimento de competências privativas para os entes federativos, limitando-se a atuação da União, além de considerar que grande parte de tais entes não estão preparados para assumir e atuar de forma eficaz dentro do que lhes é atribuído. Não haveria então a cooperação

¹⁷¹BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 17, §§ 2º e 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 05 de agosto 2012.

¹⁷²**Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Liminar urgente em face da Lei Complementar nº 140/11.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?sequobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

necessária, impostas em nível de Constituição, para que configurasse a situação de completa proteção e preservação do meio ambiente.

A Associação em tela, também alega que os mencionados dispositivos da recente lei, violam o caput do art. 23 da Constituição Federal por transformar competências comuns em privativas.

A inconstitucionalidade conferida a tal dispositivo reside no fato de que a Lei Complementar nº 140/11, ao dividir as atribuições dos entes federativos de forma privativa, teria desprezado o federalismo cooperativo abarcado em nível em nível de Constituição Federal.

Neste sentido, alude que a recente lei, mais uma vez atacaria o princípio de cooperação ao transformar competências comuns (incisos III, VI e VII, do art. 23) em competências privativas, corrompendo o dever de ação conjunta de todos os entes federativos para alcançar os escopos ambientais ali dispostos¹⁷³.

Não se pode olvidar que tal princípio encontra-se insculpido no art. 225 da Constituição Federal, quando dispõe ser dever de toda a coletividade, bem como do Poder Público a tarefa de proceder à defesa e preservação do meio ambiente de uma forma sustentável. Nessa conjuntura, a concretização eficaz de uma política ambiental preventiva necessita, de maneira imprescindível, da atuação de todos os setores da sociedade.

Sendo assim, não se pode olvidar que a eficácia da tutela ambiental está atrelada à atribuição de competências constitucionais materiais comuns aos entes federados mediante a concreção de uma atuação administrativa que se firme de forma cooperada.

Também critica-se a Lei Complementar nº 140/11 quando se pondera que esta ataca diretamente o princípio da eficiência elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal, o qual dispõe que¹⁷⁴ “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

¹⁷³ **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Liminar urgente em face da Lei Complementar nº 140/11.** Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁷⁴ BRASIL. Constituição Federal, art. 37, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

O princípio da eficiência, balizando-se no que dispõe Motta, “significa a busca de qualidade e produtividade, de resultado, nas decisões e condutas da Administração com vias de atendimento ao interesse público”¹⁷⁵.

Neste sentido, a recente lei passou a afrontar tal princípio ao permitir, por meio de seu art. 17, § 3º, que haja até três processos análogos sobre o mesmo fato, oriundos de autuações de um órgão ambiental municipal, estadual e federal caracterizando, assim, a duplicação ou triplicação de autuações, processos e defesas, sendo que apenas um processo prevalecerá, promovendo, enorme desperdício de tempo e dinheiro onde todos os envolvidos são prejudicados¹⁷⁶.

Dessa forma, as ações do Poder Público estariam prejudicadas, posto que a partir de então surgirão inúmeros processos os quais serão relegados à extinção, se lavrados por órgão ambiental tido como incompetente, dificultando a punição do infrator.

O artigo ora atacado, também estaria eivado de inconstitucionalidade ao violar devido processo legal (arts. 5º LIV), o princípio de que ninguém será processado senão pela autoridade competente (art. 5º LIII) e a segurança jurídica e a proteção da confiança, todos previstos em nossa Carta Magna.

Para Tavares, “o devido processo legal, no âmbito processual, significa a garantia concedida à parte processual para utilizar-se da plenitude dos meios jurídicos existentes”¹⁷⁷.

Para Grinover apud Tavares¹⁷⁸,

a plenitude de defesa, referida no conceito de devido processo legal, significa o direito à defesa técnica, à publicidade da decisão, à citação, à produção ampla de provas, ao juiz natural, aos recursos legais e constitucionais, à decisão final imutável, à revisão criminal, ao duplo grau de jurisdição.

Portanto, o devido processo legal, em sua essência, garante um controle mais substancial dos atos jurídico-estatais, principalmente no tocante aos atos administrativos, favorecendo a correta eficácia do princípio do Estado Democrático de Direito em sua totalidade.

¹⁷⁵ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus. 2005. P. 279.

¹⁷⁶ **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Liminar urgente em face da Lei Complementar nº 140/11**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

¹⁷⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 648.

¹⁷⁸ Idem, p. 648.

Conforme lições de Carvalho Filho no que tange aos princípios da segurança jurídica e à proteção à da confiança, tem-se que¹⁷⁹

Pelo primeiro, confere-se relevo ao aspecto objetivo do conceito, indicando-se a inafastabilidade da estabilização jurídica; pelo segundo, o realce incide sobre o aspecto subjetivo, e neste sublinha o sentimento de indivíduo em relação a atos, inclusive e principalmente do Estado, dotados de presunção de legitimidade e com a aparência de legalidade.

Ao indivíduo é conferido o direito subjetivo de garantia de segurança no que tange ao conhecimento prévio de qual processo deverá se defender, bem como, se o ente federativo incompetente conduzir, as decisões daí resultantes devem garantir ao jurisdicionado o direito subjetivo de obter segurança na validade de uma determinada decisão.

Ao tomar por base tal argumento, defende-se a ideia de que o processo movido pelo órgão ambiental do ente federativo, sendo incompetente para tal, geraria uma gama de incertezas a ponto de afrontar os princípios supramencionados, posto que não se vislumbra uma segurança jurídica eficaz baseada em uma norma que consente a possibilidade de existência de triplicidade de processos administrativos sobre o mesmo dano ambiental. Tal fato prejudica sobremaneira o devido processo legal (formal ou material), posto que não se garante ao autuado segurança alguma quando este vier a proceder sua defesa em processo de caráter transitório de incerto quanto aos efeitos da coisa julgada administrativa¹⁸⁰.

Portanto, o dispositivo da Lei Complementar nº 140/11 ora questionado estaria violando itens fundamentais e previstos legalmente para a consecução da defesa e proteção de quem seja parte de processos administrativos quais sejam, o devido processo legal, a segurança jurídica, a proteção da confiança e a garantia de que ninguém será processado senão pela autoridade competente.

Ademais, há de se considerar que a Lei Complementar nº 140/11, ao limitar o poder de polícia atribuído ao IBAMA violaria a garantia constitucional de meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, tendo em vista afastar cooperação entre os entes federativos, provocando assim um rebaixamento do nível de proteção das normas ambientais.

A revogação da atuação supletiva fiscalizatória da União, por meio do IBAMA, relegaria a segundo plano a cooperação dos entes federativos violando a essência constitucional que confere ao Poder Público a atribuição comum na defesa do meio ambiente.

¹⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p 34.

¹⁸⁰ Idem.

Tal situação se configura em retrocesso em relação à proteção ambiental, atingindo ainda o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, previsto e consolidado na Constituição Federal brasileira.

Vale ressaltar que antes da edição da nova lei, quando um determinado ente federativo falhasse na aplicação de seu poder de polícia ambiental, a atuação de outro ente poderia se fazer presente, sendo a União a detentora do poder de agir, quando todos os outros não atuassem eficazmente.

A Lei Complementar nº 140/11 revelaria indícios de inconstitucionalidade também ao estabelecer em seu art. 14, § 4º que¹⁸¹

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Neste caso, a violação estaria atrelada à possibilidade de criação de uma hipótese fictícia de autorização ambiental em razão da mora administrativa, sendo inconcebível que haja a permissão de que, em caso de demora do órgão ambiental competente em proceder à emissão de determinada licença ambiental, permita-se a criação de uma falsa autorização ambiental ao empreendimento em decorrência desta falha.

É obrigação do Poder Público, atuar com eficiência dentro do que exigem suas responsabilidades legais, não se justificando assim, o afastamento das devidas exigências constitucionais até que se dê por concluso o processo administrativo.

As divergências no que tange à aplicação da Lei Complementar 140/11 são de grande monta e necessitam de uma observação cautelosa a fim de que desenvolvimento econômico seja permitido, no entanto, garantindo-se a manutenção dos recursos ambientais, bem como dirimindo as questões jurídicas advindas com a promulgação da lei.

A partir da análise das informações acima expostas, verifica-se que a promulgação da Lei Complementar nº 140 não se deu de forma pacífica entre os mais diversos setores da sociedade, sejam em nível de doutrina, de profissionais da área jurídica, dos próprios órgãos ambientais e de representantes da população civil como um todo.

¹⁸¹BRASIL. Lei Complementar 140/2011, art. 14, § 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 05 de agosto 2012.

Para muitos, a recente lei surge para preencher uma enorme lacuna existente no país no que se refere à necessidade de regulamentação de determinados dispositivos constitucionais até então pendentes.

Para outros, apesar dos esforços verificados em torná-la eficiente, o grande número de alterações sofridas antes de sua aprovação, bem como a falta de conhecimento jurídico que muitas vezes permeou seu desenvolvimento, tornou-a, em muitos momentos, inócua e de impossível aplicação.

CONCLUSÃO

A partir dos assuntos tratados no presente trabalho, pode-se inferir que as questões ligadas à seara ambiental estão cada vez mais presentes no seio da sociedade, posto que o estabelecimento de um meio ambiente equilibrado é essencial para a manutenção de nossa própria sobrevivência.

As considerações aqui analisadas nos permitem concluir que o Licenciamento Ambiental se apresenta como um instrumento de fundamental importância para a implantação e/ou funcionamento de atividades que sejam potencialmente poluidoras, capazes de causar degradação ambiental, posto atuar na concessão de licenças, após o atendimento de determinados pré-requisitos, bem como na imposição de prevenção, repressão e reparação em caso de ocorrência de dano.

Não se pode olvidar que os princípios constitucionais aplicáveis ao Licenciamento Ambiental também atuam de forma precípua, posto que impõem à sociedade como um todo o dever de agir corretamente, considerando suas responsabilidades, na utilização dos recursos ambientais e também auxiliando o Poder Judiciário em suas decisões. A correta interpretação e aplicação de tais princípios se mostram primordiais no processo proteção do meio ambiente.

O foco do trabalho ora apresentado foi o advento da Lei Complementar nº 140/11 a qual, dentre muitos aspectos, suscitou uma série de celeumas quando da sua promulgação.

Dessa forma, a título de conclusão, podemos considerar que a referida lei apresenta um caráter dúbio quando de sua análise.

Inicialmente, pode ser observado que a mesma surge na tentativa de dirimir diversos conflitos existentes na distribuição de competências conferidas aos entes federativos, União, Estados, Municípios e Distrito Federal no que se refere à atuação destes nos procedimentos de licenciamento, fiscalização ambiental e demais competências cabíveis em prol de proteção e preservação dos recursos ambientais disponíveis.

A Lei Complementar nº 140/11, teria por objetivo conferir maior transparência no exercício da competência ambiental comum, almejando uma maior segurança jurídica dos que estão sob a responsabilidade da administração.

Nesse sentido, exaltaria o dever que União, Estados e Municípios possuem na esfera de proteção e preservação ambiental ao fixar suas competências, bem como apresentando as condições para que sejam exercidas as atuações de cunho supletivo e subsidiário, além da

fixação dos instrumentos de cooperação no intuito de haja a integração dos entes federativos, sem que suas competências venham a se sobrepor.

O reconhecimento, de forma expressa, dos municípios, através da Lei Complementar nº 140/11, com competência em matéria ambiental local é também ponto positivo disposto na referida lei.

Em que se pesem as considerações acima expostas defendidas pelos que lhes são receptivos, por outro lado, a edição da Lei Complementar nº 140/11 traz consigo inúmeras preocupações.

Tais apreensões estão relacionadas ao receio de que com a maior distribuição de competências para licenciamento e fiscalização ambiental em nível de estados e municípios, estes instrumentos se tornem ainda mais reféns dos interesses dos poderes locais, abrindo precedentes para que o meio ambiente seja relegado a segundo plano, posto que os interesses individuais serão privilegiados, sendo passível, inclusive, de que ocorram mais atos de corrupção no seio da administração.

Além disso, a pulverização dos procedimentos de licenciamento ambiental no país, sem que haja uma estrutura adequada em todos os locais não impede que esse processo ocorra de uma forma precária, com a existência de pouco subsídios que venha a garantir um processo licenciatório e fiscalizatórios seguros dispersos pelo país.

Sem sombra de dúvidas que isto proporcionará a ocorrência de sérias degradações ambientais, prenunciando um caos que, na maioria dos casos, poderá ser irreversível.

Ademais, não desponta a resolução dos conflitos de competência entre os entes federativos, especialmente no que tange à fiscalização, implementação e controle da aplicação das normas ambientais, tendo em vista, apesar de posicionamentos contrários, a recente lei oferecer brecha para que a fiscalização, realizada por órgãos da esfera federal e/ou estadual e/ou municipal, venha a impor penalidades em duplicidade ou triplicidade, dificultando a defesa e onerando o empreendedor, além do fato de causar transtornos aos órgãos responsáveis e desperdício de recursos públicos.

Não se pode olvidar que considerável parcela dos problemas que persistem na organização social e política brasileira são oriundos do desequilíbrio existente entre os entes federativos, não estando alheias a isso as questões relacionadas às competências de cunho ambiental.

Ademais, o fato de que estas responsabilidades estão, a partir de agora, distribuídas de forma pormenorizada entre os entes da Federação, a preocupação é a de que esta situação

venha a consolidar uma maior insegurança jurídica junto aos processos de licenciamento e fiscalização ambiental, bem como insegurança também com relação à adoção corretas das técnicas existentes para a realização de tais procedimentos, já que há a carência latente de infraestrutura, seja de pessoal capacitado seja de equipamentos e condições adequadas de trabalho.

Tal situação não deixa claro se a gestão descentralizada proposta terá cunho democrático e uniforme entre os diversos entes da federação e se, com o auxílio dos instrumentos de cooperação haverá realmente harmonização e integração de todas as políticas governamentais.

Soma-se a isso o fato que a atuação federal encontra-se engessada e atrelada à competência de determinado ente federativo, já que o IBAMA teve seu poder de atuação bastante cerceado, inclusive no que tange à fiscalização, pois prevalecerá o Auto de Infração que foi emitido pelo ente competente pelo licenciamento ambiental, no caso de ocorrência de uma infração ambiental.

Esta atuação descentralizada entre os órgãos ambientais certamente incorrerá na falta de eficiência e de consonância nas políticas administrativas, prejudicando a atuação entre os entes federativos, suas atribuições, além da ausência de uniformidade de aplicação da política ambiental nacional.

Em que pesem os argumentos de que tal descentralização de competência será benéfica para os procedimentos de licenciamento e fiscalização ambiental por meio do que dispõe a recente lei, não se pode afirmar com certeza se isso garantirá uma maior celeridade e eficácia nas análises de processos de licenciamento, bem como no atendimento das demandas de fiscalização ambiental, posto que são preocupantes as condições de aptidão técnica e de recursos a que estão submetidos os entes federados menores a fim de que os mesmos possam assumir as responsabilidades que lhe são atribuídas pela nova legislação.

Diante da nova condição de que a maioria dos processos de licenciamento ambiental ficará a cargo dos municípios, este tem sido um fato preocupante ante a possibilidade de agravamento na flexibilização dos processos de licenciamento e de fiscalização ambiental.

Esses argumentos também coadunam-se com a razoável demora dos órgãos ambientais em proceder às devidas análises dos processos de licenciamento, tendo em vista, excessivas cobranças de cunho burocrático, decisões com precária fundamentação, aliados ao possível despreparo dos técnicos responsáveis pelas análises ambientais, além da enorme carência de tais profissionais nos órgãos ambientais.

Ocorre que é de suma importância que se analise de maneira racional a real eficácia de tal norma ponderando acerca da possibilidade de adoção de postura cooperativa e de consenso entre os órgãos ambientais, bem como entre estes e os empreendedores que requerem licenças ambientais e que também estão sujeitos às ações de fiscalização, favorecendo o equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental.

Considera-se então que, embora hajam posicionamentos favoráveis a Lei Complementar nº 140/11, não se vislumbra que sua edição realmente será eficaz na solução dos inúmeros conflitos de competência que permeiam os posicionamentos da doutrina, do judiciário e dos entes responsáveis, bem como não extinguirá as lides existentes acerca dos limites de atuação dos órgãos ambientais no que tange aos procedimentos de fiscalização e licenciamento ambiental, uma vez que, mesmo após a sua promulgação, tais conflitos ainda continuam a existir, principalmente no que tange aos procedimentos de fiscalização dos quais a União não deseja estar alheia ao considerar-se que quando da imposição de multas, estas são de valor bem maior do que nas outras esferas da Federação, sendo um forte instrumento de arrecadação, por exemplo.

A guisa de conclusão, em que pesem as boas intenções na edição da Lei Complementar nº 140/11 em prol da proteção e preservação ambiental, temos a considerar que a constitucionalidade de alguns de seus dispositivos pode ser questionada.

Neste sentido, conclui-se como eivados de inconstitucionalidade a violação, em determinados casos ao regime federativo.

Cita-se o fato de que os municípios não podem estar atrelados a tipologias elaboradas pelos estados, posto que fere a inexistência de hierarquia administrativa entre estes.

Ao tratar da atuação de caráter supletivo em seu art. 15, ignora-se completamente o regime de federação e o caráter rígido da Constituição Federal, posto afrontar as autonomias delegadas aos entes federativos.

Além disso, ao se estabelecer que a apuração de uma determinada infração está vinculada ao órgão licenciador, excluindo-se os demais entes federativos da proteção ambiental fere o dever constitucional de que todos os entes da federação tem o dever de proteger o meio ambiente, violando o princípio da cooperação e gerando o enfraquecimento do poder de polícia ambiental, principalmente pela União.

Ademais, levando-se em consideração a vastidão do território nacional, torna-se extremamente difícil que o Poder Público esteja presente em todos os locais para fazer valer as ações de fiscalização que lhes são cabíveis. A recente lei, ao dispor que prevalecerá apenas

uma das atuações realizadas, em caso de atuação de mais de um órgão ambiental, permite que haja mais de um processo de teor idêntico sobre o mesmo fato, favorecendo demasiados gastos, perda de tempo pelo Poder Público e agressão ao princípio da eficiência, disposto na Carta Magna.

Por fim, é imperioso mencionar que conforme o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal deve tratar de normas de cooperação entre os entes da federação e não na definição de competências para o mesmos, posto que isto já está bem definido na Carta Magna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ambiente Gestão. **Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/desenvolvimento_sustentavel.html>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 940 p.

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. **Análise do princípio da precaução e suas implicações no estudo de impacto ambiental**. 18 p. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/grabriela.pdf>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

BARBOSA, Geisy Leopoldo (Org.) **Fiscalização Ambiental**. Série Gestão Ambiental. Vol. 4. 1. ed. Governo do Rio de Janeiro. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto estadual do Ambiente, 2011. p. 07.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 26. ed. São Paulo: Malheiros editores. 2011. p. 344.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

BRASIL. Decreto 6.961/09, de 17 de setembro de 2009. Aprova o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/819128/decreto-6961-09>>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31

de agosto de 1981. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 25.02.2012.

BRASIL. Lei Complementar Estadual nº 272/04, de 03 de março de 2004. Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 140, de 26 de janeiro de 1996, e n.º 148, de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e outras providências. Disponível em:
<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom272.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

BRASIL. Lei 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 09 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 01 de setembro de 2012.

BRASIL. Resolução do CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a Avaliação de Impacto Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

BRASIL. Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1114398/PR. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Órgão Julgador S2 – Segunda Seção. Brasília, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=poluidorpagador&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1285463/SP. Relator: Ministro Humberto Martins. Órgão Julgador: T2-Segunda Turma. Brasília, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=princ%EDpio+da+precau%E7%E3o&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=5>>. Acesso em 21 ago 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=209095>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Liminar urgente em face da Lei Complementar nº 140/11. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. 1522 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 1181 p.

Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

FARIAS, Talden. **Da Licença Ambiental e sua Natureza Jurídica**. Revista eletrônica de direito do Estado. Salvador/BA. n° 09. Janeiro/fevereiro/março de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007TALDEN%20FARIAS.pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2012

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 717 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. 554 p.

GIOVANINI, Dener. **Lei Complementar 140 – O prenúncio do caos. Reflexões ambientais**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/dener-giovanini/lei-complementar-140-%E2%80%93-o-prenuncio-do-caos/>>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

GOMES, Mariana Evangelista de Holanda. **Breve Análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum**. Disponível em: <<http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-compet%C3%Aancia-ambiental-comum/>>. Acesso em 22 ago de 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade Civil e Proteção ao Meio Ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 221 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **A Competência Ambiental na Constituição Federal e uma Possível Lei Complementar**. p. 5. Disponível em: <<http://www.unimep.br/~pamachad/COMPETENCIA%20AMBIENTAL%20E%20O%20ARTIGO%2023.pdf>>. Acesso em 08 de setembro de 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 1136 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 831. p.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 1280 p.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus. 2005. 923 p.

MUKAI, Toshio. **A Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.** Disponível em:

<<http://www.fiesp.com.br/sindicaljuridica/pdf/artigo%20%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 6.025 de 28 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre normas de competência municipal objetivando a implantação no âmbito local do Estatuto Nacional da Microempresa – ME e da Empresa de Pequeno Porte – EPP, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e alterações, e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20091229.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

SALERA JÚNIOR, Giovanni. **Fiscalização Ambiental.** Ilha do Marajó. 2010. 51 p. Disponível em: <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/2078488.pdf>>. Acesso em 07 de agosto de 2012.

SANTILLI, Juliana. **Os “novos” Direitos Socioambientais.** In:____. (Org.). Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá Editora, 2009. 428 p.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. **Licenciamento ambiental em postos de revenda de combustíveis à luz dos princípios constitucionais de defesa do meio ambiente: o caso do município de Natal-RN.** 2010. 181 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. **Considerações acerca do Licenciamento Ambiental de postos de revenda de combustíveis.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21932/consideracoes-acerca-do-licenciamento-ambiental-de-postos-de-revenda-de-combustiveis>>. Acesso em 23 de agosto de 2012.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. **Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar como mecanismo de efetivação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <<http://www.gurgleveras.adv.br/zoneamento-agroecologico-da-cana-de-acucar-como-mecanismo-de-efetivacao-do-principio-constitucional-do-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 925 p.

SIRVISNKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 6. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, 756 p.

SOUZA, Giovanni de Paula Costa. **Licenciamento Ambiental Municipal: desafios e barreiras no âmbito do empreendedorismo individual.** 2011. 102 f. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade do estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 5. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007. 1239 p.

VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005. 39 p. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1. Acesso em 22 de agosto de 2012.