

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

JAQUELINE DE SOUSA FRADES

Conflito de competência em questões ambientais : divergências entre órgãos
licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2020

JACQUELINE DE SOUSA FRADES

Conflito de competência em questões ambientais : divergências entre órgãos licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Universidade Estácio de Sá como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Pós graduação MBA em Gestão Ambiental em Empresas. Sob a orientação do Professor Edgard Joseph Kiriya.

Rio de Janeiro, 2020

JACQUELINE DE SOUSA FRADES

Licenciamento Ambiental : Conflito de competência em questões ambientais e divergências entre órgãos licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Universidade Estácio de Sá como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Pós graduação MBA em Gestão Ambiental em Empresas.

Professor orientador: Edgard Joseph Kiriya

Rio de Janeiro, 20 de Abril de 2020

*Dedico este trabalho a todos que
contribuíram de forma direta ou
indiretamente em minha formação
acadêmica.*

AGRADECIMENTOS

*Agradeço a todos que
contribuíram no decorrer desta
jornada, em especialmente:*

A Deus, a quem devo minha vida.

*A minha família que sempre me
apoiou nos estudos
,principalmente a minha avó(In
memoriam), a minha mãe(In
memoriam) e meu tio Adilson.*

*A meu filho willian que sempre me
apoiou nos estudos e nas minhas
escolhas, quando liberava o
laptop para uso.*

Ao orientador .

*Aos meus colegas do CELD pelo
companheirismo e disponibilidade para me
auxiliar em vários
momentos.*

RESUMO

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

No art.23 ,inciso III,VI , VII e parágrafo único ,da Constituição federal de 1988,preceitua que atribuiu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a sua proteção e combate à poluição,e em seu 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.

Nesse contexto, a pesquisa tem por objetivo demonstrar a problemática do conflito de competência entre os órgãos ambientais licenciadores e fiscalizadores, em razão da competência constitucional comum material, após advento da Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011 que atribuiu a competência fiscalizadora ao ente responsável pelo licenciamento, delimitando ainda, a atuação supletiva dos demais órgãos.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o licenciamento ambiental,sendo concorrente esta atribuição.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo, em doutrinas específicas, artigos científicos, leis e resoluções, que no primeiro momento investigou o processo de constitucionalização do meio ambiente como um direito fundamental e, as regras atinentes à competência constitucional comum material na defesa do meio ambiente.

A [Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011](#) tem como objetivo fixar normas, nos termos dos [incisos III, VI e VII do caput](#) e do [parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal](#), para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Adiante, identificou-se os aspectos gerais e finalidades do licenciamento ambiental.

Em seguida, buscou-se analisar a distribuição de competências dos entes federados na Lei Complementar 140/2011,e por fim, o poder de polícia ambiental. Diante do estudo ficou confirmado que, a atuação dos demais órgãos ambientais no exercício de seu poder de polícia ficou prejudicada, vez que a Lei Complementar 140/2011 afronta alguns propósitos contemplados pela Constituição Federal, como a defesa integrada do meio ambiente, além de violação do pacto federativo e a livre liberdade do exercício de atividade econômica dos entes da federação.

Palavras-chave: Meio ambiente.licenciamento ambiental. Lei Complementar 140/2011.Conflito de Competência. Competência Constitucional comum.

ABSTRACT

Everyone has the right to an ecologically balanced environment, a common use of the people and essential to a healthy quality of life, imposing on the Public Power and the community the duty to defend and preserve it for present and future generations.

In art.23, item III, VI, VII and sole paragraph, of the Federal Constitution of 1988, precepts that attributed common competence to the Union, States, Federal District and Municipalities, its protection and fight against pollution, and in its sole paragraph: Complementary law will establish rules for cooperation between the Union and the States, the Federal District and the Municipalities, with a view to balancing development and well-being at the national level.

In this context, the research aims to demonstrate the problem of the conflict of competence between the environmental licensing and inspection bodies, due to the material common constitutional competence, after the advent of Complementary Law 140 of December 8, 2011, which attributed the supervisory competence to the entity responsible for licensing, also delimiting the supplementary performance of the other bodies.

Environmental licensing is a common competence of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities, with this attribution competing.

To this end, a qualitative bibliographic research was carried out on specific doctrines, scientific articles, laws and resolutions, which at first investigated the process of constitutionalizing the environment as a fundamental right and, the rules pertaining to the common material constitutional competence in defense of the environment.

Complementary Law No. 140, of December 8, 2011 aims to set standards, under the terms of items III, VI and VII of the caput and the sole paragraph of art. 23 of the Federal Constitution, for cooperation between the Union, the States, the Federal District and the Municipalities in administrative actions arising from the exercise of common competence regarding the protection of notable natural landscapes, the protection of the environment, the fight against pollution in any forms and the preservation of forests, fauna and flora.

Ahead, the general aspects and purposes of environmental licensing were identified.

Then, we sought to analyze the distribution of competences of the federated entities in Complementary Law 140/2011, and finally, the power of environmental police. In view of the study, it was confirmed that the performance of the other environmental bodies in the exercise of their police power was impaired, since Complementary Law 140/2011 defies some purposes contemplated by the Federal Constitution, such as the integrated defense of the environment, in addition to violation of the federative pact and the free freedom of the economic entities to exercise their economic activity.

Keywords: Environment.environmental licensing. Complementary Law 140/2011. Conflict of Competence. Common constitutional competence.

SUMÁRIO

1.0 Introdução	10
1.1 Metodologia	12
1.2 Definição de Meio Ambiente	13
2.0 A Constituição Federal e o meio ambiente	15
3.0 A legislação Ambiental Brasileira :Histórico e Evolução.....	22
3.1 A evolução da Prática Ambiental.....	25
4.0 Legislação de Proteção de Recursos Ambientais e da Política Nacional do Meio Ambiente....	26
5.0 Licenciamento Ambiental,Pós licença e Fiscalização	27
5.1 Tipos de licenças	28
6.0 Competência Comum material	30
6.1 Concorrência das Competências entre os entes federados com advento da lei complementar nº 140/2011	32
7.0 Meios de atuação do poder de polícia ambiental	34
7.1 Conflito de competência em razão do poder de polícia ambiental e lei complementar 140/2011	35
8.0 Considerações finais	38
9.0 Referências.....	40

1.0 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu artigo 225 assegurou a todos o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, de uso comum do povo, fundamental para uma melhor qualidade de vida, sendo dever do poder público e da coletividade a sua tutela e preservação para atuais e futuras gerações. Por ser um bem fundamental, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, incisos III, VI e VII, atribuiu competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a sua proteção a fim de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Neste viés, considera-se, portanto, que o legislador constituinte ao atribuir competência comum material aos entes federados, tinha o intuito de que agissem cooperativamente e de maneira integrada na proteção dos recursos naturais, tornando-a mais eficaz possível.

No entanto, o alcance e limitações de atuação das competências não foram nitidamente delimitadas, suscitando alguns embaraços, até mesmo alguns conflitos no desempenho da proteção ao meio ambiente, em razão da ausência de lei complementar regulamentadora da competência comum material, nos moldes do parágrafo único do art. 23, da Carta Magna.

Em razão da ausência de lei complementar regulamentadora, foram editadas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dentre elas a Resolução nº 237/97, que estabeleceu critérios de repartição de competências dos entes federados.

Após anos de lacuna normativa, foi criada a Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011, a fim de regular a competência comum material e fixar normas de cooperação entre os entes federados, evitando a sobreposição das atuações. Contudo, certas estipulações dadas pela LC 140/2011, afrontam alguns propósitos contemplados pela Constituição Federal, como a atribuição de competência fiscalizadora ao ente competente pelo licenciamento ambiental. Ou seja, em um único nível de competência, delimita ainda, atuação supletiva somente em casos de omissão ou incapacidade administrativa dos órgãos originalmente competentes, restringindo assim, a atuação dos demais órgãos ambientais, bem como a violação ao pacto federativo e a livre liberdade do exercício de atividade econômica dos entes da federação.

Será analisado a seguir comentários sobre a constitucionalização do meio ambiente, a competência constitucional comum do meio ambiente, a distribuição de competências para o licenciamento ambiental , autorizações com advento da Lei Complementar nº: 140/2011, a partir de uma exploração bibliográfica, dentre outros sobre as competências do licenciamento ambiental dos diferentes entes federativos como União, estados e municípios. Além de artigos científicos, normas legislativas do ordenamento jurídico brasileiro e resoluções, com a finalidade de obter as mais relevantes discussões quanto à temática proposta.

1.1 METODOLOGIA

O trabalho será desenvolvido com base em uma pesquisa qualitativa através do desenvolvimento de conhecimento a partir de bases textuais. A metodologia de desenvolvimento deste trabalho é dividida em quatro etapas:

Etapa 1: análise da literatura focando nas seguintes áreas: leis de competência de licenciamento ambiental.

Etapa 2: proposição de análise crítica .

Etapa 3: parâmetros comparativos das leis mais importantes de licenciamento ambiental .

Etapa 4: comparativos da Constituição Federal e leis de licenciamento ambiental.

Etapa 5: avaliação dos resultados na conclusão do avanço legislativo do licenciamento ambiental.

1.2 DEFINIÇÃO DE MEIO AMBIENTE

Feito um estudo inaugural do Direito Ambiental à luz da [Constituição Federal](#), necessário se faz conceituá-lo.

A princípio, analisando a própria nomenclatura utilizada, entende-se que meio ambiente é tudo aquilo que está ao redor. No entanto, em razão da redundância tal termo é reprovado, posto que *ambiente* envolve todas as condições em que vivem os seres. (FIORILLO, 2017)

O legislador Infraconstitucional instituiu o conceito de Meio Ambiente conforme se denota do art. [3º](#), inciso [I](#), da [Lei da Política Nacional do Meio Ambiente](#) (Lei. [6.938/81](#)):

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;. (BRASIL, 1981, online)

Embora tal conceito tenha sido formulado antes da [Constituição Federal](#), foi amplamente recepcionado pela [Carta Magna](#), vez que o legislador constituinte buscou a proteção não só do meio ambiente natural, como também o cultural, do trabalho e artificial. A referida inferência é compreendida do exame do art. [225](#), da [Carta Magna](#), que emprega termo “sadia qualidade de vida”. Há uma tutela imediata da qualidade do meio ambiente propriamente dito e, a proteção mediata da saúde, tranquilidade e segurança dos indivíduos, para que tenham qualidade de vida. (FIORILLO, 2017)

O estudo em questão envolve o meio ambiente natural, reputado como meio ambiente dos recursos naturais, constituído pelo solo, água, ar, fauna e flora. São bens de domínio público, de uso comum do povo, que necessitam ser gerenciados pelo poder público e população em geral para melhoria e restauração ambiental. (BARROS, 2008)

A tutela do meio ambiente não é só reprimir as atividades degradantes aos recursos naturais, envolve também a proteção do coletivo, a vida saudável e bem-estar, sendo necessário para tanto, ações conjuntas e solidárias do poder público junto à população para efetiva proteção do bem jurídico tutelado, assegurando condições adequadas de vida para a população.

Na Conferência de Estocolmo teve notável influência sobre o surgimento de organizações ambientalistas, como o Greenpeace e WWF, provocando mudanças na percepção social da questão ambiental no século XX. A partir da Conferência é que a proteção do meio ambiente começou a tomar espaço no ordenamento jurídico brasileiro; primeiro, no plano infraconstitucional, com a Lei nº6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e em 1988, na Carta Magna, quando o texto constitucional elevou o tema de modo a irradiar seus princípios e regras a todo o sistema legal. O artigo 225 da CF/88 especifica e leva a conhecimento público todos os termos para a tutela do meio ambiente, garantindo assim sua preservação e bem-estar de todos os seres vivos. Apesar desse capítulo todo estar voltado ao meio ambiente, há diversos outros artigos e incisos que o reconhecem como de vital importância para o conjunto de nossa sociedade, seja porque são necessárias para a preservação de valores que não podem ser mensurados economicamente, seja porque a defesa do meio ambiente é um princípio constitucional que fundamenta a atividade econômica. Devemos destacar a importância da inserção do meio ambiente na Constituição, pois eleva ao nível mais alto do direito as leis que já versavam. Com isso podemos ver também, posteriormente, o enrijecimento das leis de preservação da fauna e flora, e tudo isso se deve a maestria da Assembleia Constituinte em versar o art. 225 com tamanha precisão. A norma referente ao art. 170/CF88 dá destaque a preceitos relativos ao meio ambiente que não se encontram no artigo 225, e descreve que a ordem econômica brasileira deve respeitar o meio ambiente, citando-o em seu inciso VI. Esse princípio revela a necessidade de adaptação do desenvolvimento econômico de modo que, o desenvolvimento e o uso sustentável dos recursos naturais, neutralizando o crescimento econômico, e, o mercado de consumo, com a qualidade de vida e do meio ecológico em que o indivíduo se encontra inserido.

2.0 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MEIO AMBIENTE

Seguindo uma tendência mundial e devido à necessidade de se tratar a questão ambiental com maior rigor e relevância no Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988 foi a primeira constituição brasileira a trazer um capítulo específico sobre o Meio Ambiente, abordando não somente o Meio Ambiente Natural, mas também suas outras faces: o Meio Ambiente Artificial, o Cultural e do Trabalho.

O artigo 225 da Constituição Federal, caput, dispõe o seguinte: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Cada uma das expressões e palavras que constituem o artigo 225 guarda um significado peculiar e devem ser analisadas separadamente para que se possa compreender a importância e o alcance das suas disposições.

Quando o artigo diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, refere-se a todos os brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, conforme o artigo 5º da Constituição Federal. A expressão Meio Ambiente, por seu turno, foi definida na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), no artigo 3º, inciso I, como sendo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O Meio Ambiente a que todos têm direito não é qualquer meio ambiente. Ele é detentor de uma qualidade, deve ser ele ecologicamente equilibrado, ou seja, reunir condições mínimas e essenciais à existência e manutenção dos processos ecológicos para permitir, abrigar e reger todas as formas de vida no planeta Terra.

Sirvinskas (2003, p. 42) propõe interessante questionamento face à expressão ecologicamente equilibrada, juntamente com outras duas expressões recorrentes no vocabulário ambiental, desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento. Como estas expressões devem ser interpretadas nos dias atuais, à luz dos princípios e disposições constitucionais?

De acordo com o autor, a interpretação daquelas expressões deve ser feita conciliando-se o binômio: desenvolvimento econômico, previsto no artigo 170, inciso

VI da Constituição e meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no caput do artigo 225 da carta constitucional. Milaré (apud SIRVINSKAS, 2003, p. 42) afirma que:

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sócio-cultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo-espço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem as sua base material.

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado assegurado na Constituição Federal de 1988 também é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Sendo assim, o Meio Ambiente adquiriu status de direito fundamental da pessoa humana e de direito difuso, cuja titularidade é de toda a sociedade, pois tanto as presentes quanto as futuras gerações dele dependem para continuar existindo na Terra.

Por esta razão, atribuiu-se igualmente ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Isto significa dizer que cuidar e proteger o Meio Ambiente é uma obrigação imposta pela Constituição Federal e não apenas uma liberalidade de cada indivíduo. E mais: é obrigação de todos os entes que formam a nação, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, no âmbito privado ou público.

Para que o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado possa ser efetivado, o Poder Público especificamente foi incumbido de alguns deveres, conforme disposição do parágrafo 1º do artigo 225, a seguir comentados:

- Inciso I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Silva (apud SIRVINKAS, 2003, p. 43) conceitua processos ecológicos essenciais como os “governados, sustentados ou intensamente afetados pelos ecossistemas, sendo indispensáveis à produção de alimentos, à saúde, e a outros aspectos da sobrevivência humana e do desenvolvimento sustentado”. Prover o manejo ecológico das espécies é adotar todo e qualquer procedimento que assegure a perpetuidade da biodiversidade e dos ecossistemas, de forma planejada (artigo 2º, inciso VIII da Lei n. 9.985/00 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

- Inciso II- preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. A lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação define diversidade biológica, no artigo 2º, inciso III da Lei, como:

A variedade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies; entre espécies e de ecossistemas.

Patrimônio genético, segundo Sirvinskas (2003, p. 44) “é o conjunto dos seres vivos que habitam o planeta Terra, incluindo os seres humanos, os animais, os vegetais e os microorganismos”. O inciso II do artigo 225 foi regulamentado pela Lei de Biossegurança (Lei n. 11.105/05), a qual estabeleceu normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados, criou o Conselho Nacional de Biossegurança - CNBS, reestruturou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, e dispôs sobre a Política Nacional de Biossegurança - PNB.

- Inciso III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. A Lei n. 9.985/00 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentando o inciso III do artigo 225. De acordo com o SNUC, como é comumente chamado, Unidades de Conservação é todo:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

- Inciso IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. O Estudo de Impacto Ambiental já havia sido disciplinado pela Política Nacional do Meio Ambiente e Resolução CONAMA 01/86, mas com a Constituição Federal passou a ser uma exigência incontestável ao empreendedor que quisesse implantar obra ou atividade potencialmente causadora ou

causadora de impactos ao Meio Ambiente. As atividades cuja realização do Estudo de Impacto Ambiental é obrigatória constam na Resolução CONAMA 237/97.

- Inciso V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Para Sirvinskas (2003, p. 45), controlar a produção e a comercialização é:

Exercer uma fiscalização efetiva dos recursos extraídos da natureza até a sua transformação em matéria-prima para outras indústrias ou para o consumo final. Esse controle é exercido de maneira preventiva, por ocasião do Licenciamento, e, após a sua operação, por auditorias. O Poder Público também deve exercer um controle de emprego de técnicas, métodos e substâncias que possam colocar em risco o ser humano e o meio ambiente. Tal controle é exercido de forma continuada e ininterrupta por meio de monitoramento, inspeção e auditoria.

Uma das leis regulamentadoras deste inciso é a Lei de Biossegurança (Lei n. 11.105/05), já citada, e a Lei de Agrotóxicos (Lei n. 7.802/89), que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, entre outras providências.

- Inciso VI- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Este inciso foi regulamentado pela Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9.795/99). Educação Ambiental são “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (artigo 1º). Ainda, de acordo com o artigo 2º da Lei, “a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”.

- Inciso VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. O inciso VII do artigo 225, a fim de assegurar a efetiva proteção da fauna e da flora, foi regulamentado por diversas leis de extrema

importância, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/00).

O artigo 225 da Constituição Federal traz outros dispositivos que dão efetividade à proteção ambiental, abaixo transcrito:

- § 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. A exploração de recursos minerais no Brasil já havia sido regulamentada pelo Código Minerário (Decreto-lei n. 227/67).

- § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Este preceito constitucional atribuiu responsabilidade nas esferas civil, administrativa e penal a todos aqueles que causarem danos ao Meio Ambiente.

- § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. A inserção destes ecossistemas brasileiros na Constituição Federal na condição de patrimônio nacional reforça o dever da coletividade em preservá-los dada a sua relevância ecológica para o Brasil e todo o planeta.

- § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Sirvinkas (2003, p. 48) ensina: “Terras devolutas são aquelas pertencentes ao Poder Público. Elas não possuem titulação. São, pois, indisponíveis se houver a necessidade de proteção dos ecossistemas no seu interior, bem como as arrecadadas em ações discriminatórias”.

- § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. A atividade nuclear já havia sido regulamentada pelas Leis ns. 4.118/62 e 6.453/77 e vários decretos.

A abordagem da questão ambiental não se limitou ao artigo 225 e seus dispositivos. A Constituição Federal de 1988 contém vários artigos que asseguram a proteção ambiental em consonância com o exercício e a garantia de outros direitos, como o desenvolvimento econômico, a ordem social, dentre outros. A seguir, destacam-se alguns deste artigo:

Art. 5 - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente.

Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Na Conferência de Estocolmo teve notável influência sobre o surgimento de organizações ambientalistas, como o Greenpeace e WWF, provocando mudanças na percepção social da questão ambiental no século XX. A partir da Conferência é que a proteção do meio ambiente começou a tomar espaço no ordenamento jurídico brasileiro; primeiro, no plano infraconstitucional, com a Lei nº6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e em 1988, na Carta Magna, quando o texto constitucional elevou o tema de modo a irradiar seus princípios e regras a todo o sistema legal. O artigo 225 da CF/88 especifica e leva a conhecimento público todos os termos para a tutela do meio ambiente, garantindo assim sua preservação e bem-estar de todos os seres vivos. Apesar desse capítulo todo estar voltado ao meio ambiente, há diversos outros artigos e incisos que o reconhecem como de vital importância para o conjunto de nossa sociedade, seja porque são necessárias para a preservação de valores que não podem ser mensurados economicamente, seja porque a defesa do meio ambiente é um princípio constitucional que fundamenta a atividade econômica. Devemos destacar a importância da inserção do meio ambiente na Constituição, pois eleva ao nível mais alto do direito as leis que já versavam. Com isso podemos ver também, posteriormente, o enrijecimento das leis de preservação da fauna e flora, e tudo isso se deve a maestria da Assembleia Constituinte em versar o art. 225 com tamanha

precisão. A norma referente ao art. 170/CF88 dá destaque a preceitos relativos ao meio ambiente que não se encontram no artigo 225, e descreve que a ordem econômica brasileira deve respeitar o meio ambiente, citando-o em seu inciso VI. Esse princípio revela a necessidade de adaptação do desenvolvimento econômico de modo que, o desenvolvimento e o uso sustentável dos recursos naturais, neutralizando o crescimento econômico, e, o mercado de consumo, com a qualidade de vida e do meio ecológico em que o indivíduo se encontra inserido.

3.0 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

O acelerado processo de industrialização e urbanização nos países ocidentais, especialmente na Europa e na América do Norte, iniciado antes da Primeira Guerra Mundial e que se estendeu até o período posterior à Segunda Guerra Mundial, provocou a degradação dos recursos naturais, deteriorando a qualidade de vida das populações desses países.

O livro “*Primavera Silenciosa* “(*Silent Spring*), publicado em 1962, é considerado um marco do despertar da Sociedade para os efeitos colaterais das atividades econômicas relacionadas à urbanização e à modernização agrícola e industrial intensificadas neste período (Carson, 1969).

Este movimento social da década de 1960 é considerado o principal mobilizador político, que levou o Congresso Americano a formalizar um regulamento específico de proteção ambiental, o NEPA (National Environmental Policy Act), aprovado no final de 1969 e publicado em 1 de janeiro de 1970, sendo considerado, internacionalmente, um marco na instituição da Avaliação de Impactos Ambientais e na proposição de um Conselho de Qualidade Ambiental (*Council Environmental Impact Statement-EIS*), correspondendo, no procedimento legal nacional, ao Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU em 1983, sob a presidência de Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Dinamarca, recomendou, em 1987, uma nova declaração sobre proteção ambiental. Em seu relatório denominado *Nosso Futuro Comum*, e mais tarde *Relatório Brundtland*, foi incluída a recomendação às nações de buscarem um *desenvolvimento sustentável*.

Esse conceito, assim como o de ecodesenvolvimento, indicou a necessidade de se redirecionar os modelos de desenvolvimento, buscando-se o equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, e definiu desenvolvimento sustentável como sendo *aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades*.

No caso do Brasil, a proposição de uma política ambiental estruturada foi fruto mais das pressões internacionais conduzidas através das agências e instituições de financiamento do que propriamente do movimento ambientalista interno, tendo como marco a Conferência de Estocolmo(Bredariol,2001;Sanchez,2008).

A organização institucional atual da gestão ambiental no Brasil é fruto de uma série de políticas públicas propostas nos últimos 77 anos, iniciadas com a promulgação dos Códigos de águas.

Os primeiros 40 anos deste processo de institucionalização foram marcados por políticas setoriais, voltadas, principalmente para o disciplinamento da exploração dos recursos naturais.

Esta fase do processo de institucionalização da gestão ambiental no Brasil foi caracterizada por procedimentos de ordem corretiva e punitiva ,ou seja, a definição de normas e padrões de emissões a serem atendidos pelos empreendimentos industriais e a aplicação de penalidades no caso de descumprimento dos níveis de emissões estabelecidos.

Destacam-se nesta fase: as Leis Federais n:6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano nº 6.803/1980,que abordou as diretrizes para o zoneamento industrial das áreas críticas de poluição; e 6.902/1981,que previu a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (Brasil/TUC,2007).

Em 1981,a publicação da Lei n.6.938/81 representou o início de uma nova fase na política ambiental do país, com diferenças significativas das fases anteriores. A aprovação da Lei que institui a Política Nacional de Meio Ambiente(PNMA) trouxe diversas inovações no campo legal, incluindo novos instrumentos de gestão ambiental e promovendo sua articulação dentro de uma mesma estrutura organizacional, o Sistema Nacional de Meio Ambiente(Sisnama),que a nível federal passou a contar com o Conselho Nacional de Meio Ambiente(Conama),com a atribuição de formular diretrizes para a política ambiental brasileira.

Os principais avanços possibilitados pela Lein.6938/1981,suas alterações e regulamentações foram:

- A criação de mecanismos formais de participação da sociedade na gestão ambiental através do Conama,com representação de diferentes órgãos da esfera

governamental e da sociedade civil,incluindo representantes do meio empresarial, sindical e organizações não governamentais(ONGS);

- A proposição de realização de audiências públicas como rito formal de debate dos estudos ambientais previstos no âmbito do Licenciamento ambiental;
- A legitimação do Ministério Público nas ações de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais, responsabilidade ampliada através da Lei n.7.347/1985,ou Lei dos interesses Difusos e ratificada pela Constituição Federal de 1988(Machado,2005)

3.1 A EVOLUÇÃO DA PRÁTICA AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Essa foi, na realidade, a primeira lei federal a abordar o meio ambiente como um todo, abrangendo os diversos aspectos envolvidos e as várias formas de degradação ambiental, e não apenas a poluição causada pelas atividades industriais ou o uso de recursos naturais, como vinha ocorrendo até então.

É interessante notar que a Lei nº 6.938/81 ampliou sensivelmente o conceito de poluição, já que expressamente a define como a 'degradação da qualidade ambiental', o que inclui não apenas o lançamento de matéria ou energia (poluente) nas águas, no solo ou no ar, mas também qualquer atividade que, direta ou indiretamente, cause os efeitos ali descritos.

Observa-se também que a Lei nº 7.804/9, que alterou a Lei nº 6.938/81, previu o 'crime ecológico'. O Decreto nº 97.822, de 8.6.89, instituiu o Sistema de Monitoramento Ambiental e dos Recursos Naturais por Satélite (Simam).

O Fundo Nacional do Meio Ambiente foi instituído pela Lei nº 7.797, de 10.7.89, com alterações posteriores pela Lei nº 8.028, de 12.4.90. O decreto nº 98.161, de 21.9.89, com alteração introduzida pelo Decreto nº 99.249, de 11.5.90, fixou regras sobre a administração do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

4.0 LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO DE RECURSOS AMBIENTAIS E DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Na década de 1960, foram promulgadas várias leis federais de grande importância, como o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30.11.64, alterada pela Lei nº 6.476/79, com dispositivos referentes à conservação dos recursos naturais renováveis.

A Lei Federal nº 6.902, de 27.4.81, dispôs sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental e foi regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6.6.90.

A Lei Federal nº 6.938, de 31.8.81, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, fixando princípios, objetivos e instrumentos. Estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Além disso, era reconhecida nessa lei a legitimidade do Ministério Público da União para propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

5.0 LICENCIAMENTO AMBIENTAL, PÓS-LICENÇA E FISCALIZAÇÃO

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental.

Foi estabelecido como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Sobre Pós licença e fiscalização, no momento subsequente à etapa de avaliação e aprovação das atividades de licenciamento, tem início o acompanhamento e o controle criterioso da instalação e operação das atividades licenciadas, integrando o monitoramento e a fiscalização com as ferramentas de gestão e programas de autocontrole, o que possibilita uma avaliação crítica do licenciamento ambiental. A observância e a revisão dos procedimentos e das condicionantes possibilitam uma maior confiabilidade no sistema, na medida em que o monitoramento evidencia e legítima a tomada de decisão do licenciador a partir da avaliação em tese realizada no licenciamento, por meio do enfoque na melhoria da qualidade ambiental.

Somente os servidores do INEA designados em portaria específica podem exercer o poder de polícia ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. A Portaria INEA Pres nº 800, de 4 de outubro de 2018, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) de 9 de outubro de 2018, e a relação dos servidores competentes para a lavratura de autos de constatação, medidas cautelares e demais instrumentos administrativos inerentes ao exercício do poder de polícia ambiental é publicada e atualizada regularmente no Boletim de Serviço do INEA.

5.1 TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS

A resolução CONAMA 237/97 considera a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

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

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

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

A Resolução do CONAMA nº 237/97, estabelece:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados,

incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. (BRASIL, 1997, online)

O art. 18 da referida resolução estabelece os prazos de validade das licenças estipulando o prazo de até cinco anos para a licença prévia, não superior a seis anos para a licença de instalação e o prazo de validade da licença de operação no mínimo quatro anos e máximo de dez anos.

6.0 COMPETÊNCIA COMUM MATERIAL

Atribui-se à competência comum material o exercício da atividade administrativa, especialmente ao poder polícia no tocante à matéria ambiental. O legislador constituinte, atribuiu conjuntamente a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a referida com o objetivo de executar procedimentos, políticas e princípios no tocante à proteção do meio ambiente, ou seja, não há intenção de separar a administração e tutela ambiental entre os entes federados, mas objetiva um caráter aglutinador e inclusivo entre eles.

Deste modo, considera a repartição de competência comum material, uma forma de cooperação entre os entes da federação, pois a tutela dos recursos naturais é mais eficaz se todos eles agirem de forma integrada. (THOMÉ, 2015)

Os regramentos da competência material ambiental estão previstos no art. 23 da [Constituição Federal](#), da seguinte maneira:

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 e cultural;

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

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

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(. . .)

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. (BRASIL, 1998, online)

Nota-se que, o propósito do legislador constituinte ao deliberar sobre a competência comum material foi de que a proteção jurídica do meio ambiente não fosse realizada de forma falha. Porém, em razão dessa competência surgiram alguns conflitos. Neste

sentido, Fiorillo (2012, p. 220) prescreve que: “o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativamais adequada a uma determinada situação”.

O alcance e limitações das competências dos órgãos ambientais não foram nitidamente delimitados, o que tem ocasionado embaraços e até constantes conflitos no desempenho de proteção ao meio ambiente, em razão da dificuldade de identificar qual ente federado deve regular tal situação, bem como, qual norma se adequa àquele caso. Constatando-se uma real sobreposição de competências, a ocasionar frequente delineamentos divergentes. Porém, quando em razão dos conflitos houver dúvidas de qual norma administrativa aplicar, Fiorillo (2012, p. 220) preceitua que:

“Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito no parágrafo único do art. 23”.

Desta maneira, para a aplicação da norma administrativa deve se atentar aos interesses da coletividade, devendo os entes federados agirem conjuntamente, priorizando a norma que mais obedeça aos princípios constitucionais, efetivando o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente.

6.1 CONCORRÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS COM ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

A [Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011](#) tem como objetivo fixar normas, nos termos dos [incisos III, VI e VII do caput](#) e do [parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal](#), para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Para que se atenda os objetivos fundamentais de proteger, defender e conservar o meio ambiente, para promover a gestão descentralizada democrática e eficiente, para fortalecer a cooperação e para evitar a sobreposição de atuação, a Lei estabelece que pode haver atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos e também define ações administrativas distintas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LC 140 foi editada no dia 8 de dezembro de 2011 no intuito de regulamentar os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, fixando regra 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 do meio ambiente. Várias novidades surgiram, a exemplo do reconhecimento da competência licenciatória municipal em lei federal, da substituição do critério do impacto ambiental direto pelo da localização e da vinculação da competência sancionatória à competência para licenciar.

Segundo o promotor Alexandre Sauts, no programa de TV do ministério público do Rio Grande do Sul, cerca de 80 % dos licenciamentos ambientais são municipais. O que dentre esse e outros parâmetros, analisamos que é exercida a competência maior em municípios.

Entretanto a tutela das águas cabe a União, sendo o licenciamento por parte da União atribuído ao licenciamento das águas.

A Constituição declara que o mar territorial é bem da União. Faz o mesmo, em relação aos recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. (art. 20, VI e IX).

No art. 21, XIX, prevê um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a fixação de critérios de outorga para seu uso. Com o advento da Lei 9.433, de 08.01.1997, esse comando constitucional foi cumprido, com importantes inovações no regime das águas.

Antes da promulgação da Lei Complementar, os diplomas legais que regulamentavam o licenciamento ambiental eram a Lei 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente e Resolução CONAMA 237/97.

Lei 6.938/81, Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

Observa-se que o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), possuía grande poder administrativo de concessão de licenças ambientais e de fiscalização, mas com a nova LC 140/2011, esse poder foi retirado para estados e municípios.

7.0 MEIOS DE ATUAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O INEA em seu site deixa claro seu poder administrativo e poder de polícia, em relação a licenciamentos ambientais.

O poder de polícia ambiental se manifesta por meio de atos administrativos, considerados atos de polícia, os quais mais frequentes são as licenças, autorização e fiscalização.

A fiscalização respalda-se na averiguação do uso dos recursos naturais ou o desempenho dos empreendimentos licenciados, aferindo se estão a cumprir com as exigências estabelecidas para o funcionamento. Cuida-se de poder de polícia em razão do caráter preventivo dos danos ocasionados pelo funcionamento das atividades e empreendimentos que agem em desarmonia com o interesse público. (DAWALIBI, 2011)

Outro meio de atuação importante é a imposição de sanções administrativas, tendo em vista seu poder de coerção que se manifesta por meio de penalidades administrativas estabelecidas em lei e aplicadas pelos agentes dos órgãos ambientais, em observância ao princípio da legalidade. (DAWALIBI, 2011)

7.1 CONFLITO DE COMPETÊNCIA EM RAZÃO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E LEI COMPLEMENTAR 140/2011

Tratando-se de infração administrativa, a Lei 9.605/98, em seu art. 70, § 1º e § 3º, estabelece:

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

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

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade. (BRASIL, 1998, online).

Tal dispositivo está de acordo com o estabelecido no art. 23 da Constituição Federal, determinando que são autoridades competentes para lavrar auto de infração, bem como instaurar processo administrativo todos os órgãos integrantes do SISNAMA.

Sobre tal competência, a Lei Complementar 140/2011 estabelece:

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

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

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**. (BRASIL, 2011, online)

Da leitura do dispositivo infere-se que, as atividades ou empreendimentos utilizadores dos recursos naturais, quando efetivamente licenciados/autorizados, deverão ser fiscalizados pelo órgão ambiental que concedeu a licença ou autorização, considerando a regra do art. 11 da referida lei, que contempla o licenciamento por um único ente. Tal vinculação não é absoluta, conforme denota-se do § 3º, do art. 17, o qual estabelece que os entes federados no exercício da competência comum poderão fiscalizar, prevalecendo o auto de infração lavrado pelo órgão competente pela licença ou autorização.

Embora o legislador infraconstitucional possibilitou a competência fiscalizatória de um ente para outro ente federado não responsável pelo licenciamento ou autorização, estabeleceu que o auto de infração que prevalecerá será do órgão que detenha tal atribuição.

Referida lei, disciplinou ainda, as atuações supletivas dos entes federados da seguinte forma:

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

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

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

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos. (BRASIL, 2011, online)

Mesmo que a referida lei tenha delimitado sobre atuações dos órgãos ambientais, ainda ocorre diversos questionamentos acerca dessas atuações, como: o auto de infração expedido pelo órgão que primeiro autuou deverá ser arquivado?; qual norma deve prevalecer quando o art. 70, § 3º colaciona que o órgão ambiental que tiver conhecimento deverá promover a apuração imediata através de processo administrativo próprio, enquanto o art. 17, § 2º e § 3º determina que o ente federativo que tiver

conhecimento de iminência ou ocorrência de degradação ambiental deverá imediatamente comunicar o órgão competente ou em caso de autuação deverá prevalecer o auto de infração do órgão competente responsável pelo licenciamento?; quando um órgão atuando supletivamente concede licença e, quando da instituição do órgão competente este a julga inválida?

Tais questionamentos acarretam conflitos de competência entre os órgãos dos entes federados, podendo ocasionar prejuízos tanto ao poder público quanto para o empreendimento ou atividade que poderá ter sua obra embargada por anos em razão da sobreposição de competência dos referidos entes.

De outro modo, a substituição do auto de infração do órgão que primeiro constatou-a pelo auto de infração do órgão licenciador afronta aos arts. 23 e 225 da [Constituição Federal](#), pois restringe a atuação dos órgãos ambientais no exercício de seu poder de polícia, transformando a competência comum dos entes federados em competência privativa.

Assim, da análise da Lei Complementar [140/2011](#), aparenta que houve uma restrição inconstitucional das atribuições da competência comum material na defesa do meio ambiente, posto que a competência fiscalizadora está vinculada à competência licenciadora, as quais devem acontecer em um único nível de competência, afrontando a autonomia dos entes federados, os quais deverão submeter-se aos órgãos competentes pelo licenciamento, atuando excepcionalmente em casos de urgência, devendo, ainda, comunicar imediatamente ao ente responsável para a adoção de medidas cabíveis.

8.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desse trabalho foi desenvolver uma análise crítica que permita entender e avaliar a competência dos estados ,municípios e União,a concessão de licenciamento ambiental,e seu poder de polícia na fiscalização dos empreendimentos licenciados.

Outro ponto importante observado é o aumento ao longo do tempo ,e das leis ao retirar o poder de fiscalização da União(IBAMA),e aumentar essa responsabilidade em relação aos estados e municípios,o que é compreendido inclusive em relação a extensão física do território brasileiro,pois facilitaria o poder de fiscalização das concessões de licenciamento ambiental,e sua capacidade de fiscalização aumenta ,pela proximidade dentro dos territórios municipais e estaduais.

Ocorrendo um enorme avanço na Constituição Federal Brasileira de 1988,e nos mecanismos legais ambientais,entre eles o mais importante ,o Licenciamento Ambiental..

O Licenciamento Ambiental trouxe como ato administrativo , para liberação de licenças ambientais,um controle do poder público,e ainda como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Ao longo deste trabalho surgiram novas possibilidades que não foram desenvolvidas, pois tornariam este trabalho muito extenso.

No art.21,XIX,da Constituição Federal,prevê um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos,e a fixação de critérios de outorga para seu uso,ou seja,Licenciamento de Recursos hídricos. Com o advento da Lei 9.433,de 08.01.1997,esse comando constitucional foi cumprido,com importantes inovações no regime das águas.

A principal possibilidade é a legislação da água marítima ,ou seja,a gestão das águas do mar, no âmbito de aplicação da Lei 9.433,de 08.01.1997, deve ou não ser feita no âmbito de aplicação da Lei 9.433,de 08.01.1997.Com o advento da Lei 9.433,de 08.01.1997,esse comando constitucional foi cumprido,com importantes inovações no regime das águas.

A questão que se coloca é se a referida legislação se aplica ou não, às águas do mar. Como se ressaltou acima, embora a água do mar não tenha importância considerável para consumo humano, industrial ou agrícola, após um processo de dessalinização, pode ser destinadas para tais finalidades.

A delimitação do regime jurídico da água do mar também é importante para balizar a atuação do administrador, na concessão de licenças ambientais. O licenciamento ambiental tem especial relevo na construção de obras na zona costeira, na implantação de emissários submarinos para lançamento de esgotos urbanos, bem como, na hipótese mais remota, de instalação de usinas de dessalinização das águas do mar.

Se concluirmos que a Lei 9.433/97 é aplicável às águas do mar, a instalação de um emissário submarino para lançamento de esgotos, muito usado em Municípios litorâneos, estaria sujeita à outorga e pagamento pela utilização da água.

Apesar destes conceitos não terem sido desenvolvidos no presente trabalho, a questão das águas é de suma importância para nossa Sociedade.

9.0 REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível no site: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em 20 de abril 2020.
- Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. In: Resoluções, 1997. Disponível no site: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CO NS_1997_237.pdf>. Acesso em 20 de abril 2020.
- <http://www.inea.rj.gov.br/inea-licenciamento-pos-licenca-e-fiscalizacao/>. Acesso em 20/04/2020.
- <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/conflito-de-competencia-em-questoes-ambientais-divergencias-entre-orgaos-licenciadores-e-fiscalizadores-em-razao-da-competencia-comum-material/> Acesso 20/04/2020.
- <https://www.youtube.com/watch?v=LX8WAUhvp5c> Acesso em 21/04/2020
- <https://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-unico-nivel-competencia> Acesso 21/04/2020.
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm Acesso 21/04/2020
- <https://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140.html> Acesso 21/04/2020
- CARVALHO SILVA, Tomas De. O meio ambiente na constituição federal de 1988. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4873/O-meio-ambiente-naConstituicao-Federal-de-1988>> Acesso em 22 de março 2019.
- <https://jus.com.br/artigos/73694/a-constituicao-federal-de-1988-e-o->

meio-ambiente

- Passos de Freitas, Vladimir. Águas-Aspectos Jurídicos e Ambientais, Editora Juruá, 3ª edição revisada e ampliada 2011, págs. 220-221
- Jose Adissi, Paulo. Gestão Ambiental de Unidades Produtivas, Editora Campus, págs. 11-15
- Braga, Benedito; Hespanhol, Ivanildo; Conejo, João G. Lotufo e outros autores. Introdução à Engenharia Ambiental-2ª edição, Editora Person Prentice Hall, págs. 235-236
- <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>
Acesso em 22/04/2020
- <https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/o-meio-ambiente-na-constituicao-federal-brasileira/16390>

