



**A (IM)POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL,
ATRAVÉS DE LEI MUNICIPAL, DE ATIVIDADES DE IMPACTO LOCAL
DEFINIDAS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE A PARTIR
DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011**

**Carlos André Sousa Birnfeld¹
Marília Rezende Russo²**

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo verificar se os Municípios podem, por meio de lei municipal, dispensar de licenciamento ambiental as atividades definidas como de impacto local pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, no exercício das competências fixadas pela Lei Complementar 140/2011. Aborda as competências legislativas municipais constitucionais e as competências legislativas municipais específicas ambientais, o licenciamento ambiental, nos contextos constitucional e federativo atual. Analisa derradeiramente a delimitação das competências legislativas ambientais municipais em matéria de licenciamento face as prerrogativas dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente trazidas pela referida lei. Utiliza método indutivo e técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-Chave: Direito Ambiental; Sustentabilidade; Licenciamento; Competências Ambientais; Impacto Local.

**THE (IM) POSSIBILITY OF DISPENSATION FROM ENVIRONMENTAL
LICENSING, BY MUNICIPAL LAW, OF LOCAL IMPACT ACTIVITIES DEFINED
BY THE STATE ENVIRONMENTAL COUNCILS FROM COMPLEMENTARY
LAW NO. 140/2011**

Abstract: The purpose of this study is to verify if municipalities can, by means of a municipal law, exempt from environmental licensing the activities defined as local impactation by the State Environmental Councils, in the exercise of the competencies established by Complementary Law 140/2011. Addresses the constitutional municipal legislative and environmental specific municipal legislative, environmental licensing, the current constitutional and federal contexts. Finally, it analyzes the delimitation of the municipal environmental legislative powers in matters of licensing in face of the prerogatives of the State Environmental Councils brought by said law. It uses an inductive method and a bibliographic search technique.

¹ Especialista em Administração Universitária (FURG/UFSC/FRGS), é Mestre e Doutor em Direito (UFSC). É Professor Federal desde 1993, atuante na Universidade Federal do Rio Grande-FURG, onde leciona Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito e atua no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGD) como orientador nas áreas de Direito Ambiental e Educacional. E-mail: carlosandre@birnfeld.net.

² Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande-FURG (2017). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pelotas-UFPEL (2012). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pelotas-UCPEL (2009). Desenvolve pesquisas no âmbito do Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Ambiental. Atualmente é Procuradora-Geral do Município de São José do Norte-RS e Professora Voluntária nas turmas A e B da disciplina de "Direito Administrativo" no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: mariliarezenderusso@gmail.com.



Keywords: Environmental Law; Sustainability; Licensing; Environmental Skills; Local Impact.

INTRODUÇÃO

A necessidade de preservação do meio ambiente, em nível local, vem conquistando relevante espaço dentro das gestões municipais. Com a edição da Constituição Federal de 1988, quando os Municípios adquiriram *status* de entes da federação, a sua competência em relação às questões ambientais passou a ser reconhecida, muito embora, anteriormente, a Política Nacional do Meio Ambiente por meio da Lei Federal nº 6.938/1981 já tivesse previsto no §2º do artigo 6º, a possibilidade do Município, na esfera de sua competência, elaborar normas visando a proteção ambiental.

No contexto atual, o tema *meio ambiente* vem sendo incluído nas ações do Poder Público Municipal, salientando-se a importância da realização de medidas para que o interesse local, enunciado no artigo 30 da Carta Magna, em relação ao direito ambiental, seja realmente respeitado, de forma que as gerações futuras tenham a oportunidade de receber, no mínimo, a mesma *quantidade/qualidade* de recursos naturais que foi herança das gerações passadas, base do princípio ambiental da equidade intergeracional.

Quando o *caput* do artigo 225 da Lei Maior impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, a expressão Poder Público é aplicada de forma genérica, não importando qual o ente federativo realizará as políticas públicas para a conservação do meio ambiente.

Destarte, a participação dos Municípios nas políticas ambientais mostra-se essencial, na medida em que a ação ambiental local, ao final, poderá resultar em efeitos no aspecto global.

Assim, esta pesquisa justifica-se na medida em que trilhará tema relativamente novo, investigando acerca da capacidade legislativa dos Municípios na esfera ambiental, a partir da repartição das competências administrativas estabelecidas recentemente pela Lei Complementar nº 140/2011, a qual fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e que se afigura, a primeira vista, como uma efetiva limitação das prerrogativas municipais em matéria de licenciamento a partir de órgão estadual, a merecer a precisa atenção justamente porque opera sob o pano de fundo do delicado equilíbrio federativo.



Nesta perspectiva o presente trabalho terá por foco e objetivo responder a seguinte indagação: os Municípios podem, por meio de Lei Municipal, dispensar de licenciamento ambiental as atividades de impacto local definidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente?

Para tanto será utilizado o método indutivo e técnica de pesquisa bibliográfica, com ênfase especial na doutrina e na jurisprudência relacionada ao tema e na hermenêutica das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Nesta perspectiva, iniciar-se-á com uma abordagem panorâmica da Constituição Federal, no que tange às competências legislativas municipais, avançando-se a seguir especificamente sobre as competências legislativas municipais ambientais. Estabelecidas estas bases, tratar-se-á do licenciamento ambiental, inicialmente no contexto constitucional e a seguir no contexto federativo atual. Derradeiramente se demonstrará o contexto atual dos poderes municipais em matéria ambiental, a partir da Lei Complementar nº 140/2011 e nisso a problemática da delimitação das competências legislativas ambientais municipais em matéria de licenciamento face as prerrogativas fixadas pela referida lei para os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS

Somente a partir da Carta Magna de 1988, nos termos do artigo 18, passou-se a reconhecer o Município como um Ente Federativo autônomo, autonomia esta conforme reza o artigo 29 da referida Carta, respeitando as bases principiológicas trazidas na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Assim, a inserção do Município na estrutura da Federação Brasileira veio acompanhada de consequências, quais sejam, o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante Leis Supremas Próprias e a ampliação de sua competência.

A autonomia municipal compreende, nos termos de José Afonso da Silva, quatro capacidades básicas (1997, p. 591):

- a) *capacidade de auto-organização*, pois cada Município elabora Lei Orgânica própria;
- b) *capacidade de auto-governo*, por eleger o Chefe do Poder Executivo Municipal (Prefeito) e membros do Poder Legislativo Municipal (Vereadores);
- c) *capacidade de normativa própria*, competência para a elaboração de leis municipais





acerca de áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e complementar;

d) *capacidade de auto-administração*, gestão própria, objetivando a manutenção e prestação dos serviços de interesse local.

A concessão de autonomia aos entes do sistema federativo pressupõe a repartição de competências entre cada um deles. No Brasil, a Constituição Federal adota uma partilha de competências complexa, objetivando o equilíbrio federativo com a divisão das competências legislativas e administrativas.

Tal repartição de competências, fundamenta-se na técnica de *enumeração dos poderes da União* (artigos 21 e 22, da CF), eventualmente delegáveis aos Estados e Distrito Federal (artigo 22, Parágrafo único, da CF), com *poderes remanescentes para os Estados e Distrito Federal* (artigo 25, §1º, da CF) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (artigo 30, da CF). Além dessa dinâmica, admite exercício de competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal em diversas matérias (artigo 24, da CF), entre as quais a própria responsabilização por danos ambientais. Outrossim, prevê competências comuns, de índole administrativa, para todos os entes federativos (artigo 23, da CF) entre as quais se inclui proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 buscou otimizar as potencialidades normativas dos entes federativos, a partir de uma descentralização e compartilhamento de poderes. Como observa BIRNFELD (2003, p. 171), nesta perspectiva, garantida a harmonia das políticas normatizadas nos diferentes âmbitos, é possível admitir um maior rigor nas normas estaduais, distritais e até municipais, em relação às normas mais abrangentes, tendo por pano de fundo justamente o maior grau de especificidade que essas normas podem abarcar.

No que tange aos Municípios a Carta Magna de 1988 elenca as competências legislativas ordinárias explícitas no artigo 30, incisos I e II, nos termos que seguem:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Para fins do presente trabalho, firmados os pontos básicos acerca das competências legislativas municipais, passamos a examinar os poderes legislativos ambientais dos Municípios, salientando sempre que qualquer abordagem acerca dos mesmos deve se levar em conta os princípios constitucionais ambientais.



2. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS AMBIENTAIS

Como se observou, acerca da competência do Município para legislar sobre meio ambiente, esta não se encontra explicitamente prevista no artigo 30 da Constituição Federal vigente, e nesta perspectiva, a Ordem Constitucional não conferiu direta e explicitamente poderes aos Municípios para produzir normas sobre meio ambiente. Mas isto não quer dizer que tal não seja possível. Ao contrário.

O fato é que os fundamentos que legitimam o ente municipal a legislar sobre meio ambiente, numa interpretação sistemática, encontram-se no próprio artigo 30, se interpretado em conjunto com o artigo 23, na medida em que este último, ao atribuir a competência (e o dever) de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas a todos entes federativos, dá aos incisos I e II do artigo 30 uma dimensão especial: assuntos de interesse local, tal como referido no inciso I, necessariamente hão de incluir a proteção ambiental, justamente porque esta proteção é um dever municipal, o mesmo ocorrendo com a prerrogativa para suplementar as legislações federal e estadual no que couber, referida no inciso II, eis que a gama de temas abrangidas pela expressão *no que couber* evidentemente não podem ser desconectadas do dever institucional de preservação ambiental, ainda mais tendo-se em conta que a legislação a ser suplementada, em matéria ambiental, federal ou estadual, envolve especialmente o exercício das competências legislativas concorrentes para a proteção ambiental referidas no artigo 24 da mesma Ordem Constitucional.

Embora se deva ter claro, nas trilhas de Norma Padilha, que o meio ambiente não se submeta a fronteiras geográficas definidas politicamente (2010, p. 211), o que tornaria bastante complexa a compreensão do sentido de *interesse local* não se pode olvidar que sempre pode e deve haver interesse local justamente na preservação *local* de parcela de um ecossistema que transcenda as fronteiras do Município.

Outrossim, a Constituição Federal, ao permitir que os Municípios e os Estados legislem sobre preservação ambiental, está traduzindo uma visão abrangente de nosso país, posto que sendo o Brasil repleto de diversidades culturais, climáticas e de ecossistemas, não seria possível que todos os entes federativos fossem regidos unicamente por uma legislação federal específica.

Interessante, nesta óptica, lembrar que recentemente o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 586.224, com repercussão geral, decidiu que o Município “é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais



entes federados”.

Ademais, não há como se olvidar que o inciso VIII do mesmo Art. 30 da Constituição Federal se refere à prerrogativa municipal para *promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*. Neste sentido, todas questões ambientais atinentes ao uso e ocupação do *meio ambiente urbano* encontram-se, inoivavelmente, afeitas à competência municipal, o que relaciona-se especialmente com a questão do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras no âmbito municipal, como se verá.

De qualquer forma, também é oportuno desde já ressaltar que a definição da abrangência do *solo urbano* envolve, por exclusão, a configuração do *solo rural*, não urbano, pois tal como preconiza o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25/10/1966), com força de Lei Complementar, em seu Art. 32, a zona urbana é definida em lei municipal, observado, nos termos do §1º, o requisito mínimo da existência de pelo menos dois melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público, dentre os seguintes:

- a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- b) abastecimento de água;
- c) sistema de esgotos sanitários;
- d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Outrossim, o §2º do mesmo artigo estabelece que a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos acima descritos.

Neste contexto, inevitável deixar de perceber a potencialidade do Município, por meio das normas de zoneamento para ocupação do solo, interferir significativamente não só no meio ambiente urbano, mas no próprio meio ambiente como um todo.

Assim, inevitável o reconhecimento das prerrogativas legiferantes Municipais em matéria ambiental, seja assim ao abrigo das perspectivas de *interesse local*, das prerrogativas de suplementação das normas federais ou estaduais, potencializadas pelo poder-dever de proteção ambiental, seja na percepção que a prerrogativa de *ordenação da ocupação do solo* está a reger, fundamentalmente, proibições ou permissões de atividades a partir da sua *impactação ambiental*.



3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL

A necessidade de proteger os bens ambientais vem surgindo a partir do desequilíbrio ecológico gerado pela constante modificação da natureza para que o homem tenha a seu favor um maior conforto em sua vida cotidiana. Ocorre que não há uma estrutura ecológica capaz de acompanhar a velocidade da tecnologia, sem que os ecossistemas sofram com a evolução da sociedade.

Diante de tal cenário, a Constituição Federal prevê instrumentos administrativos que visam resguardar o meio ambiente, a partir da imposição de deveres para o Poder Público, conforme dispõe o inciso IV, §1º, do artigo 225, nos termos que segue: “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”.

Destarte, os entes federativos nada mais são do que tutores do meio ambiente. Neste sentido, o artigo 23 do Texto Constitucional prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que tange a matéria ambiental. Trata-se de uma divisão da tutela administrativa do meio ambiente.

Logo, a própria Constituição Federal enuncia no parágrafo único do artigo 23, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, a possibilidade da edição de Lei Complementar para fixar normas de cooperação entre os entes federativos, buscando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A Lei Complementar que veio a versar sobre a temática ambiental surgiu apenas em 08 de dezembro de 2011, com a Lei Complementar Federal nº 140, a qual *fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.*

Neste compasso, na seara da competência comum a **cooperação** entre os entes da Federação é de suma importância, assim como uma correta articulação e clareza quanto ao critério de **preponderância de interesse**, para que seja possível destacar o espaço de cada um, no intuito de definir, em cada caso concreto, o que se trata de interesse nacional, regional ou local (PADILHA, 2010).



Nota-se que a proteção administrativa do meio ambiente foi uma preocupação do Poder Constituinte originário, diante de tal constatação, é que os entes federativos precisam dispor de instrumentos eficazes para realizar esta proteção.

Édis Milaré (2015, p. 790) define o licenciamento ambiental, como um instrumento de política ambientalista, que obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente determinados, destinado a disciplinar a implementação de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental. Ou, segundo reza a Lei Complementar Federal nº 140/2011, o licenciamento ambiental vem a ser o “*procedimento administrativo* destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

Assim, uma das formas de tutela ambiental que será fruto de estudo deste trabalho, merecendo destaque especial nos debates sobre direito ambiental e compondo os capítulos que seguem, é justamente o licenciamento ambiental.

4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO FEDERATIVO: LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

A Carta Magna de 1988 preocupou-se em resguardar o meio ambiente, bem como em estabelecer responsabilidade pela sua proteção ao dispor que “**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”. (grifos nossos)

Uma das características desse conceito constitucional é que por ser o meio ambiente um *bem de uso comum do povo* sua utilização só será admitida mediante ato administrativo do Poder Público. E por ser considerado um direito fundamental, qualificado como patrimônio público, resta autorizado um controle rígido e efetivo pelos entes da Federação, ao efeito de alcançar o equilíbrio entre a defesa dos recursos naturais e o desenvolvimento social e econômico.

Assim, para verificar a viabilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção no meio ambiente, o ordenamento jurídico traz como um dos instrumentos de controle possíveis, o licenciamento ambiental, nos termos do artigo 9º, inciso IV, Lei Federal nº 6.938/1981³.

³ Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:



A (IM)POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, ATRAVÉS DE LEI MUNICIPAL, DE ATIVIDADES DE IMPACTO LOCAL DEFINIDAS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

O instituto do licenciamento ambiental na legislação infraconstitucional surgiu juntamente com a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída por meio da Lei Federal nº 6.938/1981. O conceito previsto no artigo 10 da referida Lei Federal, foi alterado pelo artigo 20 da Lei Complementar nº 140/2011, passando a dispor o que segue:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

Pelo exposto, o licenciamento ambiental brasileiro, previsto na Lei Federal nº 6.938/1981, tinha como principal norma regulamentadora das competências administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a Resolução CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) nº 237/1997.

A Lei Complementar nº 140/2011, a qual estabeleceu a repartição das ações administrativas de cada ente federado em relação ao licenciamento ambiental adotou para a definição do órgão licenciador, tal qual como já descrito pela Resolução CONAMA nº 237/1997, um critério múltiplo, fundado não apenas na amplitude dos impactos, mas também na localização física, no domínio/ocupação, no porte, no potencial poluidor e na natureza da atividade ou empreendimento, conferindo o licenciamento a um único nível de competência.

Ademais, a diretriz basilar a ser observada, conjuntamente com a tipologia prevista na lei, é a da competência espacial, oriunda da amplitude dos impactos: todo tema *local* atrai a competência licenciatória do Município, nos termos do artigo 9º, inciso XIV, *alínea a*⁴, da LC 140/2011; a *microrregional* pertence ao Estado, conforme artigo 8º, inciso XIV,⁵ da LC

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

⁴ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

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

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

⁵ Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º.



140/2011 e a *supraestadual* refere-se a interferência da União, como dispõe o artigo 7º, inciso XIV, *alínea e*⁶, da LC 140/2011 (MILARÉ, 2015, p. 806).

A partir de tais entendimentos, combinado com o disposto no artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011⁷, conclui-se que o licenciamento ambiental deverá ser feito em apenas um nível federativo, cabendo aos demais entes da Federação interessados manifestarem-se sem efeito vinculante, considerados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Diante da análise da repartição dos poderes administrativos ambientais determinados pela Lei Complementar nº 140/2011, passa-se a verificar a competência municipal para o licenciamento ambiental, na medida em que os Municípios conforme o teor da mencionada lei complementar federal tem competência para licenciar as atividades consideradas de impacto local.

5. OS PODERES MUNICIPAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

É preciso ressaltar, *ab initio*, que, de forma geral, os Municípios tiveram sua competência notadamente ampliada em relação aos atos administrativos para o exercício da proteção ambiental a partir da Lei Complementar nº 140/2011, como se verifica no extenso rol de competências referido no Art. 9º.

Destaca-se especialmente o disposto no:

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

“III - formular, executar e fazer cumprir a **Política Municipal de Meio Ambiente;**” (grifos nossos)

Nota-se aqui a necessidade de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, mediante, por exemplo, a criação de órgãos, de um fundo municipal, de um plano ambiental e de uma lei

⁶ Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

⁷ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

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





que regulamente a ocupação territorial tanto urbana como rural.

A adoção de um planejamento ambiental é essencial, com ações administrativas que incentivem o uso sustentável das localidades, dos ecossistemas, bem como promovam à reciclagem de materiais e à redução dos elementos poluentes.

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles (1997, p. 416) expõe que no âmbito local, especificamente na área urbana e suas adjacências, o Município pode impor, por lei, a reparação de elementos destruídos e a recomposição de espaços escavados em atividades extrativistas ou de construção, como se verifica na obtenção de areia, argila, cascalho, bem como na abertura de estradas, com cortes e aterros, os quais acabam desfigurando a paisagem natural, além de alterar o relevo do solo, ocasionando verdadeiras crateras no perímetro urbano e em seus arredores, com prejuízos de toda ordem para a comunidade.

“IX - elaborar o **Plano Diretor**, observando os **zoneamentos ambientais;**” (grifos nossos)

Competência essa extremamente acertada, posto que a partir de um Plano Diretor que observe os zoneamentos ambientais é possível se ter uma maior fiscalização no que tange ao controle da poluição. Isso porque, uma política de controle da poluição precisa considerar a preservação ambiental e também os aspectos determinantes do desenvolvimento local, regional e nacional, para a correta localização das atividades poluidoras, a situação das indústrias e dos comércios já consolidados, os meios técnicos de restrição ou eliminação dos produtos poluentes e os incentivos do ente municipal para o combate à poluição, ao efeito de atingir o equilíbrio ecológico e econômico.

Neste ponto, Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 49) enuncia o *Princípio do Equilíbrio*, no qual enuncia que os aplicadores da política ambiental e do Direito Ambiental tem o dever de estimar as consequências previsíveis da adesão de uma medida, de forma que esta seja útil à comunidade e não cause gravames excessivos aos ecossistemas e à vida humana. Por meio do mencionado princípio, deve ser realizado um balanço das diversas repercussões do projeto a ser implantado, ou seja, analisar as consequências ambientais, econômicas, sociais, entre outras.

Na delimitação do Plano Diretor as questões ambientais não podem ser esquecidas, pois a tutela do meio ambiente constituiu instrumento eficiente para a manutenção da dignidade da pessoa humana através da garantia do direito de moradia em uma zona adequada.

Outrossim, é a partir do Plano Diretor que as cidades podem projetar o desenvolvimento e fixar critérios jurídico-urbanísticos para a ocupação racional do solo, bem como demarcar as regiões voltadas para a atividade agrícola (ANTUNES, 2014, p. 475).



“VII - organizar e manter o **Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;**” (grifos nossos)

“XI - promover e orientar a **educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública** para a proteção do meio ambiente;” (grifos nossos)

Para a sociedade cuidar do meio em que vive, quanto mais informações forem trazidas ao conhecimento da população sobre as questões e o desenvolvimento da proteção ambiental nos Municípios, com mais precisão e qualidade será esse cuidado.

Ademais, imperioso fortalecer a sociedade contemporânea para a prática de atos preventivos quanto ao meio ambiente, a qual pode se materializar através da implantação da educação ambiental nos órgãos públicos municipais, nas escolas, nas empresas, objetivando uma nova mentalidade que considera os bens ambientais importantes e que sua preservação é necessária para garantir uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

“XII - **controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente,** na forma da lei;” (grifos nossos)

“XIII - **exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar,** ambientalmente, for cometida ao Município;” (grifos nossos)

Os incisos acima transcritos tratam do poder de polícia ambiental, que é a atividade fiscalizadora e sancionadora exercida pelos órgãos públicos ambientais. Nas palavras de Paulo Bessa Antunes (2014, p. 164) “o conceito de polícia do meio ambiente é, essencialmente, um conceito jurídico-administrativo que se refere à atuação dos órgãos ambientais e à função de fiscalização e controle por eles exercidos”.

O envolvimento da administração municipal nas temáticas ambientais, deve trazer benefícios diretos para a comunidade local, como por exemplo: agilidade nos processos de licenciamentos, receitas oriundas das multas, compensações, licenças revertem para o Município, bem como a participação dos munícipes através do Conselho Municipal do Meio Ambiente e das Audiências Públicas.

Neste contexto, com relação ao exercício da fiscalização ambiental pelos Municípios, verifica-se a importância de tal atuação para a preservação do meio ambiente, na medida em que é através da fiscalização ambiental que danos ambientais podem ser evitados, bem como danos ambientais já ocorridos, reparados o mais breve possível.

Outrossim, para o ente municipal exercer o comando previsto na Constituição Federal



que lhe foi incumbido a respeito da proteção dos recursos naturais de forma exitosa, necessária se faz a possibilidade de normas acerca de tais assuntos.

E se a Lei Suprema, como já visto, conferiu ao ente municipal em seu artigo 23 finalidades para a manutenção de um meio ambiente saudável, inevitavelmente está lhe atribuindo conjuntamente os meios necessários para a realização destas finalidades. Desta forma, a responsabilidade de zelar pelos bens ambientais acarreta a possibilidade da edição de leis para efetivar dita responsabilidade.

6. DELIMITAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO FACE AS PRERROGATIVAS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE ESTABELECIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Em nível municipal, o licenciamento ambiental deve observar o que dispõe o artigo 9º, inciso XIV, *alíneas a e b*, da Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

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

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Registra-se, inicialmente, que nos termos supra descritos foi firmada a competência para o licenciamento ambiental municipal, sendo consequência desta norma o disposto no inciso XIII, da mesma lei complementar, que estabelece, como corolário do poder de licenciar, a prerrogativa para exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, seja cometida ao Município, o qual, como se viu acima, não exclui a possibilidade de legislação e fiscalização pertinente das demais atividades que possam causar danos ambientais, ainda que não se encontrem sob a órbita do licenciamento municipal.

Destaca-se, todavia, que a norma acima transcrita prevê especificamente na *alínea a*, que a tipologia das atividades que causem ou possam causar impacto ambiental local serão definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Neste sentido, à exceção singela das



unidades de conservação de propriedade pública municipal (note-se que a lei faz exceção de competência justamente em relação as APAs, unidades de conservação que poderiam estender-se sobre área privada), todas as atividades relacionadas ao licenciamento municipal estariam sujeitas ao que venha a ser definido pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente

Diante disso, vislumbra-se uma potencial restrição aos Municípios ao exercício das prerrogativas constitucionais de proteção ambiental, posto que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente poderiam esvaziar significativamente as prerrogativas municipais.

Neste sentido, todavia, há que se destacar que a lei obriga os referidos Conselhos a considerar os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade para exercer esta delimitação, de forma que cabe ao Município que venha a ter suas competências indevidamente restritas buscar junto ao Poder Judiciário a correção das determinações dos Conselhos que desconsideram estes parâmetros.

Por outro lado, o exercício das competências legislativas ambientais municipais, seja ao amparo dos incisos I, II ou VI do Art. 30 da Constituição Federal não pode se sobrepor indevidamente ao exercício das competências fixadas pela lei complementar para os referidos Conselhos, entre as quais, justamente a fixação tipologia das atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local para fins de obrigatoriedade de licenciamento.

Note-se, neste caso, que, diante do dilema das múltiplas possibilidades de licenciamentos paralelos pelos distintos entes federativos, a referida Lei Complementar 140 estabeleceu uma dinâmica bem definida: os licenciamentos, em regra, são de competência Estadual nos termos do Art. 8º, incisos XIV e XV⁸, ressalvadas as situações em que sejam de competência federal, conforme hipóteses expressas na própria norma em Art. 7º, inciso XIV⁹,

⁸ Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

⁹ Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;



ou Municipal (definidos pelos Conselhos Estaduais, como já se viu). A solução normativa revela-se adequada justamente porque não é possível que cada um dos entes federativos pudesse fixar sua própria tipologia de atividades licenciáveis no respectivo âmbito, justamente porque estas fixações poderiam se sobrepôr, comprometendo a harmonia federativa e a própria eficiência do processo. Assim, a lei detalhou as hipóteses de repercussão nacional, que requerem licenciamento junto à União, as quais, pela sua envergadura, puderam ser exaustivamente descritas, deixando todas as demais, a priori, a cargo das unidades federativas estaduais, que por sua vez, pelos seus Conselhos, nos termos e limites da lei, definem quais atividades, pela sua repercussão local devem ser licenciadas pelo Município.

Inevitável perceber que de fato as prerrogativas constitucionais municipais restaram arranhadas, e cogitar-se-ia de inconstitucionalidade não fosse o escopo da referida lei complementar, justamente com respaldo no texto constitucional modificado precisamente com esta finalidade: compatibilizar os diferentes protagonismos no contexto das competências administrativas comuns, evitando a desnecessária sobreposição de esforços federativos para o mesmo fim, que de fato poderia comprometer outros objetivos constitucionais, notadamente o da própria eficiência da administração pública como um todo.

De qualquer forma, é preciso ter claro que o que foi concentrado na esfera estadual foi tão somente a competência para fixar a tipologia das situações que ensejarão o licenciamento municipal. E nesse contexto, enfrentando o problema proposto, os Municípios não podem, seja por meio de seus legisladores (e menos ainda pelo seu Poder Executivo) dispensar de licenciamento ambiental atividades que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente tenham considerado com significativo impacto ambiental local ao ponto de necessariamente sujeitarem-se a procedimento de licenciamento. Em sentido inverso, também não podem os Municípios pretender incluir na sua esfera de licenciamento atividades que os referidos Conselhos tenham definido como de impactação ambiental mais ampla ao ponto de necessitarem de licenciamento na esfera estadual.

Todavia, as demais prerrogativas administrativas e legislativas municipais mantêm-se intactas, notadamente a prerrogativa para fiscalizar e responsabilizar os poluidores, nos termos das respectivas leis municipais, pelas atividades de degradação ambiental praticadas no

g) 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); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;



Município, independentemente da entidade federativa a qual foi atribuído o licenciamento. Além disso os Municípios podem, pelas suas legislações, no âmbito de sua competência, fixar parâmetros e diretrizes que terão de ser observados pelo ente licenciado, seja qual for, como pode ocorrer a partir de norma que estabeleça zoneamento ambiental municipal proibindo ou limitando determinadas atividades em zonas específicas do Município.

No âmbito dessa mesma competência legislativa, podem ainda os Municípios, em função de peculiaridades locais ambientais e do dever indeclinável de sua preservação, que envolve competência material para *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas* que (artigo 23, VI, da Constituição Federal), estabelecer situações de necessário licenciamento ambiental Municipal onde os Conselhos Estaduais não tenham previsto qualquer hipótese de licenciamento, bem como fixar, por lei, condicionamentos ao exercício de determinadas atividades, os quais, igualmente deverão ser observados no respectivo processo de licenciamento.

Logo, os Municípios não podem por meio de Lei Municipal dispensar de licenciamento ambiental as atividades de impacto local definidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente em razão do estabelecido no artigo 9º, inciso XIV, *alínea a*, da Lei Complementar nº 140/2011.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa pretendeu responder o seguinte questionamento: os Municípios podem, por meio de lei municipal, dispensar de licenciamento ambiental as atividades de impacto local definidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente?

Neste sentido, iniciou-se este trabalho com a delimitação das competências legislativas municipais na Constituição Federal, sendo que a inserção do Município na estrutura da Federação Brasileira, ocorrida somente em 1988, veio acompanhada de consequências, como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante Leis Supremas Próprias e a ampliação de sua competência. O artigo 30 em seus incisos I e II¹⁰ elenca as competências legislativas ordinárias explícitas. Outrossim, verificou-se que a concessão de autonomia aos entes do sistema federativo pressupõe a repartição de competências entre cada

¹⁰ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





um deles. No Brasil, a Constituição Federal adota uma partilha de competências complexa, objetivando o equilíbrio federativo com a divisão das competências legislativas e administrativas.

Fixada a possibilidade do Município legislar, conforme os ditames constitucionais, o segundo tópico sintetizou a investigação sobre as bases normativas que versam sobre as competências legislativas municipais ambientais, com foco especial na Constituição da República e no Código Tributário Nacional. Neste contexto, conclui-se que inevitável o reconhecimento das prerrogativas legiferantes municipais em matéria ambiental, seja assim ao abrigo das perspectivas de *interesse local*, das prerrogativas de suplementação das normas federais ou estaduais, potencializadas pelo poder-dever de proteção ambiental, seja na percepção que a prerrogativa de *ordenação da ocupação do solo* está a reger, fundamentalmente, proibições ou permissões de atividades a partir da sua *impactação ambiental*.

Estabelecidas estas referências de análise, no terceiro tópico foi apresentado um panorama acerca do licenciamento ambiental no contexto constitucional, no qual constatou-se que a Constituição Federal prevê instrumentos administrativos que visam resguardar o meio ambiente, a partir da imposição de deveres para o Poder Público, ao *exigir para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental*, bem como o artigo 23 da Carta Magna prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que tange a matéria ambiental. Trata-se de uma divisão da tutela administrativa do meio ambiente, concluindo-se que os entes federativos precisam dispor de instrumentos eficazes para realizar a referida tutela.

A seguir, no quarto item abordou-se o licenciamento ambiental no contexto federativo, a partir de uma análise reflexiva da Lei Complementar nº 140/2011. Nesta seara, conclui-se que a mencionada lei complementar estabeleceu a repartição das ações administrativas de cada ente federado em relação ao licenciamento ambiental, adotando para a definição do órgão licenciador, tal qual como já descrito pela Resolução CONAMA nº 237/1997, um critério múltiplo, fundado não apenas na amplitude dos impactos, mas também na localização física, no domínio/ocupação, no porte, no potencial poluidor e na natureza da atividade ou empreendimento, conferindo o licenciamento a um único nível de competência.

No quinto tópico examinou-se o contexto atual dos poderes municipais em matéria ambiental com base na Lei Complementar nº 140/2011, concluindo-se que, de forma geral, os Municípios tiveram sua competência notadamente ampliada em relação aos atos



administrativos para o exercício da proteção ambiental a partir da edição da Lei Complementar nº 140/2011, como se verifica no extenso rol de competências referido no Art. 9º.

Por derradeiro, ponderou-se quanto à problemática da delimitação das competências legislativas ambientais municipais em matéria de licenciamento face as prerrogativas fixadas pelo Art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011 para os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, destacando-se que a norma acima transcrita prevê especificamente no inciso XIV, *alínea a*, que a tipologia das atividades que causem ou possam causar impacto ambiental local serão definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Constatou-se que, apesar de verificar-se uma potencial restrição aos Municípios ao exercício das prerrogativas constitucionais de proteção ambiental no que tange ao licenciamento ambiental, as demais prerrogativas administrativas e legislativas municipais mantêm-se intactas, notadamente a prerrogativa para fiscalizar e responsabilizar os poluidores, nos termos das respectivas leis municipais, pelas atividades de degradação ambiental praticadas no Município, independentemente da entidade federativa a qual foi atribuído o licenciamento. Outrossim, os Municípios podem, pelas suas legislações, no âmbito de sua competência, fixar parâmetros e diretrizes que terão de ser observados pelo ente licenciado, seja qual for, como pode ocorrer a partir de norma que estabeleça zoneamento ambiental municipal proibindo ou limitando determinadas atividades em zonas específicas do Município.

Ademais, no âmbito dessa mesma competência legislativa, podem ainda os Municípios, em função de peculiaridades locais ambientais e do dever indeclinável de sua preservação, estabelecer situações de necessário licenciamento ambiental municipal onde os Conselhos Estaduais não tenham previsto qualquer hipótese de licenciamento, bem como fixar, por lei, condicionamentos ao exercício de determinadas atividades, os quais, igualmente deverão ser observados no respectivo processo de licenciamento.

Neste compasso, conclui-se que o que foi concentrado na esfera estadual foi tão somente a competência para fixar a tipologia das situações que ensejarão o licenciamento municipal. E nesse contexto, enfrentando o problema proposto, os Municípios não podem, seja por meio de seus legisladores (e menos ainda pelo seu Poder Executivo) dispensar de licenciamento ambiental atividades que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente tenham considerado com significativo impacto ambiental local ao ponto de necessariamente sujeitarem-se a procedimento de licenciamento.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BIRNFELD, Carlos André Hüning. **A arquitetura normativa da ordem constitucional brasileira**. Pelotas: Editora Delfos, 2008.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003. Disponível em:<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/86506>>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

CAPPELLI, Sílvia. **O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira**. In: Dano ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. Coordenador: Antonio Herman V. Benjamin. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 152-169, 1993.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 9ª ed, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1997.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 1997.

SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.