



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
BRENIA DIOGENES GONÇALVES

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
atividades de legislar, licenciar e fiscalizar**

FORTALEZA - CEARÁ
2007

341.3471

G635c

(S425)
(T603)

Brenia Diogenes Gonçalves

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
atividades de legislar, licenciar e fiscalizar**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Ambiental do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Direito Ambiental.

Orientadora: Prof.^a Ms. Sheila Cavalcante Pitombeira

Fortaleza – Ceará

2007



Universidade Estadual do Ceará - UECE

Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação - Lato Sensu

COMISSÃO JULGADORA

JULGAMENTO

A Comissão Julgadora, Instituída de acordo com os artigos 24 a 25 do Regulamento dos Cursos de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará / UECE aprovada pela Resolução e Portarias a seguir mencionadas do Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA/UECE, após análise e discussão da Monografia Submetida, resolve considerá-la **SATISFATÓRIA** para todos os efeitos legais:

Aluno (a): Brenia Diógenes Gonçalves
Monografia: Competência em Matéria Ambiental: Atividade de Legislar, Licenciar e Fiscalizar.
Curso: Especialização em Direito Ambiental
Resolução: 1033 - CEPE, 27 de novembro de 1996.
Portaria: 99/2007
Data de Defesa: 29/10/2007

Fortaleza - CE, 29 de outubro de 2007



Sheila Cavalcante Pitombeira
Orientador/Presidente/Mestre



Marcos José Nogueira de Souza Filho
Membro/ Especialista



Sílvia Lúcia Correia Lima
Membro/ Mestre

Gostaria de agradecer a Deus que me fortaleceu, através da fé, nos momentos de desânimo e cansaço. A minha família que sempre me apoiou nos momentos alegres e tristes, na busca dos meus objetivos. A amiga Danielle cuja ajuda foi essencial.

Por fim, meus sinceros agradecimentos a minha orientadora Prof.^a Sheila Pitombeira por toda sua compreensão e esforço nas horas de orientação para consecução de um trabalho coerente.

“Que o meio ambiente não seja visto como mais uma camada de dificuldade para o desenvolvimento, mas como a única forma do desenvolvimento ser de fato sustentável para todos os segmentos da sociedade.”

Ministra Marina Silva

LISTA DE ABREVIATURAS

- APP – Área de Preservação Permanente
- CF – Constituição Federal
- COEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- LC – Lei Complementar
- LI – Licença de Instalação
- LO – Licença de Operação
- LP – Licença Prévia
- PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
- SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente
- SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
- SNUC – Sistema Nacional das Unidades de Conservação
- STF – Supremo Tribunal Federal

RESUMO

O meio ambiente está previsto na Carta Constitucional vigente como sendo de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, concorrentemente, a luz do art. 24, o qual dispõe acerca da atividade de legislar. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados. Contudo, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades, o que se fará não só pela elaboração de leis, mas de decretos, resoluções e portarias. O preceito supra não alcança a atividade legislativa dos Municípios, o qual, como ente federativo, tem sua competência em matéria ambiental resguardada art. 30, do texto constitucional, no sentido de assegurar a estes a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Em face de dispositivos tão escorregadios, o que se enfrenta no cotidiano dos aplicadores do Direito Ambiental é ora problemática de fiscalizações concorrentes pelos órgãos ambientais das três esferas, ora a total ausência de fiscalização. Percebe-se que o foco dos órgãos executivos ambientais é proceder ao licenciamento das mais diversas atividades. Visando minimizar os prejuízos do contexto supra, o CONAMA, com fundamento na Lei n.º 6938/81, publicou a Resolução n.º 237/97, fixando a competência para licenciar pertinente aos três entes federados. A problemática que se enfrenta é a possibilidade de Resolução do CONAMA poder atribuir competência para os entes federativos licenciarem, uma vez que a autorização legal, através da Lei n.º 6938/81, foi no sentido de autorizar a instituição pelo IBAMA de normas e critérios para o licenciamento, o que não se confundem. Dessa forma, o que se verifica é a inconstitucionalidade dos artigos desta Resolução que acarretam invasão de competência e quebra de hierarquia administrativa. Além disso, a distribuição de competência em matéria ambiental entre os entes federados, não pode implicar em desunião entre os entes, mas deve possibilitar uma atuação conjunta de esforços, sendo esse o espírito do projeto de lei proposto para regulamentar o art. 23, da Constituição Federal no tocante à competência ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: competência, ambiental, legislar, fiscalizar, licenciar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	15
2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	20
2.1 Competência legislativa privativa/exclusiva da União.....	20
2.2 Competência legislativa privativa/exclusiva dos Estados	26
2.3 Competência legislativa privativa/exclusiva dos Municípios	28
2.4 Competência suplementar dos Municípios.....	30
2.5 Competência legislativa concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios	32
3. COMPETÊNCIA MATERIAL	37
3.1 Da competência material da União.....	37
3.2 Da competência material dos Estados	39
3.3 Da competência material dos Municípios.....	40
3.4 Da competência material comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios	40
3.4.1 Da atividade de licenciar	46
3.4.1.1 Do tratamento constitucional da Resolução CONAMA n.º 237/97.....	48
3.4.1.2 Da Constituição Federal e a repartição de competência licenciatória.....	55
3.4.2 Da atividade de fiscalizar	57
3.4.3 Da recepção constitucional da Lei n.º 6938/81 na qualidade de lei complementar.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

ANEXOS.....	74
-------------	----

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico visa analisar a questão da distribuição de competência constitucional em matéria ambiental.

Preliminarmente, enfatiza-se que a autonomia dos entes federativos pressupõe repartição de competência para o exercício e desenvolvimento de sua capacidade normativa. (SILVA, 2000). Competência, segundo SILVA (2000, p. 479) “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.

Notórias são as dificuldades quanto a se definir quais as matérias são destinadas à atuação da União, quais caberão aos Estados e quais as da competência municipal. Os limites dessa repartição de competência, à luz da Constituição Federal de 1988, foram estruturados através de um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.

Por seu turno, a repartição de competência em matéria ambiental é uma das principais questões a serem resolvidas para que se efetive a proteção do meio ambiente. Em linhas gerais, no nosso modelo constitucional à competência legislativa corresponderá uma competência administrativa específica. A definição das competências é essencial à identificação de quais os entes federativos encarregados da fiscalização das diferentes atividades ou obras utilizadoras de recursos ambientais.

A Carta Constitucional, em seu art. 24, dispõe sobre a atividade de legislar, fixando quanto ao meio ambiente a competência concorrente da União, dos Estados e

do Distrito Federal. O conceito do termo “concorrente” como utilizado pressupõe a existência de dois elementos, quais sejam, possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e primazia da União no que tange à fixação de normas gerais.

Em decorrência dessa competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, a competência da União restringe-se a estabelecer normas gerais, preservando-se a competência suplementar dos Estados.

Sendo competência concorrente, o texto constitucional prevê que, em face da inexistência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

Da análise superficial das considerações supra, percebe-se que o preceito mencionado não alcança a atividade legislativa dos Municípios, que têm sua competência em matéria ambiental fundamentada no art. 30, do texto constitucional. Nesse comando maior, reserva-se aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Uma das grandes polêmicas que se enfrenta nesse trabalho, capítulo segundo, é delimitar o que seria assunto de interesse local.

Relativamente à atividade administrativa, fruto da competência material, que possui precipuamente natureza executiva, e não autoriza atividade legiferante alguma, mas apenas implementação de políticas, diretrizes e preceitos concernentes à temática ambiental, a primeira expressão encontra-se no licenciamento ambiental.

Há, portanto, em tese, dois momentos em que a atuação da administração pública se fundamenta na competência material: antes do início da atividade/obra – licenciamento – e após o início de seu desenvolvimento – fiscalização.

Tratando de questão de competência no contexto ambiental, oportuno trazer a lume a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6938/81, que cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e através do art. 8º fixa a competência deste Conselho para estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionado pelo IBAMA. Apesar do texto da lei trazer o termo competência, na verdade, a lei vem determinar as atribuições do CONAMA, uma vez que competência é matéria reservada à Constituição Federal.

Com fundamento nesse texto legal, o CONAMA publicou a Resolução CONAMA N.º 237/97, fixando a competência para licenciar pertinente aos três entes federados, trazendo no art. 4º a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental a que se refere o art. 10 da Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental no âmbito nacional ou regional, arrolados.

A Resolução CONAMA n.º 237/97 fixa ainda a competência dos estados e do distrito federal, e dos municípios, relativamente ao licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades arroladas, art. 5º e 6º, da Resolução CONAMA n.º 237/97, respectivamente.

Outra grande problemática que se enfrenta é a possibilidade de Resolução do CONAMA poder atribuir competência para os entes federativos licenciarem. Suscita-se, então, a inconstitucionalidade dos artigos desta Resolução que acarretam invasão de competência e quebra de hierarquia administrativa, a uma por que a autorização legal, através da Lei n.º 6938/81, foi no sentido de autorizar a instituição pelo IBAMA de normas e critérios para o licenciamento, a duas por que fixação de competência é matéria reservada à Constituição Federal.

Como se disse, há um segundo momento de externalização da competência material, qual seja, o procedimento de fiscalização, que visa averiguar a conformidade do projeto aprovado com a obra executada, bem como a aplicação de penalidade, para o caso de desconformidade em face da legislação ambiental.

A esse respeito, a Constituição Federal, no art. 23, caput, fixa a competência comum, que consiste em uma atuação conjunta e em igualdade dos entes federados, no sentido de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e, especificamente, em preservar as florestas, a fauna e a flora.

Paralelamente à competência dos entes federados, a Carta Magna, no art. 225, preconiza que compete ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

O que se verifica, na verdade, é a autonomia entre os entes federados, assegurada pela Constituição Federal de 1988. Contudo, essa autonomia não pode implicar desarmonia entre os entes, mas deve possibilitar uma atuação conjunta de esforços, sendo esse o espírito do projeto de lei proposto para regulamentar o art. 23, da Constituição Federal no tocante à competência ambiental.

Assim é que se tem como objetivo geral a definição da competência em matéria ambiental à luz da legislação vigente, analisando os principais problemas enfrentados pelos aplicadores do Direito Ambiental e usuários dos serviços público relacionados à proteção do meio ambiente.

Em relação aos aspectos metodológicos utilizados para consecução do presente trabalho, a pesquisa realizada foi bibliográfica e documental, para investigação dos questionamentos abordados. No que tange a tipologia da pesquisa, quanto à utilização dos resultados, pura, porque objetivo da pesquisa é a busca de conhecimento e quanto abordagem qualitativa, porque busca uma maior compreensão

das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos sociais. Quanto aos objetivos, descritiva e exploratória porque classifica, explica e interpreta os fatos assumindo as formas bibliográfica e documental, sem interferência do pesquisador, procurando aprimorar as idéias.

Dividido em três capítulos, o trabalho monográfico aborda no primeiro a classificação das competências constitucionais, em especial quanto à extensão, quais sejam, exclusiva, privativa, concorrente, comum e suplementar, discorrendo sobre o tratamento constitucional da repartição de competência em matéria ambiental, enfocando as atividades de legislar, licenciar e fiscalizar as pessoas, potenciais ou efetivas, causadoras de poluição.

O segundo capítulo compila a legislação infraconstitucional em matéria ambiental, cuidando, especificamente da Política Nacional do Meio Ambiente, das Resoluções do CONAMA e COEMA, bem como dos convênios firmados entre os entes federados.

Por fim, no terceiro capítulo, faz-se um estudo do projeto de lei que vem regulamentar o art. 23, da Constituição Federal, enfocando seus objetivos e suas preocupações.

1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL.

O estudo da classificação das competências constitucionais é de curial importância, tendo em vista que auxiliará a compreensão da dimensão das competências ambientais, nas diversas formas de sua manifestação, seja legislando, licenciando ou fiscalizando.

Preliminarmente, cumpre-nos trazer a baila o conceito de competência fornecido por SILVA (2000, p. 479), a saber, “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Competências, por seu turno, “são modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Nesse contexto, prossegue enfrentando a matéria de ordem constitucional, procedendo à classificação das competências, subdividido-as em dois grandes grupos, com suas respectivas subclasses, de modo que há a (1) competência material e a (2) competência legislativa, aquele grupo se divide (1.1) exclusiva (art. 21) e (1.2) comum, cumulativa ou paralela (art. 23), o último se reparte em (2.1) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º), (2.2) privativa (art.22), (2.3) concorrente (art. 24) e (2.4) suplementar (art. 24, § 2º). (SILVA, 2000, p.480).

Esquematizando os ensinamentos de SILVA (2000), para melhor visualização da classificação, tem-se que:

1. competência material

competência material exclusiva (art. 21, CF/88);

competência material comum, cumulativa ou paralela (art. 23, CF/88).

2. competência legislativa

competência legislativa exclusiva (art. 25, §§1º e 2º, CF/88);

competência legislativa privativa (art. 22, CF/88);

competência legislativa concorrente (art. 24, CF/88);

competência legislativa suplementar (art. 24, §2º, CF/88).

Sobre outro prisma, o renomado mestre classifica as competências quanto à forma, conteúdo, extensão e origem.

No tocante à forma, a competência será a) enumerada, quando expressa de modo explícito na Constituição Federal para determinada entidade; b) reservada ou remanescente e residual, que compreende toda a matéria não expressamente incluída numa enumeração, sendo sinônimas as expressões reservada e remanescente, consistindo na competência que sobra a uma entidade após a enumeração da competência de outra, enquanto que a competência residual consiste no eventual resíduo que reste após a enumeração da competência de todos os entes; c) implícita, quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente necessários ao exercício de poderes expressos. (SILVA, 2000).

Quanto ao conteúdo, a competência distingue-se em a) econômica; b) social; c) político-administrativa; d) financeira e f) tributária. Quanto à origem, a competência pode ser a) originária, quando desde o início é estabelecida em favor de uma entidade; b) delegada, na hipótese de uma entidade receber sua competência por delegação daquela que a detém originalmente. (SILVA, 2000)

Não obstante a relevância de todos os parâmetros dessa classificação, interessa ao presente trabalho, especificamente, a análise da classificação quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, cujo estudo está umbilicalmente ligado à problemática da repartição de competência ambiental, SILVA bem aborda:

(a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar (art. 22 e seu parágrafo único, e art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) comum, cumulativa ou paralela, reputada expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23), (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, parágrafos 1º a 4º). (2000, p. 481).

Como se observa, as competências exclusiva e privativa têm seu campo de atuação delimitado no texto constitucional, uma vez que cada ente a exercerá de forma individual, sem interferência dos demais. Dúvidas haverá quando se tratar do exercício das competências comum e concorrente, pois os temas reservados a estas competências podem ser tratados por mais de uma entidade federada, ao mesmo tempo.

Considerando a sistemática das competências constitucionais, que ora prevê a atuação conjunta dos entes federados, é que a Constituição Federal de 1988, através de um sistema complexo, busca realizar o equilíbrio federativo por meio de

uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 23), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar. (SILVA, 2000, p. 479).

Desse modo, veja-se que não existe hierarquia na organização federal, uma vez que a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. A confusão existe em face da atribuição de competências concorrentes, situação em que há outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência à União. Mesmo nesse caso, não se pode olvidar que a regra, no Estado Federal, é a distribuição de competências sem hierarquia.

A despeito dessa ausência de hierarquia, visando resolver um aparente conflito de normas constitucionais, SILVA (2000) defende a utilização de um critério para nortear a repartição de competências entre os entes federados, qual seja, o Princípio da Predominância do Interesse, segundo o qual são reservadas à competência da União as matérias e questões em que predomina o interesse geral (nacional), aos Estados cabem as matérias e assunto de domínio do interesse regional e aos Municípios conhecerem os assuntos cujo interesse predominante é o local, não se falando mais em peculiar interesse, conforme a vigente Constituição.

Problemático é perceber quando se trata de interesse nacional, regional ou local, a fim de definir a competência dos entes que compõem a federação, em casos em que a competência seja concorrente, por exemplo.

No tocante ao meio ambiente, ressalvados os casos em que a matéria é reservada à competência privativa ou exclusiva, as quais encontram delimitação expressa no texto constitucional, as demais competências legislativas das pessoas políticas têm limites vagos e imprecisos, face à ausência de leis complementares a estabelecer formas de cooperação entre os entes da federação.

Visando facilitar o estudo de tão complexa matéria, ARAÚJO (2007) elaborou, em trabalho publicado acerca do tema, ilustrativo esquema que organiza os dispositivos constitucionais que tratam de meio ambiente, auxiliando o entendimento e a percepção da distinção entre a competência legislativa e material, bem como entre

concorrente e comum, com enfoque ambiental. Organiza-se o presente trabalho considerando o esquema abaixo.

1 – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

1.1 – Privativa ou Exclusiva

1.1.1 – da União – art. 22.

1.1.2 – dos Estados – art. 25, §§ 1º, e 2º.

1.1.3 – dos Municípios – art. 30, I.

1.2 – Concorrente entre a União, os Estados e DF – art. 24

1.3 – Suplementar dos Municípios – art. 30, II.

2 – COMPETÊNCIA MATERIAL

2.1 – Exclusiva

2.1.1 - da União – art. 21

2.1.2 - dos Estados – art. 25, § 1º.

2.1.3 - dos Municípios – art. 30, III a VIII

2.2 – Comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios – art. 23.

Em análise perfunctória, é de se constatar que existem competências bem definidas, como ocorre com a material e a legislativa exclusiva ou privativa, o que possibilita o estudo concomitante das mesmas (exclusiva e privativa), e há competências que se comunicam, como se dá entre as competências material comum e legislativa concorrente, o que exige seja realizado um estudo detalhado, a fim de que se possam detectar os problemas decorrentes dessas previsões constitucionais.

2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

No que diz respeito à competência legislativa dos entes federados, prevista no art.22 e seguintes Constituição da República, a regra geral é no sentido de que à União compete legislar sobre aspectos gerais, de modo que cabe aos Estados suplementar a legislação federal, da mesma forma que ao Poder Público municipal cabe suplementar as legislações federal e estadual, sempre atendendo ao interesse no local.

Com efeito, uma vez editada norma federal, esta não pode ser contrariada por outra de nível estadual ou municipal, sob pena de patente inconstitucionalidade do instrumento advindo de esfera inferior, por atenção ao princípio da hierarquia entre as normas no contexto ordenamento jurídico.

Tendo o Município recebido da Carta Magna competência para legislar acerca de temas que guardam relevância para a coletividade local, conforme disposto no art.30, I, ocorreu um alargamento do alcance legislativo do referido ente político.

Outrossim, as disposições municipais impostas legalmente precisam ser respeitadas pelas Administrações estaduais e federal, uma vez que estas não são dotadas de absoluto poder, estando limitadas às suas competências constitucionais. Por esta razão, assunto de interesse local não deve, a rigor, sofrer interferência da União ou dos Estados.

2.1 Competência legislativa privativa/exclusiva da União

As competências exclusiva e privativa da União vêm expressas nos arts. 21 e 22, CF/88, respectivamente.

O art. 21 cuida da competência material, trazendo regras de execução no sentido da proteção do meio ambiente, enquanto que o art. 22 versa sobre competência legislativa. A competência legislativa se divide em privativa ou concorrente. A primeira quando cabe apenas à União legislar sobre a matéria, salvo hipótese de delegação, já a concorrente se verifica através da atuação de mais de um ente da federação, sendo que há a prevalência da União para a fixação de normas gerais sobre o assunto.

Percuciente destacar o intróito da monta de MACHADO (2004, p. 362):

A Constituição Federal de 1988, não obstante tenha dados passos significativos em matéria ambiental, no sentido de colocá-la, na sua maioria, no campo da competência concorrente, guardou, ainda, para a União, o monopólio de legislar em alguns setores como água, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 da CF).

Acerca dessa competência legislativa, HORTA (2003, p. 353):

A competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência. Desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal de 1988 prevê, no parágrafo único do art. 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas na competência na competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige lei complementar (..)

Flexibilizando a rigidez inerente à competência privativa, a Carta Magna vigente previu a possibilidade de lei complementar autorizar aos Estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas ao assunto reservado à competência privativa. Atente-se que essa competência delegada depende da autorização de lei complementar.

Passa-se a dissecar o art. 22, enfocando os incisos que têm vertente ambiental, ainda que a participação ocorra apenas indiretamente.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito (...) agrário;

[...]

IV - águas, energia, (...);

[...]

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

[...]

XIV - populações indígenas;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Concernente à questão agrária, cumpre esclarecer a relevância do tema face à problemática ambiental. De fato, a questão agrária merece efetiva preocupação sob o ponto de vista ambiental. Tanto é assim que o CONAMA¹ vem publicando Resoluções² acerca do tema, a saber, a Resolução n.º 289/2001³, revogada pela Resolução n.º 387/2006⁴, que estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, bem como os procedimentos e prazos necessários, a serem aplicados em qualquer nível de competência.

Outrossim, a questão agrária na seara ambiental também pode ser comprovada face à análise sumária da Resolução n.º 369/2006⁵, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP, que são áreas consistentes em bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a

¹ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

² Ato do CONAMA quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais.

³ Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária - Data da legislação: 25/10/2001 - Publicação DOU: 21/12/2001

⁴ Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências - Data da legislação: 27/12/2006 - Publicação DOU: 29/12/2006

⁵ Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP - Data da legislação: 28/03/2006 - Publicação DOU: 29/03/2006

biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas

A luz de referida Resolução, vislumbra-se a possibilidade de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP por razão de interesse social, no qual se enquadra a regularização fundiária sustentável de área urbana, conforme art. 2º, inciso II, alínea ‘c’:

Art. 2.º - O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

[...]

II - interesse social:

[...]

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

[...]

Ainda, relação existe quando se analisam os programas de reforma agrária, nos quais se procedem aos desmatamentos das áreas em que se instalarão os assentamentos. Demonstrado resta a interface existente entre a questão agrária e o meio ambiente.

Relativamente à competência legislativa exclusiva/privativa da União no tocante a águas e energia, cumpre ressaltar que a União Federal já exercitou tal previsão, através da edição da Lei n.º 9.433/97, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Não obstante evidente relação existe entre meio ambiente e energia elétrica, não é demais citar a Resolução CONAMA n.º 279/2001⁶, que estabelece

⁶ Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental - Data da legislação: 27/06/2001 - Publicação DOU: 29/06/2001

procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.

Destaca-se, também, como exercício da competência legislativa privativa da União, a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica, através da Lei n.º 9.427/96 e da Agência Nacional de Águas, por força da Lei n.º 9.984/2000.

Outrossim, diverso não podia ser o encaminhamento, senão fixar o caráter privativo da União para legislar sobre recursos minerais, uma vez que estes são bens de seu domínio, a teor do artigo 20, inciso IX da Constituição Federal.

Acerca do tema, informa-se que continua em vigor o Código de Mineração – Decreto-Lei n.º 227/67, com alterações procedidas pela Lei n.º 7.805, editada em 1989, portanto posterior à atual Constituição, conforme ensinamentos de ARAÚJO (2007)

Notória a relação com o meio ambiente, ainda mais realçada através da Lei n.º 7.805, artigos 3º, 16, 17, 18 e 19 que:

Art. 3º. A outorga da permissão de lavra garimpeira depende de prévio licenciamento ambiental concedido pelo órgão ambiental competente.
(...)

Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.

Art. 17. A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre.

Art. 18. Os trabalhos de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente são passíveis de suspensão temporária ou definitiva, de acordo com parecer do órgão ambiental competente.

Art. 19. O titular de autorização de pesquisa, de permissão de lavra garimpeira, de concessão de lavra, de licenciamento ou de manifesto de mina responde pelos danos causados ao meio ambiente.

Não resta dúvida que tal comando normativo encontra amparo no texto constitucional, art 225, parágrafo 2º, que reza:

“Art. 225, §2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

O dispositivo constitucional supra assegura a aplicação do Princípio do Usuário-Pagador, de ordem ambiental, para aquele que explorar recursos minerais, matéria de competência privativa da União.

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência privativa da União para legislar sobre populações indígenas. Nessa toada, o artigo 20, inciso XI enumera entre os bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Neste tocante, a controvérsia que se verifica é de ordem material, a saber, quanto à competência para proceder ao licenciamento de empreendimentos/obras situados em nessas áreas. Tal ocorre em face da titularidade desses bens serem da União, de modo que parte da doutrina defende ser a competência do órgão ambiental federal. De outra ponta, há quem defenda ser competência do órgão ambiental federal, estadual ou municipal, a depender do impacto ambiental gerado pelo empreendimento/obra. Na minha modesta opinião, a competência deve ser fixada considerando a dimensão do impacto gerado pelo empreendimento/obra, sob pena de enfrentar dificuldades ainda maiores na hipótese de licenciamentos de obras/empreendimentos situados em bens particulares.

Demandas dessa natureza têm merecido atenção especial do Poder Judiciário, conforme restará demonstrado oportunamente, ao se tratar da competência material concorrente.

A despeito do artigo em estudo tratar da competência privativa da União, o parágrafo único do art. 22, CF/88 assegura aos Estados a possibilidade de legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo:

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Tal norma consiste em norma constitucional de eficácia limitada, que são normas que quando da elaboração da *Lex Mater* têm apenas eficácia jurídica, ou seja, não possuem aplicabilidade na seara fática. Fala-se que a norma de eficácia limitada tem aplicabilidade mediata ou reduzida, pois é cediço que no caso das normas de eficácia limitada, as normas constitucionais dependem de norma infraconstitucional para produzir efeito. Na norma que ora se analisa, a eficácia depende de lei complementar.

Contudo, essa lei complementar ainda não foi editada, razão pela qual eventual atuação legiferante dos Estados acerca dessas matérias carece de legalidade e legitimidade. Contudo existe projeto dessa lei complementar tramitando no Congresso Nacional, que consistirá num anexo do presente trabalho monográfico.

Nesse contexto, sob o ponto de vista da eficácia legiferante, forçoso concluir que o desempenho dessas competências melhor se daria caso inserida na competência concorrente, uma vez que, como está, “os Estados e Municípios não podem suplementar as deficiências dessas normas federais, como também não têm atribuições diretas para adaptar essas normas às suas peculiaridades regionais e locais.”(MACHADO, 2004, p. 362).

2.2 Competência legislativa privativa/exclusiva dos Estados

No tocante à competência privativa/exclusiva dos Estados, consistente naquela atribuída apenas a estes entes, excluindo-se a atuação dos demais, tanto a competência material como a legislativa está albergada no artigo 25 §§ 1º a 3º.

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

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

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O dispositivo supratransliterado não faz menção expressamente a matéria de cunho ambiental, contudo ao prever que os Estados se organizarão e se regerão pelas leis que adotarem, enseja o desempenho da atividade legiferante pelos Estados de maneira ampla, sem restrições quanto a assunto de natureza ambiental. (ARAÚJO, 2007).

Outro não podia ser o entendimento, uma vez que, segundo o parágrafo 1º, do artigo 25, são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, encerrando o caráter remanescente dessas competências. Tal comando legitima a atuação dos Estados nos sentido de fazerem não só o que a Constituição lhes autoriza, como também, tudo que por ela não lhes for vedado.

De fato, esse dispositivo objetiva alcançar, preliminarmente, as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, pois as pessoas jurídicas de direito públicos têm sua atuação adstrita ao princípio da legalidade. (ARAÚJO, 2007)

Não apenas a luz do art. 25, mas com base no parágrafo único do artigo 22 e em face das determinações do artigo 24, que cuida da competência legislativa concorrente com a União, constata-se que os Estados possuem capacidade legiferante para diversas matérias, inclusive de cunho ambiental, a uma por não haver vedação constitucional nesse sentido, a duas por haver expressa possibilidade de delegação da União por lei complementar.

2.3 Competência legislativa privativa/exclusiva dos Municípios

O artigo 30, incisos III a IX contempla as competências materiais dos Municípios, que consistem nas atividades de execução, enquanto que os incisos I e II encerram a competência legislativa, relativas à capacidade de produção normativa.

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Os Municípios na sua atuação legiferante, tanto quanto os Estados, devem observância aos princípios da Constituição, bem como as normas gerais estabelecidas pela União. Além disso, devem respeito às leis estaduais, de forma a manter a integridade do ordenamento jurídico, uma vez que mesmo em se tratando de competência privativa da União ou dos Estados, existem determinações que influenciam diretamente no ordenamento municipal.

Ocorre que os Municípios, segundo disposição constitucional, têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF/88), de modo que possuem vasta área de atuação legislativa, restringida apenas pela necessária obediência às normas superiores (estadual e federal). De outro modo não ocorre com Estados e a União, que devem também ficar adstritos às suas competências, respeitando as disposições municipais legalmente impostas.

Neste sentido, pertinente a lição de MACHADO (2004, p. 364) ao afirmar que:

A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhante ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do governo federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal.

Não se pretende com isso tolher a atividade legislativa dos Municípios, o que se assegura é a participação prevista constitucionalmente, o que possibilita a regulamentação municipal dos mais variados temas, inclusive com edição de códigos.

FREITAS (2002, p. 61), assevera a problemática trazida com o uso da expressão “interesse local” no texto constitucional:

A nova Constituição inovou ao substituir a expressão tradicional ‘peculiar interesse’ por ‘interesse local’. Com isso, perdeu-se entendimento consolidado em doutrina de dezenas de anos, já que desde a Constituição Republicana de 1891 usava-se a expressão ‘peculiar interesse’ (conforme artigo 61). Pois bem: qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atrozés dúvidas. E, apesar dos anos passados da promulgação da nova Constituição, ainda não se definiram a doutrina e a jurisprudência.

MACHADO (2004, p.364) desenvolve com peculiaridade o tema e defende a expressão utilizada pela Constituição de 1988:

O “interesse local” não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõem um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de uma subdistrito ou de um distrito

Para MACHADO (2004, p. 364), a noção de interesse local não é unívoca. E invoca o entendimento de renomados doutrinadores, como Celso Bastos, José Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles, no sentido de que o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância.

Por outro lado, para FERREIRA FILHO (1977, p. 218 *apud* FREITAS, 2002, p. 62) é “forçoso concluir, pois, que a Constituição restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse, também são do interesse de outros entes”.

No mesmo caminho é a doutrina de QUINTANILHA (1990, p. 37 *apud* FREITAS, 2002, p. 62) para quem “ao Município compete sm ‘proteger’, ‘impedir’, preservar’, zelando pelo cumprimento de leis editadas pela União ou pelo Estado, mas não ‘legislar’ sobre meio ambiente”.

Com vista a solucionar os problemas de ordem prática enfrentados em face da dificuldade de delimitar o campo de atuação legislativa dos municípios no que concerne a assuntos de interesse local, o Ministério do Meio Ambiente editou um Roteiro Básico, em que enumera todas as áreas e leis em que o município pode intervir no meio ambiente (FREITAS, 2002, p. 96), são elas: “a) licenciamento ambiental; b) plano diretor do município; c) lei do uso e ocupação do solo; d) código de obras; e) código de posturas municipais; f) legislação tributária municipal; g) lei de orçamento do município”.

Assim, o direito constitucional anterior utilizava a expressão ‘peculiar interesse’, hoje se fala em ‘interesse local’, para distinguir a competência exclusiva legislativa municipal. Doutrina e jurisprudência pacificaram o conceito entendendo peculiar interesse como o interesse predominantemente municipal, não sendo exclusivo da localidade, sendo este o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

2.4 Competência legislativa suplementar dos Municípios.

Os Municípios não estão arroladas entre as pessoas políticas dotadas de competência para legislar acerca de meio ambiente. Insensato, contudo, afirmar que esses entes não detêm competência legislativa no tocante à matéria ambiental, “visto que teria que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais”. (ANTUNES, 2007, p. 112).

A CF/88 assim estabelece acerca da competência suplementar dos Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Conforme doutrina de ANTUNES (2007, p. 112) à luz do art. 30, da CF/88, os Municípios detêm competência para legislar sobre:

assunto de interesse local; suplementarem a legislação federal e estadual no que couber; promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Cumprir destacar que a competência suplementar consiste na competência supletiva e complementar. A primeira quando os Municípios suprem lacunas existentes na lei federal ou estadual, por outro lado, quando estes entes se limitam a detalhar a norma federal ou estadual, atuam de forma complementar. (FERREIRA, 2007).

Dessa forma, há um enorme campo material que pode ser objeto da atuação legiferante dos Municípios, conforme se depreende da leitura do artigo 182 da Constituição Federal, através do qual cabe aos Municípios o exercício da política do desenvolvimento urbano.

Veja-se que, como bem assevera o Promotor de Justiça MARQUES (2007), a municipalidade exerce papel fundamental no detalhamento das leis, adequando as diretrizes à realidade local, especialmente no que diz respeito ao relacionamento do desenvolvimento urbano com respeito ao meio ambiente.

De fato, os Municípios no desempenho de suas atribuições devem objetivar, notadamente, a realização do ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural local. No ordenamento territorial, naturalmente, cabe regulamentar

sobre questões ambientais, como as áreas verdes, as praças, as unidades de conservação que o Município vier a instituir.

Da mesma forma, a proteção ao patrimônio cultural é do tipo concorrente, que permite a atuação de todos os entes federados, conforme art. 24, VII, do Texto Constitucional. Desse modo, enseja-se a possibilidade de os municípios legislarem suplementarmente naquilo que for de interesse local, de acordo do art. 30, I e II. (FIORILLO, 2004).

2.5 Competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

A Carta Magna trata da competência legislativa concorrente, quando capacita mais de um ente federado a legislar sobre as matérias enumeradas no art. 24. Merece destaque os dispositivos que possuem aplicação na órbita do Direito Ambiental.

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

.....

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em uma leitura perfunctória, é forçoso concluir que o diploma constitucional objetiva assegurar uma autonomia maior aos Estados. A essa conclusão se chega quando se analisa o teor dos parágrafos 1º e 2º, segundo os quais, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas

gerais (§1º), e a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (§2º).

A essa conclusão se chega em razão da Constituição Federal limitar a competência da União ao estabelecimento de normas gerais, ainda assim sendo resguardada a participação dos Estados, em caráter suplementar.

Desta feita, só nos três primeiros parágrafos vemos que o constituinte delegou aos mesmos – estados – três espécies de competências: complementar (§1º), suplementar (§2º) e plena (§3º). (ARAÚJO, 2007)

Aprioristicamente, oportuno esclarecer o alcance da expressão “normas gerais”, a fim de minimizar as dificuldades de enfrentamento do tema. Vale-se da sempre lúcida lição de MACHADO (2004), para verificar que estas são aquelas que podem ser aplicadas em todo território brasileiro, pela própria natureza, não por ser uniforme, mas por dizer respeito a um interesse geral. E por ser geral é que encontra-se em posição de superioridade em relação á norma estadual e municipal.

Corroborando com esse posicionamento, tem-se a lição de FIGUEIREDO (2004, p. 93), para quem:

As normas gerais dirigem-se aos legisladores e intérpretes como normas de sobredireito. Normas que condicionam, no assunto em que competência existe, a legislação ordinária da pessoa política, também competente para legislar sobre a matéria.

Por fim, traz-se a baila o voto proferido pelo emérito Min. Carlos Velloso, na ADIn 927-3, do Rio Grande do Sul, em 03/11/1993:

(...) A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição? Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de

diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura de quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.

Antes de adentrarmos no mérito da competência suplementar dos Estados, curial ressaltar que o termo suplementar transmite a idéia de “preencher claros, é adicionar, esclarecer, aperfeiçoar”. Desta feita, aos Estados compete o aperfeiçoamento regional das normas gerais estabelecidas pela União. (FIGUEIREDO, 2004, p. 47).

Acerca deste tema, MACHADO (2004, p. 98) nos lembra que:

(...) não se suplementa a legislação que não exista. E não se suplementa simplesmente pela vontade dos Estados inovarem diante da legislação federal. (...) a suplementariedade está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas da norma geral federal.

Novamente nos socorremos nos escritos de ARAÚJO (2007) para transcrever as palavras do Juiz Flávio Dino de Castro e Costa acerca do tema:

“O alcance desta atividade de suplementação, foi definido em reiterados precedentes do STF, dentre os quais destaca-se a representação de inconstitucionalidade no. 1153/RS, relator o eminente Ministro Aldir Passarinho, na qual assentado:

“(...) Competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção à saúde (artigo 8, XI/71, c, da CF), e, supletivamente, dos Estados (parágrafo único do art. 89). Supremacia da Lei Federal, Limites. Caráter supletivo da lei estadual, de modo que supra hipóteses irreguladas preenchendo o ‘vazio’, o ‘branco’ que restar, sobretudo quanto às condições locais(...)” (DJ 25110185).

Na mesma direção, decidiu recentemente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na AMS no. 95.01.35063-0/MG (j. 24/03/98), sendo relator o Juiz Aldir Passarinho Júnior:

“Administrativo. Empresa Siderúrgica. Consumo de Carvão Vegetal. Florestas próprias. Plano Integrado Florestal - PIF e Plano de Auto-Suprimento. Mandado de Segurança anterior. Coisa Julgada. Legislação Estadual concorrente. Impossibilidade de acrescentar exigência em superposição ao previsto em lei Federal. Constituição Federal, art. 24, inciso 1/7. Lei 4.771165. Lei Estadual-MG 10.561191. Decreto Federal 1.282194.

I - A competência concorrente entre a União e os Estados e Distrito Federal não autoriza os últimos a traçarem normas destoantes de procedimentos já estabelecidos na legislação federal, hierarquicamente superior.”

Depreende-se, ainda, da leitura do dispositivo constitucional que, em face da inexistência de normas gerais, os Estados exercem competência plena, para o atendimento de suas peculiaridades.

Contudo, a superveniência de lei federal dispondo acerca de normas gerais suspende a eficácia da legislação estadual que a contrariar.

Nesse contexto, traz a baila a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 276974/RJ, sob o relato do Min. Ilmar Galvão, no sentido de que assegurar a competência legislativa suplementar dos Estados:

EMENTA: PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. CONTROLE DA POLUIÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO PARA LEGISLAR. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 24, INC. VI.

A competência legislativa da União para baixar normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde, a abranger as relativas ao meio ambiente, não exclui a dos Estados para legislar supletiva e complementarmente sobre a matéria, desde que respeitadas as linhas ditadas pela União. Prevalência da legislação estadual, editada com base na regra de competência ditada pela Carta Federal. (STF, 2ª Turma, RE n.º 276924/RJ, rel. Ministro Ilmar Galvão, julgado em 29/8/2000, DJU 7/12/2000). (g.f)

Logo, o Estado detém a competência para legislar supletivamente na matéria de legislação ambiental.

No que diz respeito à participação dos Municípios à luz desse comando normativo magno, há que destacar que essas pessoas políticas também exercem competência suplementar à legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, adstrito ao interesse local.

Enfim, em matéria de meio ambiente, quanto à competência legislativa, à União compete a elaboração de normas gerais, aos Estados, aos Municípios e ao

Distrito Federal cabe a especificação das condutas conforme a realidade local. A União detém a competência privativa e concorrente para legislar sobre o meio ambiente.

Com efeito, as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - que lhes foram conferidas pela Lei Maior da República, de modo privativo, exaustivo e rígido - não se interpenetram, nem cedem espaço umas às outras. É neste sentido que a boa doutrina tem proclamado que, na esfera de atribuições, constitucionalmente delimitadas, o Município sobrepara o Estado e a União e seus eventuais excessos só podem ser sofrados pelo Judiciário, em ação própria.

3 COMPETÊNCIA MATERIAL

Segundo o magistrado FREITAS (2002. p. 71), “a competência material é a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei”.

3.1 Competência material da União

A competência material da União está prevista no art. 21, e sobre ele se manifesta ALMEIDA (1991, p. 91 *apud* FREITAS, 2002, p. 72), nos seguintes termos:

Neste artigo confere-se competência à União para desempenhar certas atividades de cunho político, administrativo, econômico ou social que, por sua natureza, inserem-se na órbita do Poder Executivo, pressupondo o seu exercício a tomada de decisões governamentais e a utilização da máquina administrativa.

Passa-se à análise do teor do artigo 21, enfocando nos incisos pertinentes a meio ambiente:

ART. 21. Compete à União:

.....
IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

A despeito da inexistência da Lei Complementar referida no inciso supra, o Brasil firmou acordo, através do Ministério da Ciência e Tecnologia e os Estados Unidos, que possibilita a utilização pelos Estados Unidos da base de lançamento de foguetes de Alcântara, no Maranhão.

Em decorrência desse acordo, os brasileiros passariam a não ter acesso a determinados locais do Centro de Lançamento, prejudicando a realização de estudos ambientais nesses centros.

Ora, tal medida fere a soberania nacional, fundamento da República Federativa do Brasil, além de impedir a publicidade dos estudos ambientais, garantia constitucional prevista no art. 225, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Cumpram-se ressaltar que referido acordo foi referendado pelo Congresso Nacional em 2001.

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

O inciso supra-transcrito deve ser interpretado e aplicado combinado com o artigo 30, inciso VIII, uma vez nesse há a previsão de que é competência dos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Veja-se que a atribuição dos municípios de promover o adequado ordenamento territorial é, antes, incumbência da União, a quem cabe elaborar, bem como executar plano de ordenação do território, daí a razão de o dispositivo constitucional, inciso VII do artigo 30, conter a ressalva de a competência do município restringir-se ao que couber.

Perceba-se que, mesmo quando se cuida de competências privativas/exclusivas da União, se depara com atribuições da alçada dos municípios.

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

No uso dessa atribuição foi que, em 1997, foi publicada a Lei n.º 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dando outras providências.

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Relevante o estudo desse dispositivo no cenário ambiental, uma vez que este menciona fatores que têm repercussão direta com a qualidade ambiental, sendo também utilizados na elaboração e execução de políticas públicas, de âmbito estadual ou municipal.

XXIII- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

- a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
- b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;
- c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

Esta é uma das poucas hipóteses em que a competência se processa quase integralmente no âmbito da União. Eventual participação dos estados e municípios cinge-se na possibilidade de opinar nos estudos ambientais, notadamente no que diz respeito à localização de tais atividades, plano de emergência para evacuação de área, entre outros.

3.2 Competência material dos Estados

A Constituição Federal, art. 25 e 26, trata sobre as atividades dos Estados-membros e sobre os bens a eles pertencentes, respectivamente. Contudo,

a matéria remanescente da competência da União e dos Municípios é que foi reservada aos Estados. (FREITAS, 2002).

Contudo, deve-se ter em mente que essas pessoas políticas têm competência material para atuarem mesmo quando aplicarem legislação federal ou municipal. Nesse contexto, traz-se a baila o precedente do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: Processual civil. Poluição. Meio ambiente. Execução. Extinção. Legitimidade ad causam. Permitindo a Lei n.º 6938/81 a aplicação de multas por parte da autoridade estadual, com base em legislação federal, patente a legitimidade da Fazenda Paulista para a causa. (Resp. 48753, Min. Américo Luz, DJ 17.04.1995)

3.3 Competência material dos Municípios

Não é expressiva a participação dos Municípios no exercício de sua competência material privativa. De fato, no âmbito da proteção do meio ambiente, sua atuação ou é reduzida ou é difusa, quando se trata de assunto de interesse local. Contudo, com a ajuda de FREITAS (2002) procede-se à exemplificação de alguns casos.

Constitui exemplo, o caso de um bem tombado de interesse histórico exclusivo do Município, que deverá ser objeto de zelo de fiscalização privativa municipal. Recebe o mesmo tratamento o objeto da prevista constitucional constante do art. 144, §8º, que permite aos municípios constituírem guardas municipais destinadas á proteção dos seus bens, nos quais se enquadram os bens de natureza ambiental.

3.4 Competência material comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse ponto reside a grande problemática enfrentada pelos aplicadores do Direito Ambiental. Tal estudo alcança temas os temas fiscalização e licenciamento, atuações que são expressão da competência material.

Pretende-se nesse momento, demonstrar os problemas decorrentes da fixação de competência material comum entre os entes federados, mencionado as possíveis soluções dessas controvérsias.

È nesse sentido que se inicia a abordagem do assunto trazendo os incisos do art. 23, CF/88, que têm repercussão ambiental, tratando da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

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

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

.....

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

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

.....

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

.....

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

Da análise do dispositivo constitucional supra, constata-se que não há supremacia entres os entes federados no tocante às competências comuns.

O que se objetiva através da fixação da competência comum é a cooperação entre as unidades políticas, de modo que se viabilize, da melhor

forma, a proteção de bens representativos de interesses difusos, como é o caso do meio ambiente.

Veja-se que na competência concorrente, prevista no artigo 24, podem existir determinadas regras de prevalência das normas da União sobre as normas estaduais.

A razão de ser da competência comum decorre da natureza dos bens elencados no artigo transcrito acima, uma vez que estes guardam importância vital a todos os habitantes e aos ecossistemas, daí por que se facultou a todos os entes federados a competência para proteger, conservar e preservar o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da questão ambiental, foi além, e estabeleceu que é dever da coletividade, ou seja, de todos os cidadãos, titulares do meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendê-lo e preservá-lo, nos termos do artigo 225.

SILVA (2004) acrescenta que decorre desse dispositivo, a manifesta vontade do legislador no sentido de que os poderes públicos, indistintamente, cooperem na execução das tarefas ambientais. Ou seja, a responsabilidade de zelar do meio ambiente, não pode ficar submetida a questões relacionadas com limites jurisdicionais ou espaços territoriais de cada ente político. São todos, neste caso, compelidos a cumprir e fazer cumprir tais obrigações.

Ainda nos valendo da precuciente lição de FREITAS (2002, p. 77), segundo quem “em face da competência comum, pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito. Todos podem atuar na preservação das árvores, da fauna, da flora”.

Esta posição, entretanto, encontra divergência entre doutrinadores, a exemplo de COSTA (1998 *apud* ARAÚJO, 2007), que assevera:

“(...) normalmente, a competência para o exercício do poder de polícia pertence ao ente que detém a competência constitucional para legislar sobre a matéria, regra esta que só é excepcionada quando a própria Constituição dispõe em outro sentido.

(...)Na vigente Constituição Federal, legislar sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” constitui competência legislativa concorrente da União e dos Estados. cujas regras de manejo estão expostas nos parágrafos do art. 24. Destas, pertinente destacar neste momento a que adjetiva a competência estadual como sendo suplementar.

Isto posto, conclui-se - segundo a premissa teórica acima assinalada - que se a competência dos Estados para legislar em matéria ambiental é suplementar, do mesmo modo a sua competência administrativa deve ser assim qualificada.

(...)Assim sendo, à luz da ordem jurídica positiva vigente, podemos chegar ao seguinte rol de bens, serviços ou interesses que, se atingidos,

ensejarão num primeiro plano a competência de ente federal para a atuação destinada à repressão administrativa dos infratores:

a) Bens que integram o patrimônio da União, especificados no art. 20 da Constituição Federal. Em diversos precedentes jurisprudenciais este parâmetro tem sido empregado, a exemplo do Conflito de Competência no 168631SP (rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ 19108196

b) Unidades de conservação instituídas pela União. Algumas delas necessariamente somente poderão ser criadas em áreas pertencentes à União, como por exemplo as Estações Ecológicas, a teor do art. 2º da Lei no 6.902181. Contudo, mesmo naquelas hipóteses em que as unidades de conservação incidem em áreas de propriedade particular - v.g. uma Área de Proteção Ambiental - se tal restrição for imposta por ato jurídico emanado dos órgãos federais, a organismos desta natureza competirá a atividade de polícia. Idêntico raciocínio pode ser aplicado nos casos de tombamento de bens visando à proteção do patrimônio histórico.

c) Fauna. A interpretação conferida ao art. 1º da Lei no 5.197167 já foi submetida a intensos debates por largo espaço de tempo, sempre prevalecendo a orientação de consagrar hipótese de competência federal. Neste sentido, foi editada a Súmula no 91 do Colendo STJ, “*in verbis*”: “Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna.” Da mesma maneira, compete a órgão ou ente federal a repressão a delitos administrativos perpetrados em detrimento da fauna.

d) Atividades que estejam sob fiscalização do IBAMA (impacto ambiental de âmbito nacional ou regional). Por força do art. 10, parágrafo 4º da Lei n° 6938181 o licenciamento ambiental nestes casos é atribuição do IBAMA. Como assinalado anteriormente, o plexo licenciar-fiscalizar-punir é indivisível, por conseguinte na hipótese de agressão ilícita ao meio ambiente que tenha alcance nacional ou

regional caberá ao IBAMA adotar as medidas repressivas na seara administrativa.

e) Florestas. Dispõe o art. 19 da Lei no. 4.771/65 que "a exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá da aprovação prévia do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA". Por este dispositivo, a autarquia mencionada foi colocada na condição de licenciadora (portanto, repressora) de toda atividade que se refira às florestas.

f) Regiões declaradas como patrimônio nacional pela Constituição. Consoante o art. 225, parágrafo 40, da Carta Política "a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional". É consenso que este preceito não significou trasladar-se todas estas áreas para o domínio da União, ante o evidente absurdo que esta interpretação implicaria. No outro extremo, está a leitura que enxerga neste artigo uma mera enunciação destituída de qualquer efeito prático. Esta, contudo, choca-se contra o inafastável dever do intérprete de dotar a Constituição de máxima efetividade, sempre procurando extrair conseqüências dos comandos nela inseridos.

Em prol da tese de representar a regra em análise a consagração da competência federal para exercer todas as atribuições jurisdicionais e administrativas que digam respeito às áreas enumeradas, dois argumentos podem ser apresentados.

Por primeiro, há que se considerar que em todas as ocasiões que o texto constitucional utiliza o termo 'nacional' está se reportando a um órgão ou a uma competência da União. (Veja-se como exemplo os artigos 21, IX, X, XV, XIX, XXI, 22, IX, XVI, XVIII, XXIV, 91, 137, I, 142 e 192). Não havendo qualquer justificativa ou amparo formal para entender-se o trecho em análise como revestido de sentido diverso.

Em segundo lugar - conforme demonstrado no item d - nos termos da Lei no. 6938/81 as obras e atividades que tenham impacto ambiental nacional estão sujeitas ao poder de polícia federal. Deste modo, todas as vezes que a agressão ambiental atingir áreas cuja conservação é de interesse nacional - de acordo com a regra constitucional em exame - incidirá a lei referida, implicando a atuação do órgão ambiental federal.

Esta atuação - determinada pelo direito positivo pátrio - sob a ótica material justifica-se a partir da consideração de que 'a preservação de tais ecossistemas transcende o plexo de valores locais, dizendo respeito direta e simultaneamente a todos os brasileiros, e não apenas aos habitantes da região', consoante sublinhado por Nicolao Dino de Castro e Costa ('A Competência Criminal em Matéria Ambiental').

O que remanesce a partir da fixação da seara em que a competência é eminentemente federal fica sob a responsabilidade dos Estados.

No tocante aos Municípios, seguindo a linha de raciocínio até aqui adotada, a sua competência em matéria ambiental é puramente suplementar em relação à União e aos Estados. Isto porque a regra de regência de suas atribuições neste campo não é a constante do art. 30, inciso I, da CF."

A despeito das divergências doutrinárias, importa destacar que se pretende com a disposição constitucional em tela a cooperação entre os entes federados autônomos, e mesmo com a coletividade, conforme a doutrina de MACHADO (2004, p. 100):

A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativas não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica a praticada no âmbito federal.

Como se disse, a Administração Pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da Administração Pública federal estadual, nem esta se situa em plano superior ao da Administração Pública municipal ambiental, uma vez que as atribuições e obrigações dos entes federados são matérias reservadas ao texto constitucional.

Discute-se, contudo, a necessidade de Lei Complementar a viabilizar a cooperação entre os entes políticos. Nesse contexto, pertinente a posição de VITTA (1997, p. 39 *apud* FREITAS, 2002, p. 79), para quem “o artigo 23 tem eficácia plena, e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo. A referida lei complementar, a nosso ver, viria apenas indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre as entidades”.

Contudo, tal posicionamento enfrenta controvérsias, conforme restará demonstrado. Ademais, na prática, o que se verifica é a extrema dificuldade de delimitar a competência dos entes políticos no caso concreto, a uma em face da disputa de poder entre os órgãos ambientais; a duas por que o poder central está distante e desconhece os problemas locais, por outro lado, o poder local está

próximo dos fatos, mas influenciado nos seus próprios interesses. (FREITAS, 2002).

Em decorrência de dado conflito, sofre prejuízo a coletividade, em primeiro lugar pelo meio ambiente cuja defesa fica indefinida, em segundo lugar pelo cidadão, que não sabe a quem buscar na defesa de suas pretensões.

De fato, a solução de todas as possíveis controvérsias é tarefa inexecutável, mas FREITAS (2002, p. 81) se arrisca em estabelecer alguns posicionamentos a orientar os casos mais comuns, a saber:

Em princípio: a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal; b) quando a competência for comum (por exemplo preservação de florestas), deve ser verificada a existência ou não de interesse nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (por exemplo, a devastação de grandes proporções da Serra do Mar configura interesse federal, em face do contido no art. 225, §4º, da Constituição Federal); c) quando a competência for do Estado, por não ser matéria privativa da União ou do Município (residual), a ele cabe a prática dos atos administrativos pertinentes, como fiscalizar e impor sanções (por exemplo, controle da pesca em rio municipal); d) no mar territorial a fiscalização cabe à Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; e) cabe ao Município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for do interesse comum e houver ação federal ou estadual; f) cabe ao município atuar privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local (por exemplo, poda de árvores nas vias públicas).

A despeito dessa orientação, diversos são os conflitos verificados pelos aplicadores do Direito Ambiental, face à dificuldade de definição quanto ao órgão ambiental competente seja, para exercer a atividade de fiscalizar, como restou demonstrado, seja para executar atividades atinentes ao licenciamento ambiental.

3.4.1 Da atividade de licenciar

A competência administrativa (material) licenciatória é capacidade para realizar o licenciamento ambiental das atividades e obras efetiva ou potencialmente poluidoras.

Entre as diversas questões polêmicas que envolvem o licenciamento ambiental, o presente trabalho objetiva contribuir para a solução da controvérsia que consiste na repartição de competência.

Diferentemente da competência material fiscalizatória, que é exercida de forma comum pelos entes federados, não é razoável que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios procedessem ao licenciamento do mesmo empreendimento ou obra, sob pena de incorrer em desperdício de esforços e tornar a atividade pretendida deveras onerosa.

A despeito dos critérios propostos pela doutrina, pela jurisprudência e mesmo pela legislação, que visam uniformizar o entendimento sobre o assunto, somente quando a Lei Complementar prevista no parágrafo único do art. 23 for editada é que a problemática será resolvida.

Na prática, são corriqueiras as disputas entre os entes federados no que diz respeito ao licenciamento ambiental de determinadas atividades econômicas.

Inicialmente, cumpre-nos trazer a baila a conceituação de licenciamento ambiental pensada por doutrinadores expoentes.

MILARÈ (2004) conceitua licenciamento ambiental como sendo uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

FINK (2000, p.66) assevera que licenciamento ambiental:

vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças -, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais.

A Resolução CONAMA n.º 237/97, art. 1º, inciso I, traz o conceito a seguir transcrito:

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

Na tentativa de fixar normas relativas a execução do licenciamento ambiental foi que se editou a Resolução CONAMA n.º 237/97, que busca regulamentar os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

3.4.1.1 Da Resolução CONAMA n.º 237/97 e seu tratamento constitucional

A competência para o licenciamento ambiental vinha definido na Resolução CONAMA n.º 01/86, em seus arts. 2º e 3º, a qual era atribuída aos órgãos estaduais e à SEMA (atual IBAMA), de forma supletiva, de modo a possibilitar que os Municípios interessados fizessem a mesma exigência, desde que a situação local requeresse. Tal prerrogativa encontrava assento na repartição de competências materiais procedida pela Carta Magna, conforme seu art. 23, inciso VI, através do qual se atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. (FIORILLO, 2004).

Por outro lado, a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6938/81, em seu artigo 8º, fixa a competência do CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA:

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989);

.....

Prosseguindo, o mesmo diploma legal, em seu art.10, estabelece a necessidade licenciamento ambiental para construção, instalação, ampliação ou funcionamento para estabelecimentos ou obras efetivos ou potencialmente poluidores, como segue:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Através do estudo dos artigos acima, conclui-se que a Lei nº 6.938/81 outorgou competência para efetuar o licenciamento ambiental apenas ao órgão ambiental estadual, que deve ser integralmente do SISNAMA, ou ainda ao IBAMA, atuando supletivamente. Perceba-se que não houve referência ao Município procedendo ao licenciamento em questão.

Depreende-se, dos dispositivos supra, que o legislador federal, por intermédio da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, editada em 1981, portanto, anterior a Carta Constitucional vigente, não outorgou poderes ao ente federado local para executar o licenciamento ambiental trazido à baila por intermédio do instrumento legal referido.

Com espeque nessa previsão normativa, o CONAMA editou resolução a pretexto de regular a atuação integrada dos órgãos que compõem o SISNAMA, em conformidade com as respectivas competências no que respeita aos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental.

Resolução, no entender de GASPARINI (2004), consiste no meio utilizado por órgãos colegiados para externalizar e instrumentalizar suas deliberações em assuntos da respectiva competência. Encontram fundamento de validade no poder regulamentar previsto constitucionalmente (art. 84, inciso IV, CF/88), de forma que são editadas para fiel execução das leis.

A Resolução CONAMA n.º 237/97 vem tratar acerca de competência em matéria ambiental, nos arts. 4º, 5º, 6º e 7º, nos termos que seguem, alterando as regras de competência para o licenciamento:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e

atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

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

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

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

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

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

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

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

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

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

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

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Da análise dos dispositivos transliterados da Resolução CONAMA n.º 237/97, tem-se que ela adota dois critérios diferentes para a repartição de competências no licenciamento ambiental, ora utilizando como critério a extensão geográfica do impacto ambiental, ora determinando como critério a titularidade do bem, razão pela qual subsistem os conflitos mesmo com a edição desta Resolução.

Relativamente ao art. 7º, atente-se que a Resolução CONAMA n.º 237/97 fixou que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, o que torna questionável sua constitucionalidade, uma vez que exclui o licenciamento em duas esferas de Poder, contrariando o dispositivo constitucional que garante a competência comum material dos entes federados.(FIORILLO, 2004, p. 83).

A competência administrativo-normativa reservada ao CONAMA não pode ensejar a violação de princípios e dispositivos fulcrados na Constituição Federal, sob pena de ofensa aos cânones basilares do Magno Texto.

No mesmo sentido esboça posicionamento o mestre MACHADO (2005, p. 268):

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei n.º 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA [...], porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA -237/97 poderia estabelecer um licenciamento único. Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre essas pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgão federados acabaria

esfacelada, prevalecendo o mais forte ou mais estruturado politicamente.

Com efeito, o CONAMA, ao editar normas de competência a serem observadas pelos entes federados, acaba por usurpar poderes do Legislativo, a quem compete complementar o Texto Constitucional. E mais, ofende o próprio sistema federativo, na medida em que a Carta Magna mantém a federação como forma de Estado, ao instituir um sistema de repartição de competências que atende a necessidade de autonomia político-institucional dos entes federados.

Percussionando o teor dos artigos supratransliterados, constata-se que seu art. 6º estatui que o Município pode efetuar o procedimento concessivo da autorização, desde que presentes determinados elementos elencados na referida norma, dentre estes a exigência de permanecer o impacto ambiental adstrito ao limite territorial local.

Relativamente à competência material, uma das graves questões que se enfrenta consiste em saber acerca da possibilidade do ente federado local executar condutas atinentes à execução da política ambiental, estando caracterizado o conflito entre as normas jurídicas mencionadas: a Lei nº 6.938/81 excetua tacitamente o licenciamento ambiental municipal das categorias de autorização a serem concedidas, ao passo que a Resolução nº 237/97 do CONAMA prevê textualmente a possibilidade do Município efetuar o licenciamento.

Valendo-se do argumento de que “a ordem hierárquica entre as fontes servira para solucionar conflitos de normas em diferentes níveis [...]”, (DINIZ, 2003, p.87), tem-se que a norma constitucional prevalece sobre a lei ordinária, bem como, in casu, as disposições constantes da Lei nº 6.938/81 derogam as contidas na Resolução nº 237/97 do CONAMA, naquilo em que se contradisserem.

Dessa forma, existem doutrinas para ambos os sentidos, defendendo e negando o licenciamento por parte dos Municípios. Sem afastar a relevância dos estudos minuciosos do tema, há que se ter em mente que a Carta Magna assegura a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para proteger o meio ambiente.

Ressalta-se, por outro lado, que da maneira como posto, o art. 10, da Lei n.º 6938/81, é passível de contestação quanto à recepção pela Constituição de 1988, uma vez que contem regras tendentes a cercear o exercício de competências constitucionais dos entes federados, a medida em que os Municípios gozam de competência comum, ao lado da União e dos estados, para empreender a proteção ao meio ambiente, a ser exercida nos moldes de Lei Complementar que nunca foi editada, de acordo com art. 23, VI, e seu único, da Carta Magna. Não foi, contudo, até a presente data, averiguada perante o Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade de tal norma (art.10, da lei n.º 6.938/81).

Prosseguindo na análise da divisão de competência realizada pela Resolução n.º 237/97 do CONAMA, tem-se segundo FIORILLO (2004, p. 83) que o licenciamento ambiental deverá ocorrer no âmbito do IBAMA relativamente aqueles empreendimentos e atividades que causem significativo impacto ambiental de dimensões nacional ou regional, a teor do art. 4º.

Contudo, o IBAMA no exercício da atividade licenciatória deverá considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se realizará a atividade ou empreendimento.

Além disso, sendo a atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental em âmbito regional, será possível ao IBAMA delegar aos Estados a competência para o licenciamento.

O comando normativo prevê ainda que competirá aos Estados e ao Distrito Federal proceder ao licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que estejam localizados ou sejam desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; em florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente; quando os impactos ambientais diretos ultrapassarem os limites territoriais de um ou mais Municípios; e, por derradeiro, na hipótese de delegação da União aos Estados ou Distrito Federal, mediante instrumento legal ou convênio.

Relativamente à possibilidade de delegação de competência entre os órgãos integrantes do SISNAMA, entende-se inaceitável a renúncia por parte dos entes federados do poder-dever constitucional de proceder ao controle e licenciamento. Tal medida apenas se fará possível e razoável em face da existência da lei complementar prevista no art. 23, da CF/88, a fim de viabilizar a pretendida cooperação harmônica, objetivando potencializar e otimizar o exercício da competência comum estabelecida na Lei Maior.

Destaca-se que não há nenhum posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF quanto à inconstitucionalidade da Resolução n.º 237/97, razão pela qual ela permanece vigente no ordenamento jurídico. Ademais, em pesquisa realizada no sítio eletrônico do STF constatou-se a inexistência de qualquer arguição de inconstitucionalidade deste ato normativo até o dia 16 de outubro de 2007.

3.4.1.2 Da Constituição Federal e a repartição da competência licenciatória

Há determinação constitucional no sentido de que a competência administrativa em matéria ambiental seja repartida por meio da edição de uma lei complementar (FARIAS, 2006).

Em razão disso é que tramitam no Congresso Nacional projetos de lei sobre o assunto, como é o caso do Projeto de LC n.º 12/2003 e Projeto de LC n.º 388/2007. Enquanto isso, o critério para repartição de competências no tocante ao licenciamento ambiental deve ser buscado na própria Constituição Federal, através da aplicação dos princípios jurídicos e de uma interpretação sistemática.

MACHADO (2001, p. 85 *apud* FARIAS, 2006, p. 255) alerta que “somente a Constituição Federal pode estabelecer direitos e deveres das entidades, pois, se lei ordinárias, decretos, portarias e resoluções abrirem margem a isso sem a devida e expressa autorização constitucional o sentido da federação estará comprometido”.

Dessa forma, se o caput do art. 225 da CF/88 atribuiu o dever de defender o meio ambiente aos três entes federativos, é imperioso destacar que cada um deve fazê-lo de acordo com os interesses predominantes em cada caso específico. Essa regra consiste na aplicação do princípio constitucional da predominância do interesse, já explicitado no capítulo 2 do presente trabalho.

Contudo, essa regra, isoladamente não soluciona o problema de competência para o licenciamento ambiental, uma vez que o fato de determinado impacto se restringir aos limites de um Município ou de um Estado pode não significar necessariamente que o interesse predominante em questão seja local ou estadual.

De fato, não é sempre que há um alinhamento direto entre o critério geográfico da extensão do impacto ambiental e o princípio constitucional da predominância do interesse. Por essa razão, faz-se necessário associar esse princípio ao princípio da subsidiariedade (FARIAS, 2006, p. 256).

BASTOS (1988, p. 416 *apud* FARIAS, 2006, p. 256) explica o princípio da subsidiariedade, destacando que nenhuma função será

desempenhada por um ente federativo hierarquicamente superior se essa função puder ser exercida por ente inferior.

A aplicação desse princípio torna o licenciamento eficaz, já que o Município tem mais capilaridade que o Estado e o Estado mais capilaridade que a União, assegurando uma gestão democrática do Direito Ambiental.

Perceba-se que o critério da extensão geográfica do impacto ambiental utilizado pela Resolução CONAMA n.º 237/97 em muito se assemelha à aplicação do princípio da subsidiariedade, o que não permite a conclusão no sentido de que essa Resolução veio regulamentar o art. 23, da CF/88, haja vista a expressa necessidade de Lei Complementar.

Embora na prática não se resolvam os conflitos, em virtude da ausência da Lei Complementar mencionada, o critério que se sugere é no sentido de que a União se encarregue do licenciamento referente às atividades de impacto nacional e regional, os Estados das atividades de impacto estadual e intermunicipal e os Municípios das atividades de impacto local ou municipal, como forma de aplicação dos princípios constitucionais da predominância do interesse e da subsidiariedade.

3.4.2 Da atividade de fiscalizar

Segundo a Carta Constitucional, art. 23, é competência de todos os entes federados a atuação no sentido de proteger o meio ambiente. Em razão de tal previsão é que se enfrenta problemática quando da aplicação dos mandamentos constitucionais, que, aliados à legislação suplementar (em caso de competência concorrente, art. 24, CF/88), geram invariavelmente a cumulatividade de atividade fiscalizatória pelos órgãos ambientais responsáveis pela proteção.

A atividade de fiscalização é inerente à atuação administrativa das pessoas políticas, exercida pelos órgãos de proteção ambiental. A esse respeito, a Lei n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 11, §1º estabelece que a fiscalização será exercida pelo IBAMA, de modo supletivo à atuação do órgão estadual ou municipal competente, *in verbis*:

ART. 11. §1º. L. 6.938/81 - a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidas pelo Ibama, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual ou municipal competentes.

De fato, a Lei Federal n.º 6.938/81 dispunha desde 1981 acerca da fiscalização em matéria ambiental, contudo a regulamentação não exauria a matéria, notadamente face a ausência de definição dos ilícitos administrativos e à previsão de sanções a serem impostas pela Administração, de maneira que a efetiva atuação dos órgãos de proteção ambiental restava prejudicada.

Visando preencher essas importantes lacunas foi editada a Lei Federal n.º 9605/98 que, ao tipificar os ilícitos administrativos e prever as respectivas sanções, contribuiu para a superação de situações que culminavam com a desconstituição judicialmente das penas administrativas impostas com fundamentos em atos infralegais.

Contudo, não se verificou o fim dos litígios versando sobre a aplicação de sanção pela Administração. Na verdade, as demandas agravaram-se, haja vista o dissenso no que tange à distribuição entre as pessoas políticas das competências administrativas em matéria ambiental. O cerne do conflito consiste na violação ao princípio da legalidade, decorrente da incompetência da autoridade autuadora, com conseqüente nulidade dos autos de infração administrativas.

De fato, à luz do art. 23, da CF/88, que cuida das competências comuns, tem sido tarefa difícil a definição da autoridade competente, e tal comando constitucional, na verdade, tem funcionado como óbice a qualquer tipo de distinção da competência dos entes que compõem a Federação.

A Lei Federal n.º 9605/98, embora considere a necessidade de enfrentamento do tema, haja vista delegar aos funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA a função de autoridade competente para lavrar auto de infração ambiental (art. 70, §1º), não finaliza o conflito. Ao contrário, vem engrossar a problemática ao dispor no art. 76 que:

Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

A doutrina de COSTA (1999) aponta a inconstitucionalidade do art. 76, da Lei n.º 9.605/98, por considerar que o poder de polícia, que implica fiscalizar a atuação dos particulares e aplicar as sanções pelos descumprimento dos comandos legais, deve ser exercido a quem tem competência para regular a matéria.

DAWALIBI (1999, p. 92) conceitua poder de polícia como sendo “a atribuição conferida à Administração Pública para condicionar e restringir o uso, gozo de bens e o exercício de atividades e direitos individuais, com o objetivo de compatibilizá-los com o interesse público ou social”.

À luz do conceito de poder de polícia, constata-se ser expressão de seu exercício a atividade administrativa consistente em fiscalizar e licenciar as obras e atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ambiental.

Em regra, a competência para o exercício do Poder de Polícia segue a competência legislativa, ou seja, o ente a quem a Constituição Federal outorga a

competência para legislar sobre determinada matéria será o ente competente para exercer o Poder de Polícia sobre ela.

Desse modo, estando a competência da União prevista no art. 24, incisos VI e VII, da CF, estes devem ser os dispositivos a justificarem a atividade legislativa e de polícia. Uma vez que o art. 76, da Lei Federal n.º 9605/98 prevê situação em que ocorrerá a elisão de multa imposta por órgão ou ente federal, não pode persistir, por atingir parcela do poder de polícia titularizado pela União, conforme preceitos constitucionais referidos.

Ademais, percebe-se que o art. 76, da Lei Federal n.º 9.605/98 não fixa regra de prevalência entre as sanções impostas simultaneamente pelos estados e municípios.

Tendo em vista a impossibilidade do art. 76, da Lei Federal funcionar como referência para o deslinde dos âmbitos de atuação dos entes federados, há que se buscar outros elementos que direcionem a solução desse conflito.

Objetivando contribuir para o fim do conflito de competência em matéria ambiental, notadamente, quanto à imposição de penalidade, COSTA (1999. p. 11) propõe um modelo de compreensão das normas de cunho ambiental.

Considerando a premissa de que aquele que detém a competência legislativa sobre determinado assunto deve exercitar o poder de polícia pertinente à matéria, assevera que sendo a competência dos Estados para legislar sobre matéria ambiental suplementar, da mesma forma deve ser sua atuação administrativa, ou seja, suplementar.

O Supremo Tribunal Federal, através da ADI n.º 1.153/RS, sob o relato do Min. Aldir Passarinho, estabeleceu o alcance da atividade de suplementação a ser exercida pelos Estados, a seguinte forma:

Competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção à saúde (art.8º, XVII, c, da CF), e, supletivamente, dos Estados (parágrafo único do art. 8º). Supremacia da Lei Federal. Limites. Caráter supletivo da lei estadual, de modo que supra hipóteses irreguladas, preenchendo o vazio, o branco que restar, sobretudo quanto às condições locais (...) (DJ 25.10.1985)

Nesse contexto é que COSTA (1998, p. 11) elenca um rol de bens, serviços ou interesses que ensejam a atuação repressiva do ente federal, a saber, a) bens que integram o patrimônio da União, especificados no art. 20 da CF, conforme Conflito de Competência 1.6863/SP; b) Unidades de Conservação instituídas pela União; c) fauna, tendo em vista a jurisprudência do STJ fixar a competência da Justiça Federal para julgar crime contra a fauna, entende-se que é competente o órgão ou ente federal a repressão de delitos administrativos perpetrados em detrimento da fauna; d) atividades que estejam sob a fiscalização do IBAMA (impacto ambiental de âmbito nacional ou regional), haja vista a indivisível relação entre licenciar e punir; e) florestas, a teor do art. 19, da Lei n.º 4.771/65 e, f) regiões declaradas como patrimônio nacional pela Constituição (art. 225, §4, da CF/88).

Exemplificando o rol supra, traz a baila o teor do Conflito de Competência 59535 / SC, sob o relato da Ministra Maria Thereza de Assis Moura:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME AMBIENTAL. PROPRIEDADE PARTICULAR LOCALIZADA EM ARIE CRIADA PELO CONAMA/MME. INTERESSE DA UNIÃO.
1. Considerando que a propriedade particular em que praticado o suposto crime encontra-se em Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE criada pelo CONAMA/MME, há interesse da União no feito.
2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal de Rio do Sul, Seção Judiciária de Santa Catarina, suscitado. (DJ 27.09.2007 p. 221)

O que remanesce a partir da fixação de competência da seara de competência eminentemente federal fica sob a responsabilidades dos Estados (COSTA, 1998, p. 13), a exemplo do julgamento proferido no Recurso Especial REsp 811773 / SP, relator Ministro Luiz Fux:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DELIMITADA PELO LOCAL DO DANO (ART. 2º DA LEI 7347/85). AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS OU EMPRESAS PÚBLICAS. COMPETÊNCIA FUNCIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL NÃO CARACTERIZADA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. A regra *mater* em termos de dano ambiental é a do local do ilícito em prol da efetividade jurisdicional. Deveras, proposta a ação civil pública pelo Município e caracterizando-se o dano como local, impõe-se a competência da Justiça Estadual no local do dano, especialmente porque a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o juízo do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide. Precedente desta Corte: REsp 789513/SP, DJ de 06.03.2006.

2. A competência cível da Justiça Federal, a teor do art. 109, I, da Constituição Federal, é definida *ratione personae*, e, por isso, absoluta, determinada em razão das pessoas que figuram no processo como autoras, rés, assistentes ou oponentes. Nesse sentido confirmam-se, à guisa de exemplo, julgados desta Corte: CC 47.915/SP, DJ de 02.08.2005; CC 45475/SP, DJ de 16.05.2005 e CC 40.534/RJ, DJ de 17.05.2004.

3. Na hipótese sub examine a ausência de manifestação da União ou de quaisquer das pessoas elencadas no art. 109, I, da Constituição Federal acerca do interesse de ingresso no feito em que seja parte empresa privada concessionária de serviço público federal e município, revela a competência Justiça Estadual para processar e julgar a ação.

4. Por fim, consigne-se, o Tribunal local, com ampla cognição sobre o contexto fático probatório, consignou que: "o alegado dano ambiental, que ensejou a propositura da demanda, em princípio, afeta exclusivamente os habitantes da comuna (cf. Petição inicial - fls.18/58), não tendo sido demonstrado o interesse jurídico da União na espécie." (fl. 146).

5. Sobre o thema, sobreleva notar, julgado desta Corte no sentido de que: "A competência para processar e julgar a ação civil pública por prejuízos ao meio ambiente é a do foro do local onde ocorrer o dano (Lei 7347/85, art. 2.º), ou seja, da Justiça Federal ou da Justiça Estadual que exerça jurisdição sobre aquele foro. Não evidenciado o interesse da União, de suas autarquias ou de suas empresas públicas, não se caracteriza a competência da Justiça Federal, cujas hipóteses são taxativamente enumeradas na Constituição da República. Assim sendo, a ação civil pública deve ser julgada pela Justiça do Estado onde ocorrido ou venha a ocorrer o dano." (REsp 789513/SP, DJ de

06.03.2006)

6. Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, cujo *decisum* revela-se devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Precedente desta Corte: RESP 658.859/RS, publicado no DJ de 09.05.2005.

7. Recurso especial desprovido. (DJ 31.05.2007 p. 362) (g.f.).

Relativamente aos Municípios, COSTA (1998) assevera que a competência em matéria ambiental é puramente suplementar à União e aos Estados, haja vista que alguma atividade legiferante dos Municípios nesse tocante só se justifica a luz do art. 30, inciso II, da Carta Magna, segundo o qual cabe a estes entes suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Como se percebe, tendo em vista a ausência de lei complementar para regular a cooperação entre as pessoas políticas no tocante à proteção do meio ambiente, a efetivação da atuação dos entes federados ocorre com fundamento em estudos doutrinários e jurisprudenciais que auxiliam os aplicadores do Direito Ambiental, embora não se possa fixar um mecanismo definitivo de repartição de competência.

Por toda a problemática descrita é que na prática vem ocorrendo a atuação concomitante de vários entes, ora de dois entes, ora dos três, gerando uma fiscalização concorrente, onde os órgãos ambientais dos três níveis praticam atuação tripla, a um único agente, causador de um mesmo dano.

Por essa razão o Decreto n.º 122/91, alterando o art. 41 do Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece que a imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência.

Veja-se que tal dispositivo dispõe no mesmo sentido do art. 76, da Lei Federal n.º 9.605/98, senão vejamos:

Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

Desta forma, a despeito das considerações tecidas acerca da inconstitucionalidade deste artigo, considerando a validade do mesmo no ordenamento jurídico vigente, verifica-se que, além de poder agir apenas supletivamente, os órgãos federais responsáveis pela fiscalização não podem aplicar multas por infração à legislação de controle ambiental, quando Estados e Municípios já as houverem aplicado, não importando no caso, se as penalidades sejam as constantes de legislação federal, estadual ou municipal.

Em ocorrendo imposição de penalidade por mais de um ente federado, o agente autuado precisará promover sua defesa junto a todos os órgãos autuadores, iniciando um longo e árduo caminho a ser percorrido na esfera administrativa.

Vê-se, portanto, a falha de interação por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, que mais parecem buscar visibilidade de sua atuação, ao invés de promover ações coordenadas e conjuntas, a fim de promover sua função maior de zelar por um meio ambiente sadio.

A situação conflituosa se apresenta em razão da ausência de lei complementar a delimitar a competência reservada a cada ente federado. Nesse tocante, ressalta-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n.º 388/2007, que visa regulamentar o art. 23, da Constituição Federal.

Contudo, haja vista a ausência dessa Lei Complementar, a solução que se propõe é no sentido de que, no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição, utiliza-se o critério da preponderância do interesse combinado com princípio da subsidiariedade e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação, em atenção ao art. 23 c/c art. 225, da Constituição Federal, visando solucionar a problemática.

3.4.3 Da recepção constitucional da Lei n.º 6938/81 na qualidade de Lei Complementar.

Conforme relatado neste capítulo do trabalho monográfico, a Lei n.º 6938/81 encontra-se plenamente vigente no ordenamento jurídico. Veja-se que mencionada lei foi editada na qualidade de Lei Ordinária, que exige um procedimento comum para sua elaboração, mais demorado, pois comporta mais oportunidade para exame, estudo e discussão (SILVA, 2000).

Contudo, a medida em que a Constituição Federal de 1988 reservou à Lei Complementar o disciplinamento da cooperação entre os entes no exercício da competência comum, a teor do parágrafo único do art. 23, FINK passou a defender que a Lei n.º 6938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente – foi recepcionada pelo texto constitucional na qualidade dessa lei complementar.

FINK entende que as competências administrativas vêm tratadas no art. 23, CF/88, de modo que cabem as todas as unidades federativas a proteção do meio ambiente, de modo harmônico. A cooperação entre as pessoas políticas deve ser objeto de lei complementar, por expressa disposição constitucional.

Contudo, em matéria de meio ambiente, não existe formalmente esse Lei Complementar, e FINK propõe o entendimento no sentido de que a Lei n.º

6938/81, quando trata do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, tenha sido recepcionada pela Constituição como Lei Complementar.

Entendo pertinente o posicionamento majoritário, no sentido da ausência efetiva da Lei Complementar de que trata o ar. 23, da CF/88, tanto é assim que se encontra em trâmite no Congresso Nacional projetos de lei visando regulamentar esse comando constitucional, quais sejam, Projeto de Lei Complementar n.º 12/2003 e Projeto de Lei n.º 388/2007, cujas íntegras consistem em anexo desta monografia.

Constituem justificativas desses projetos de lei:

- projeto de lei n.º 12/2003:

“A necessidade de edição de lei complementar regulando as formas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o exercício das competências comuns de que trata o art. 23 da Constituição Federal (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer uma de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora) tem sido destacada em diversas ocasiões nesta Casa. Recentemente, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a ‘investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e flora brasileiras’ apresentou, entre outras recomendações, a seguinte:

“O Poder Executivo e o Legislativo devem envidar esforços conjuntos no sentido de aprovar uma lei complementar regulando a competência comum de União, Estados e Municípios no trato da questão ambiental, com base no art. 23, parágrafo único, e incisos VI e VII, da Constituição Federal. Sugere-se que nesse trabalho de elaboração legislativa haja uma ampla negociação com Estados e 15 Municípios, que pode ser coordenada pelo CONAMA.”

O projeto de lei complementar ora apresentado tem por objetivo servir de suporte inicial a essa importante discussão.

Sala das Sessões, de de 2003.

- projeto de lei n.º 388/2007:

1. a necessidade de fixar normas para a cooperação entre a União, e os Estados, o Distrito Federal e dos Municípios, no que se refere às

competências comuns previstas nos termos do art. 23, incisos III, VI e VII e parágrafo único, da Constituição Federal;

2. a Constituição, ao criar a Federação, fez com que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas que se reparta entre os entes coletivos que a compõem. Ao adotar do federalismo a Constituição brasileira, determina a existência de várias ordens, com autonomia político-administrativa: a União como a ordem nacional, os Estados como ordens regionais e os Municípios como ordens locais;

3. a autonomia federativa caracteriza-se pela existência, em cada ente federado, de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas;

4. Essa múltipla composição, conseqüentemente, permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais, o que só se torna possível em razão da repartição de competências dentre os entes federativos;

5. Assim, dentro de um estado federado, o sistema de repartição de competências é um aspecto fundamental, sendo apontado como um dos principais responsáveis por viabilizar uma atuação pública eficiente;

6. De maneira sintética, é possível dizer que a Constituição Federal separa a competência legislativa (formal) da competência material (administrativa) ou de execução);

7. A competência administrativa é aquela relacionada ao desempenho de tarefas, à tomada de providências, à prestação de serviços, enfim, à execução de toda e qualquer atividade, com exceção das legislativas;

8. No que se refere ao tema meio ambiente, a Constituição Federal estabelece uma competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para articularem políticas públicas ambientais, ou seja, para exercerem suas competências administrativas e para protegerem o meio ambiente;

[...]

10. Entende-se que a competência comum é prevista para aquelas matérias em que há a coincidência entre os interesses geral, regional e local, revelando, por isso mesmo, temas de grande relevância social que devem ser amplamente tutelados por todos os entes federativos;

11. A definição do papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é tema de fundamental importância para eficácia das normas de proteção ambiental;

12. Na temática ambiental a ausência de critérios claros na definição das atribuições entre os diversos entes federados vem trazendo uma série conflitos na aplicação de instrumentos da gestão ambiental como a sobreposição ações de entes federados ou mesmo a inexistência destas, causando sérios prejuízos ao meio ambiente;

13. A tradicional centralização das ações administrativas de cunho ambiental na União e nos Estados vem impedindo que os Municípios assumam suas responsabilidades constitucionais na matéria ambiental. Neste sentido, a excessiva carga de atribuições à União e aos Estados impede uma melhor cooperação entre todos os entes federados;

14. A regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal é de fundamental importância para a melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na defesa do meio ambiente. Ademais, trata-se de elemento fundamental para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, criado pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como para

proporcionar maior controle e melhor qualidade na prestação de serviços à coletividade;

15. A presente minuta de Projeto de Lei Complementar é resultado dos esforços de Grupo de Trabalho formado por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, Agência Nacional de Águas-ANA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente-ABEMA e da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA;

16. Considerando que incumbe ao Poder Público assegurar e dar efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e, tendo em vista que o legislador constituinte delimitou uma área de competência comum, relacionadas ao meio ambiente, que deve ser exercida de maneira cooperada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

17. O texto do Projeto de Lei Complementar busca definir de forma cooperada e racional as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o exercício da gestão ambiental. Tal regulamentação trará inúmeros benefícios à nação tendo em vista harmonizar as relações entre os órgãos integrantes do SISNAMA;

18. Estas, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento do anexo projeto de lei complementar que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência;

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Marina Silva

A definição de competência licenciatória conforme a proposta do Ministério do Meio Ambiente - MMA foca o impacto ambiental, e não a dominialidade do bem atingido, como pretende o Ministério Público. Define que a competência do licenciamento é determinada pelo território afetado pelo empreendimento, não importando de quem seja o domínio do bem. Ainda, o projeto descreve o que cada órgão licenciador deve fazer, quem licencia e fiscaliza.

Desta forma, atente-se que o projeto de lei complementar n.º 388/2007 utiliza o da predominância do interesse nacional, regional ou local na proteção ambiental. Contudo, esse critério não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto na Lei Complementar proposta. A rigor, esse projeto de lei seria uma 'cópia' da Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que já prevê a divisão de tarefas nesse sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto ao longo de texto em mãos, é possível aduzir que os limites de atuação normativa e administrativa das pessoas políticas que compõem a estrutura institucional da Federação brasileira acham-se predeterminados no próprio texto da Constituição da República, que define, mediante a técnica dos poderes enumerados e residuais, a esfera de atribuições de cada uma das unidades integrantes do Estado Federal, como resulta claro do que dispõem os arts. 21 a 24 da Lei Fundamental.

Nesse contexto, cabe, à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional.

Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns – como sucederia, p. ex., no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição –, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse combinado com princípio da subsidiariedade e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação.

Contudo, essa cooperação entre os entes federados apenas se efetivará mediante edição de Lei Complementar que venha regulamentar o art. 23, da Constituição da República, a despeito de posicionamento unitário no sentido de que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – L. 6938/81, tenha sido recepcionada pela Carta Magna na qualidade de Lei Complementar.

Haja vista a ausência da Lei Complementar mencionada é que tramitam projetos de lei visando fixar as competências administrativas em matéria ambiental. Destaca-se, nesse contexto, o projeto de Lei Complementar n.º 388/2007 que, corroborando com o entendimento da Resolução n.º 237/97, utiliza o critério da predominância do interesse em detrimento da dominialidade para a solução dos conflitos de competência.

Todavia, enquanto não for editada a lei complementar em questão, a doutrina diverge acerca dos critérios definidores de competência ambiental, face inexistência de disposição expressa, que culmina com a indesejável superposição de normas editadas pelas pessoas políticas, com conseqüente atuação delas de maneira concorrente e desordenada, gerando toda a insegurança jurídica ora enfrentada pelos aplicadores do Direito Ambiental, restando ineficaz a garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 13, p. 105-115, jan./mar. 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

ARAÚJO, Uiracy. A repartição constitucional de competência em matéria ambiental. Disponível em: <http://www.aprodab.org.br/biblioteca/doutrina/ua01.doc> Acesso em 28 agosto 2007.

CANOTILHO, J.J.G.; et al. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Flávio Dino de Castro e. A Competência para Multar na Nova Lei Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 11, p. 07-10, jul./set. 1998.

DAWALIBI, Marcelo. O Poder de Polícia em Matéria Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 14, p. 91-102, abr./jun. 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003. 1 v.

FARIAS, Talden. A Repartição de Competências para o Licenciamento Ambiental e a Atuação dos Municípios. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 43, p. 246-266, jul./set. 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FINK, D.R.; et al. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. **Competências constitucionais ambientais**. Disponível em: http://admin.opovo.com.br/servlet/opovo?event=ctdi_noticiaForPrint&NOT_cod=689403. Acessado em 23 abril 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Arnaldo Júnior. **Vade Mecum**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

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

SILVA, Vicente Gomes. **Legislação ambiental comentada**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

LEGISLAÇÃO

_____. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de abr. 1981.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de set. 1981.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989; a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980; a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de jul. 1989.

_____. Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços

públicos de energia elétrica e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de set. 1998.

_____. Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 de jan. 1997.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lex: IBAMA. Lema - Base de dados de legislação ambiental.** Disponível em: <www.ibama.gov.br . Acesso em: 14 ago. 2007.

_____. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de jul. 2001.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de jul. 2000.

_____. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de set. 1981.

_____. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei 1.985, de 29 de fevereiro de 1940. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de fev. 1967.

_____. Decreto-lei nº 122, de 17 de maio de 1991. Dá nova redação ao art. 41 do Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de mai. 1991.

_____. **Resolução Conama nº 237**, de 19 de Dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 16 de jul. 2007.

_____. **Resolução Conama nº 279**, de 27 de junho de 2001. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de jun. 2001.

ANEXOS

ANEXO A – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 12/2003

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a competência comum em relação a proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, nos termos do art. 23, incisos VI e VII e parágrafo único, da Constituição Federal.

Art. 2º São princípios para a cooperação definida no art. 1º:

I – a política ambiental deve ser única e permanente para todo o País e contemplar as particularidades regionais e locais;

II – a coletividade e o Poder Público são co-responsáveis pela gestão e conservação do meio ambiente;

III – a gestão e a conservação do meio ambiente são atividades de ordem pública e de interesse social;

IV – o Poder Público é obrigado a divulgar, de modo sistemático e periódico, para toda a coletividade, informações completas sobre a situação do meio ambiente em todo o território nacional;

V – a União atuará nos temas abrangidos por esta lei complementar, diretamente, nos casos de interesse nacional ou regional e, supletivamente, sempre que necessário à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado;

VI – os Municípios atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar nos casos de interesse exclusivamente local e, nos demais casos, sempre que necessário, em caráter preliminar, até a efetivação da atuação pelo ente federativo competente;

VII – os Estados e o Distrito Federal atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar em todos os casos não caracterizados como de interesse nacional, regional ou exclusivamente local.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Seção I

Disposições Gerais

Art. 3º A cooperação definida no art. 1º será implementada por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Art. 4º Constituem o SISNAMA:

I – os órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela formulação e execução de programas e projetos ambientais e pelo controle e fiscalização de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente;

II – um órgão colegiado, de caráter nacional, com função normativa, deliberativa e consultiva, nos termos desta lei complementar.

Art. 5º O SISNAMA será coordenado, em nível nacional, pelo ministério responsável pela área ambiental.

Art. 6º O órgão colegiado a que se refere o inciso II do art. 4º será presidido pelo titular do ministério responsável pela área ambiental e terá sua composição definida em regulamento, garantida a representação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de organizações não-governamentais cujos fins e atuação estejam diretamente ligados à proteção ambiental.

Seção II

Das Competências

Art. 7º Compete ao órgão colegiado a que se refere o inciso II do art. 4º:

I – estabelecer as normas a ele expressamente delegadas por leis federais e seus regulamentos;

II – estabelecer a relação de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa poluição ou degradação do meio ambiente, para efeito de exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental;

III – avocar para a esfera federal o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional;

IV – definir o conteúdo mínimo do Relatório Nacional de Qualidade do Meio Ambiente;

V – aprovar relação de espécies raras e ameaçadas de extinção no território brasileiro;

VI – proibir ou restringir a supressão ou o abate de espécies raras, ameaçadas de extinção ou imprescindíveis ao equilíbrio ecológico;

VII – definir áreas de importância ecológica nacional ou regional;

VIII – autorizar, respeitada a legislação estadual e municipal, a caça amadora ou desportiva de espécies da fauna terrestre brasileira, mediante ato normativo em que se fixem:

a) as espécies e o número de exemplares capturáveis;

b) as áreas e a época em que a caça poderá ser realizada;

IX – estabelecer, mediante ato normativo, nas águas de domínio da União:

a) períodos e áreas de reprodução ou de recomposição de estoques pesqueiros;

b) processos e equipamentos proibidos ou locais em que a pesca seja proibida;

c) tamanho mínimo de captura por espécie;

d) outras medidas necessárias à gestão dos recursos aquáticos vivos;

X – aprovar o zoneamento ambiental elaborado em bases nacional ou regionais;

XI – aprovar a caracterização física e biológica dos biomas brasileiros;

XII – determinar, em razão do descumprimento de norma ambiental ou obrigações estabelecidas em licença ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental:

a) a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público federal;

b) a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito na área federal;

XIII – decidir, como última instância administrativa, em grau de recurso, sobre multas e outras sanções impostas pelos órgãos federais do SISNAMA;

XIV – homologar acordos que visem à transformação de penalidades pecuniárias decorrentes de infrações à legislação ambiental, impostas pelos órgãos federais do SISNAMA, em obrigações de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

XV – determinar, no caso de usinas nucleares e usinas geradoras de eletricidade de importância estratégica no nível regional ou nacional, medidas de emergência, incluindo a redução ou suspensão temporária ou definitiva de atividades, na ocorrência ou iminência de situações críticas de poluição ou degradação do meio ambiente;

XVI – assessorar os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do SISNAMA no que se refere às políticas governamentais para o meio ambiente;

XVII – desempenhar outras competências previstas em lei. Parágrafo único. A competência normativa do órgão colegiado de que trata este artigo não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei federal.

Art. 8º Compete aos órgãos federais do SISNAMA:

I – formular, executar e fazer executar, no nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – articular com os ministérios, órgãos e entidades da Administração Pública federal, as ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente, nos níveis nacional e internacional;

III – promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, relacionados à proteção e à gestão do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;

IV – participar dos processos decisórios voltados à proteção e à gestão ambiental, em instâncias nacionais e internacionais;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental e divulgar os resultados obtidos;

VII – implementar programas de gestão de bacias hidrográficas e de proteção de mananciais, compatibilizando a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional de Recursos Hídricos;

VIII – organizar e manter, com a colaboração dos órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais competentes, o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

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

XIII – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

XIV – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade:

a) com significativo impacto ambiental regional ou nacional, assim reconhecido por decisão específica do órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º;

b) desenvolvido em dois ou mais Estados, conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva;

c) que afete terras indígenas ou unidade de conservação instituída pela União;

d) destinado a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilize energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações;

e) que envolva organismo geneticamente modificado;

f) militar, observada a legislação específica;

XV – efetuar o registro ou o licenciamento ambiental para a fabricação e comercialização de substâncias, produtos e equipamentos potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente;

XVI – elaborar relação de espécies raras ou ameaçadas de extinção no território brasileiro;

XVII – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente ao longo de corpos d'água de domínio da União;

XVIII – autorizar ou licenciar a supressão de vegetação nativa e a exploração de recursos florestais:

a) em áreas que tenham importância ecológica nacional ou regional, assim declaradas por lei, regulamento ou decisão específica do órgão de que trata o inciso II do art. 4º;

b) que envolvam espécies cujo abate ou comercialização sejam proibidos ou restritos por lei, regulamento ou decisão específica do órgão de que trata o inciso II do art. 4º, em razão de serem raras, ameaçadas de extinção ou imprescindíveis ao equilíbrio ecológico;

XIX – autorizar a introdução no País de espécie exótica da fauna e da flora;

XX – autorizar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna em ecossistemas naturais;

XXI – licenciar a exportação para o exterior de exemplares de espécies da flora e fauna brasileiras, partes destes ou produtos deles derivados;

XXII – autorizar a caça ou a captura de espécimes da fauna silvestre, inclusive ovos e larvas, respeitada a legislação estadual e municipal, destinados a

criadouros legalizados, controle de espécies consideradas nocivas à agricultura ou à saúde pública, e pesquisa científica;

XXIII – autorizar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

XXIV – conceder registro para pescadores profissionais e embarcações de pesca;

XXV – conceder licença para o exercício da pesca amadora nas águas de domínio da União;

XXVI – fiscalizar a pesca nas águas de domínio da União;

XXVII – outorgar o direito de uso das águas de domínio da União;

XXVIII – classificar os corpos d'água de domínio da União;

XXIX – desempenhar outras competências previstas em lei.

Parágrafo único. Os órgãos federais competentes do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos estaduais e municipais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo.

Art. 9º Compete aos órgãos estaduais e do Distrito Federal do SISNAMA:

I – executar e fazer executar, na área de sua jurisdição, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – estabelecer normas relativas a controle, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, respeitada a legislação federal pertinente;

III – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

IV – estabelecer normas e critérios para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente, respeitada a legislação federal pertinente;

V – estabelecer a relação de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa poluição ou degradação do meio ambiente, para efeito de licenciamento ambiental e de exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, respeitada a relação estabelecida pelo órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º;

VI – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente, salvo o previsto no inciso XIV do art. 8º;

VII – colaborar na coleta e organização dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII – elaborar o zoneamento ambiental em âmbito estadual, respeitado o zoneamento ambiental nacional e regional;

IX – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

X – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

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

XII – implantar, em região metropolitana, medidas para circulação de veículos, reorientação do tráfego e revisão do sistema de transportes, com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes;

XIII – implantar, nas áreas críticas de poluição, sistemas permanentes de acompanhamento dos índices de qualidade ambiental;

XIV – elaborar relação de espécies ameaçadas de extinção no respectivo território;

XV – conceder licença para o exercício da pesca amadora nas águas de seu domínio;

XVI – estabelecer, mediante ato normativo, nas águas de seu domínio, respeitadas as normas federais pertinentes:

a) períodos e áreas de reprodução ou de recomposição de estoques pesqueiros;

b) processos e equipamentos proibidos ou locais em que a pesca seja proibida;

c) tamanho mínimo de captura por espécie;

d) outras medidas necessárias à gestão dos recursos aquáticos vivos;

XVII – fiscalizar a pesca nas águas de seu domínio;

XVIII – outorgar o direito de uso das águas de seu domínio;

XIX – classificar os corpos d'água de seu domínio;

XX – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente nos casos não enquadrados no inciso XVII do art. 8º;

XXI – autorizar ou licenciar a supressão de vegetação nativa e a exploração de recursos florestais nos casos não enquadrados no inciso XVIII do art. 8º.

§ 1º A competência normativa dos órgãos estaduais do SISNAMA não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei estadual.

§ 2º Os órgãos estaduais e do Distrito Federal do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos federais e municipais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo.

Art. 10. Compete aos órgãos municipais do SISNAMA:

I – executar e fazer executar, na área de sua jurisdição, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

III – estabelecer normas relativas a controle, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, respeitada a legislação federal e estadual pertinente;

IV – efetuar o licenciamento ambiental, em substituição ao órgão estadual do SISNAMA, no caso de empreendimento ou atividade cujo impacto ambiental circunscreva-se ao território do município, se assim for previsto por convênio com o órgão estadual;

V – colaborar na coleta e organização dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

VI – elaborar o zoneamento ambiental em âmbito municipal, respeitado o zoneamento ambiental nacional, regional e estadual;

VII – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

VIII – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

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

X – implantar, no perímetro urbano, medidas para circulação de veículos, reorientação do tráfego e revisão do sistema de transportes, com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes;

XI – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente em área urbana, se assim for previsto com o órgão estadual.

§ 1º A competência normativa dos órgãos municipais do SISNAMA não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei municipal.

§ 2º Os órgãos municipais do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos federais e estaduais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo, bem como integrar consórcios municipais com a mesma finalidade.

Art. 11. Os órgãos integrantes do SISNAMA poderão editar, conjuntamente, atos administrativos com vistas ao desempenho das competências previstas nesta Seção.

Seção III

Do Sistema de Informações sobre Meio Ambiente

Art. 12. O Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA - tem como objetivos:

I - reunir, dar consistência e divulgar dados e informações sobre meio ambiente no Brasil;

II - fornecer subsídios para os planos, programas e ações dos órgãos integrantes do SISNAMA;

§ 1º É garantido o acesso aos dados do SINIMA a qualquer cidadão, nos termos do regulamento.

§ 2º Os órgãos integrantes do SISNAMA proverão todas as informações necessárias ao SINIMA.

Art. 13. Compõem o SINIMA:

I – as informações referentes a licenças e autorizações concedidas pelos órgãos do SISNAMA;

II – a legislação ambiental federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e os atos normativos editados pelos órgãos do SISNAMA;

III – o Relatório Nacional de Qualidade do Meio Ambiente;

IV – o Cadastro Técnico Nacional de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

V – o Cadastro Técnico Nacional de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

VI – o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;

VII – o Cadastro Nacional de Pesca;

VIII – outros cadastros incluídos por lei no SINIMA.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14. Além das competências previstas no art. 7º, compete ao órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º editar os atos normativos atualmente atribuídos a outros órgãos federais de meio ambiente por lei ou regulamento, resguardadas as competências de outros órgãos colegiados que integrem a estrutura do ministério responsável pela área ambiental.

Art. 15. Esta lei complementar entra em vigor noventa dias contados da data de sua publicação.

ANEXO B – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 388/2007

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição, normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal.

Art. 2º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- II - garantir o desenvolvimento ecologicamente sustentável;
- III - harmonizar as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação dos entes federativos;
- IV - garantir a unicidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais; e
- V - promover a gestão compartilhada, democrática e eficiente.

Art. 3º As ações administrativas decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

Art. 4º Os entes federativos poderão valer-se dos seguintes instrumentos com vistas ao compartilhamento das atividades previstas nesta Lei Complementar:

I - Conselhos de Meio Ambiente;

II - consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das competências fixadas nesta Lei Complementar;

III - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, para auxiliar no desempenho de suas atribuições; e

IV - Fundos de Meio Ambiente.

Parágrafo único. Os instrumentos mencionados no inciso III poderão ser firmados com prazo indeterminado.

CAPÍTULO III DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

Art. 5º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão desenvolvidas de modo a harmonizar as políticas governamentais setoriais com a política nacional do meio ambiente.

Art. 6º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas da União, dentre outras:

I - formular, executar e fazer cumprir, no nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de sua competência;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente, nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão do meio ambiente;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

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

VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com a de Recursos Hídricos;

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 Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

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

XI - promover e orientar a educação ambiental;

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

XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional;

b) localizados ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

c) localizados na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação da União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos; d) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; e

e) empreendimentos e atividades militares que servem a defesa nacional, na forma da Lei;

XVI - elaborar a relação de espécies raras ou ameaçadas de extinção, da fauna e da flora, no território nacional;

XVII - autorizar a introdução no País de espécies exóticas da fauna e da flora;

XVIII - autorizar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais;

XIX - autorizar a exportação de espécimes da flora e fauna brasileiras, partes ou produtos deles derivados; e

XX - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras em florestas públicas e unidades de conservação da União, bem como em empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar.

Art. 7º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Estados e do Distrito Federal, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Nacional de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua competência estadual;

III - formular, executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual e distrital, a integração de programas e ações dos órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

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

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

VII - organizar e manter, 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 Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual ou distrital, em conformidade com o zoneamento nacional;

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

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

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito estadual; e

b) localizados em unidades de conservação do Estado ou do Distrito Federal, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

XV - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras incidentes em florestas públicas e unidades de conservação de do Estado e do Distrito Federal, bem como em propriedades rurais, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - elaborar relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território;

XVII - autorizar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e a pesquisa científica;

XVIII - autorizar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; e

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

Art. 8º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Municípios, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua jurisdição;

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

IV - promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

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

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

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

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

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito municipal, em conformidade com o zoneamento nacional e estadual;

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

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

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIII - exercer o controle e a fiscalização ambiental das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito local; e

b) localizados em unidades de conservação do Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

XV - autorizar a supressão de vegetação em unidades de conservação do Município e em áreas efetivamente urbanizadas, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - autorizar o corte seletivo de árvores para utilização no próprio município, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar; e

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

Art. 9º A construção, instalação, operação e ampliação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévias licenças do ente federativo responsável por promover o licenciamento ambiental, nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados poderão se manifestar, de maneira não vinculante, no procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais será autorizada pelo ente federativo licenciador.

Art. 10. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados Federados ou cujos impactos ambientais significativos diretos ultrapassem os limites territoriais do País;

II - impacto ambiental direto de âmbito estadual: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Municípios; e

III - impacto ambiental direto de âmbito local: aquele que afete direta, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial.

Art. 11. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á, em caráter geral, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Art. 12. As ações administrativas subsidiárias, de que tratam o parágrafo único do art. 3º desta Lei, nas hipóteses do art. 7º, incisos XIV, XV, XVII e XVIII, e do art. 8º, incisos XIV, XV e XVI, dar-se-á da seguinte forma:

I - inexistindo órgão ambiental no Estado ou no Distrito Federal, a União desempenhará as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; e

II - inexistindo órgão ambiental no Município, o Estado desempenhará as ações administrativas municipais até a sua criação.

Art. 13. Nos casos de iminência ou ocorrência de dano ambiental o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá agir para evitar ou cessá-lo.

Parágrafo único. O ente que atuou para evitar ou cessar o dano ambiental comunicará imediatamente o ente federativo responsável, para as providências devidas.

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, EM Nº 62/MMA/2006.

Brasília, 22 de agosto de 2006.