



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E A QUESTÃO DA DEFINIÇÃO DAS
TIPOLOGIAS DE IMPACTO LOCAL PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO
AMBIENTE

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Rio de Janeiro

2017

MARCUS ALONSO RIBEIRO NEVES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E A QUESTÃO DA DEFINIÇÃO DAS
TIPOLOGIAS DE IMPACTO LOCAL PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO
AMBIENTE

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Ambiental da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professora orientadora: Maria Carolina Amorim

Rio de Janeiro

2017

LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E A QUESTÃO DA DEFINIÇÃO DAS TIPOLOGIAS DE IMPACTO LOCAL PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Graduado pela Faculdade de Direito Milton Campos. Advogado.

Resumo – A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impôs ao Poder Público das três esferas de governo o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O Município, dada a maior proximidade com a população assume papel de destaque para o fiel cumprimento deste dever constitucional e dada a sua autonomia constitucionalmente consagrada peca a lei complementar que fixa normas de cooperação entre os entes federados em outorgar competência aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente para definir quais atividades e empreendimentos devem ou não ser ambientalmente licenciados pelos municípios.

Palavras-Chaves: Direito ambiental. Licenciamento ambiental. Ação administrativa a cargo do Município. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Definição de tipologias de impacto ambiental local de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local conforme critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Sumário: Introdução. 1. Competência dos entes federados para promover o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. 2. A delimitação da competência administrativa dos municípios por órgão estadual e a autonomia constitucionalmente consagrada aos municípios. 3. Alternativas diante da inconstitucionalidade de atribuir a tarefa de definir as tipologias de impacto ambiental local ao COEMA. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico discute a competência dos municípios em sede de licenciamento ambiental. Procura-se demonstrar que a definição de tipologias de atividades e empreendimentos de impacto ambiental por conselhos estaduais de meio ambiente afronta a autonomia municipal consagrada no texto constitucional, devendo a legislação vigente ser adequada a fim de conferir maior efetividade a promoção da defesa do meio ambiente.

A proximidade do dia a dia dos cidadãos confere aos municípios o protagonismo na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, deve não só ser preservada a autonomia local para bem lidar com as situações que se apresentam no cotidiano como também implantar mecanismos para fortalecer a capacidade de gestão dos municípios.

Enquanto o município for relegado a mero órgão executor de políticas públicas planejadas nos gabinetes das capitais sob a ameaça de corte de repasses financeiros, a população continuará desassistida e o poder público não conseguirá atender a sua missão constitucional de proteção ao meio ambiente, cujo principal instrumento é o licenciamento ambiental.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando a sistemática adotada pelo legislador constituinte para distribuição de competências entre os entes federativos e os contornos dados pela legislação infraconstitucional no sentido de atribuir a órgão estadual a tarefa de definir por ato administrativo os limites da competência municipal em sede de licenciamento ambiental.

Segue-se ponderando, no segundo capítulo, que diante da importância do protagonismo dos municípios para implantação de políticas públicas no Brasil, o caminho adotado pelo legislador pátrio não só viola a Constituição da República Federativa do Brasil como também o interesse público.

O terceiro capítulo destina-se identificar alternativas que preservem a autonomia municipal sem comprometer a atividade de licenciamento ambiental.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em testilha, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa para sustentar a sua tese.

1. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA PROMOVER O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS

Ao tratar da divisão de competência legislativa dos entes federados, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB¹ reservou à União competência privativa para dispor sobre determinados temas e concorrente com os Estados e Distrito Federal para outros, dentre os quais a proteção ao meio ambiente, tal como arrolado em seu artigo 24, inciso VI.

Embora não tenha sido conferida competência legislativa ao Município para editar normas sobre proteção ao meio ambiente concorrentemente com a União, Estados e Distrito Federal, fato é que coube ao Município, nos termos do artigo 30 da CRFB legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

De igual forma, a CRFB outorgou aos Municípios em seu artigo 23, incisos II, VI e VII, competência material para proteger os monumentos, as paisagens naturais notáveis, o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora, constituindo tais ações, nos termos do artigo 225, um dever de todos os entes da federação, daí porque arroladas no artigo 23 que trata da competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sobre as condições para o exercício da competência comum material da União, Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios assim leciona MENDES²:

Essas competências são chamadas de concorrentes, porque os vários entes da Federação são tidos como aptos para desenvolvê-las. A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar federal, que disciplinará a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos comuns. A óbvia finalidade é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios.

Assim, se a própria CRFB confere autonomia e impõe ao Município o dever de proteger o meio ambiente não se afigura razoável admitir que este esteja impossibilitado de legislar a respeito.

ANTUNES³ defende que admitir tal impossibilidade importaria em subjugar todas as ações administrativas municipais em sede de proteção ao meio ambiente à legislação editada

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <goo.gl/UhZlaQ>. Acesso em: 19 fev. 2017.

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Saraiva, 2008, p.822.

pela União e pelo Estado membro que integra, em evidente afronta à autonomia municipal. Confira-se:

No entanto, seria incorreto e insensato dizer que os Municípios não tem competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais de proteger o meio ambiente e combater a poluição.

Forçoso é concluir, portanto, que se por um lado o legislador constituinte impôs ao Município o dever de preservar o meio ambiente, por outro, lhe conferiu competência legislativa à luz do interesse local e de forma supletiva para estabelecer regras e procedimentos que utilizará para cumprir com tal encargo.

Neste sentido, o tema 145 de Repercussão Geral⁴ no âmbito do Supremo Tribunal Federal reafirma a competência do município para legislar sobre meio ambiente. A propósito, vale conferir trecho da ementa do RE 586.224/SP⁵ que, no caso, serviu como leading case.

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 (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

Fixada a premissa de que o município é competente para legislar sobre meio ambiente, passemos ao tratamento conferido à questão do licenciamento ambiental pela Lei Complementar n. 140/2011 instituída para fixar normas de cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes da competência comum para proteção do meio ambiente.

Ao definir as ações administrativas dos entes federados em sede de licenciamento ambiental a LC 140/2011⁶ aparentemente adotou o mesmo critério de divisão de competência

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 74.

⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral 145. Disponível em < <https://goo.gl/cuQBwg>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE: 586.224. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em < <https://goo.gl/Ulc6UN>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

legislativa constante da Constituição Federal, qual seja, definiu taxativamente as hipóteses em que atividades e empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento pelos órgãos ambientais federais (artigo 7º, XIV) e municipais (artigo 9º, XIV), deixando, ao órgão ambiental estadual a competência residual para licenciar todas as demais atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (artigo 8º, XIV).

Nesse sentido, oportuna se revela a lição de BIM⁷:

Importante destacar que deve ser atribuída exegese restritiva para delimitar a competência da União e dos Municípios, uma vez que elas estão em rol taxativo (LC 140/2011, arts. 7º e 9º). No sistema da LC 140 cabe aos Estados-membros “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” (LC 140/11, art. 8º, XIV)

Dentre as diversas hipóteses em que a LC 140/2011 reservou competência administrativa para licenciar aos órgãos ambientais federais e municipais, merece destaque aquelas em que o critério tipologia é adotado, senão vejamos.

À União coube promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades 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 (artigo 7º, XIV, h).

Já ao Município coube promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos 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 (artigo 9º, XIV, a).

Verifica-se, portanto, que enquanto a lei complementar assegura a União a prerrogativa de estabelecer a tipologia de seu interesse mediante ato do Poder Executivo, ao

⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/GCE9vQ>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

⁷ BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 81.

tratar das tipologias de competência municipal, estranhamente delega a um órgão estadual colegiado a tarefa de definir o que causa ou possa causar impacto ambiental de âmbito local.

2. A DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS POR ÓRGÃO ESTADUAL E A AUTONOMIA CONSTITUCIONALMENTE CONSAGRADA AOS MUNICÍPIOS.

A Constituição da República adota o modelo federativo de Estado, formado pela união dos entes federados, quais sejam: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, todos autônomos, nos termos de seu artigo 18.

No entanto, embora autônomo e dotado de poder de elaborar sua lei orgânica e de editar leis, ao fazê-lo, o Município está jungido aos princípios estabelecidos pelas Constituições Federal e Estadual, justamente porque esta liberdade de atuação se encontra limitada pelos preceitos, princípios e normas constitucionais que os legisladores, de todas as esferas governamentais, devem observar de forma obrigatória, em homenagem ao princípio constitucional da simetria das formas, insculpido em seu art. 29, caput, parte final, que informa todo o direito constitucional brasileiro.

Ocorre que o princípio da simetria não pode ser interpretado de forma excessivamente ampla, de modo a restringir a autonomia dos entes federados. Somente as normas previstas na Constituição que se caracterizem como princípios estabelecidos podem ser elementos limitadores da autonomia dos demais entes federativos, sob pena de inconstitucionalidade por afronta ao pacto federativo.

A propósito do tema, cabe trazer a colação trecho de acórdão do Supremo Tribunal Federal⁸ que delinea com a devida clareza os limites de atuação dos Estados-membros em relação à autonomia municipal.

(...) nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados

⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 2.112 MC. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em <<https://goo.gl/0zWZwG>>. Acesso em: 16 abril. 2017.

apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.

Assim, conquanto a Lei Complementar n. 140/2011 tenha sido editada com fundamento no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, que outorga à lei complementar a tarefa de fixar normas para a cooperação entre os entes federados, fato é que tal dispositivo constitucional não confere legitimidade ao legislador infraconstitucional para outorgar à Constituição do Estado e muito menos à este ou aquele conselho estadual o poder de estabelecer limites à competência administrativa dos municípios como esses fossem uma mera divisão política dos Estados.

Com efeito, a lei complementar em questão deveria ter se preocupado tão somente em fixar normas de cooperação entre os entes federativos, respeitando a autonomia constitucionalmente consagrada aos Estados e Municípios.

O receio em reconhecer a autonomia constitucionalmente consagrada aos Municípios em sede de proteção ao meio ambiente talvez se relacione, em grande parte, com as dificuldades enfrentadas pela maioria dos municípios brasileiros em manter estrutura adequada para atender os diversos deveres constitucionais que lhes são impostos nas áreas da saúde, educação, saneamento básico, ordenamento urbano e territorial, dentre tantos outros.

No entanto, ausência de estrutura suficiente para bem prestar serviços públicos de que a população tanto necessita, assim como o comprometimento dos orçamentos com despesas de pessoal e encargos da dívida, desvios, corrupção e outras mazelas, não constitui exclusividade dos municípios e muito menos fundamento jurídico para tolher a sua autonomia.

Ademais, ao assim proceder subverte-se a sistemática de distribuição de competências constantes da CRFB, dado que permite a um Conselho Estadual reservar ao ente federativo que integra atividades de impacto reconhecidamente local, mas cujo licenciamento ambiental seja de seu interesse, bastando para tanto não considera-las como de impacto local.

A despeito da importante atuação e grande contribuição dos Conselhos de Meio Ambiente na defesa do meio ambiente, seja na esfera federal, estadual ou municipal, registre-se que não raro suas atribuições são extrapoladas, chegando ao ponto de exercer funções

legislativas que não lhe competem, ao invés daquelas meramente técnicas as quais lhe cabem, por meio de resoluções.

Pertinentes são os ensinamentos de MILARÉ e CASTANHO⁹ em parecer acerca da Resolução CONAMA 302/02:

(...) ainda que se admitisse uma "competência normativa" do CONAMA, ela seria restrita a questões eminentemente técnicas e jamais poderia ser interpretada extensivamente para permitir que o CONAMA expeça disposições de índole legislativa, o que é vedado pela Constituição Federal. Sim, porque a Carta de 88 revogou expressamente todas as normas delegadoras de competência normativa, no teor do disposto no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No caso da definição das tipologias de impacto local de que trata a alínea "a" do inciso XIV do artigo 9º da LC 140/11 o problema se agrava, vez que se está, em última análise, a delimitar o exercício de competência administrativa comum outorgada pelo artigo 23 da Constituição aos Municípios por meio de ato administrativo emanado por órgão do Estado-membro.

Nesse sentido, MILARÉ¹⁰ leciona:

A restrição constante da norma insculpida no art. 9º, XIV, "a", sujeitando o licenciamento municipal à observância de tipologia a ser definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, por representar indisfarçável invasão de competência do Estado no Município é absolutamente inconstitucional, por ranhura aos arts. 2, 18, caput, 23, VI e 170, parágrafo único da CF.

Destarte, nada impede que o Município, dotado que é de autonomia política, possa exercer, sem amarras, atos próprios do licenciamento de atividades ou empreendimentos irradiadores de efeitos meramente locais, com base na competência que lhe deu o art. 23, VI, da CF, que é comum com os demais entes.

Neste sentido, forçoso é reconhecer que de acordo com o ordenamento constitucional vigente, o Município não depende de delegação ou aprovação da União, do Estado ou muito menos do Conselho Estadual de Meio Ambiente para o exercício de competências comuns.

⁹ MILARÉ, Edis; CASTANHO, Renata. Disponível em: <<https://goo.gl/u5k4p7>>. Acesso em: 16 Abril. 2017.

¹⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 8. Ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 795-796.

Ao contrário, merece papel de destaque na administração pública ambiental pela sua proximidade com a população e melhor entendimento dos problemas socioambientais enfrentados, não sendo crível que as suas fragilidades sirvam de pretexto para negar-lhes autonomia. A propósito da importância do relevante papel dos municípios para promoção da defesa do meio ambiente assim anota ANTUNES¹¹:

Os Municípios são fundamentais na complexa cadeia de proteção ambiental, a sua importância é evidente por si mesma. Todavia, há uma enorme disparidade entre os municípios brasileiros em todos os aspectos, desde o institucional até o econômico, o que faz com que, em não raras vezes, a autoridade local, ante pressões orçamentárias e outras, adira ao discurso fácil da necessidade do desenvolvimento e malbarateie as relevantes tarefas de proteção ambiental. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.

Do Supremo Tribunal Federal¹² colhe-se a seguinte decisão monocrática do relator que reafirma o papel crucial dos municípios na questão ambiental, dada a maior proximidade com a população e com os próprios problemas enfrentados.

A Constituição Federal instituiu competência comum para União, Estados e Municípios no que tange à preservação do meio ambiente e flora, combate à poluição e zelo pelo patrimônio público e paisagens naturais (art. 23, III, VI e VII, da Constituição Federal), o que a partir de julgamentos do STF, a literatura jurídica passou a ver essa regra como verdadeiro 'condomínio jurídico', em que todos os entes têm o poder-dever de fiscalizar, gerir e impedir danos, dentro de suas possibilidades materiais. Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano.

Fiorillo¹³, por seu turno, é enfático ao evidenciar a importância da atuação municipal na seara ambiental. Confira-se:

¹¹ ANTUNES, op. cit., p.77

¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE: 761680 PB. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em < <https://goo.gl/Pf9sPe> >. Acesso em 16 abril. 2017.

O Município, adotado como ente federativo, conforme preceituam os arts. 1º e 18 da Constituição Federal, recebeu autonomia, possuindo competências exclusivas (art. 30) e organização política própria (art. 29).

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

/.../

Assim, temos que a Carta Constitucional trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito ambiental brasileiro, na medida em que a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando a plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania.

Ora, como poderia o Município bem exercer sua missão constitucional, seja através da fiscalização ou do licenciamento ambiental - faces do poder de polícia ambiental - sem ao menos ter a competência normativa sobre a matéria ambiental ou, ainda, sem possuir autonomia para definir o que lhe seria próprio licenciar em relação ao interesse ou impacto local?

Resta evidente, portanto, que cumpre exclusivamente a cada Município exercer a capacidade decisória quanto aos interesses locais, podendo cada um sopesar se esta ou aquela atividade ou empreendimento é ou não efetivamente de impacto local conforme a sua realidade.

3. ALTERNATIVAS DIANTE DA INCONSTITUCIONALIDADE DE ATRIBUIR A TAREFA DE DEFINIR AS TIPOLOGIAS DE IMPACTO AMBIENTAL LOCAL AO COEMA.

O respeito à Constituição é condição sine qua non da manutenção do Estado Democrático de Direito, é a mais importante garantia da segurança jurídica e do princípio

¹³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 14. Ed. - São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222-223.

democrático. Assim, respeitadas as devidas proporções, pode-se dizer que a defesa da Constituição não cabe apenas ao Poder Judiciário. É dever de todos e, em especial, de todos os poderes e órgãos públicos.

Nessa perspectiva, temos a tese, adotada por parte da doutrina jurídica brasileira, de que o Poder Executivo pode descumprir norma eivada de vício manifesto de inconstitucionalidade. A propósito do tema assim leciona Pedro Lenza¹⁴:

Entendemos que a tese a ser adotada é a da possibilidade de descumprimento de lei inconstitucional pelo Poder Executivo (...) desde que não exista qualquer medida judicial em sentido contrário, poderá o Chefe do Executivo determinar a não aplicação da lei flagrantemente inconstitucional.

Não é diferente o entendimento adotado por nossos Tribunais Superiores. Confira-se trecho do seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal¹⁵:

/.../ Em nosso sistema jurídico, não se admite declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com força de lei por lei ou por ato normativo com força de lei posteriores. O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua chefia - e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade -, podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.

Em igual sentido posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça¹⁶:

Lei inconstitucional - Poder Executivo - Negativa de eficácia. O Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional.

¹⁴ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. Saraiva: 2009, p. 174

¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 221/MC. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em < <https://goo.gl/JqR7Q9> >. Acesso em 06 mai. 2017.

¹⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RESP. 23121/GO Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Disponível em < <https://goo.gl/PSMFjF> >. Acesso em 06 mai. 2017.

Ocorre, contudo, que os atos normativos gozam, sempre, de presunção de constitucionalidade e legitimidade, razão pela qual o Prefeito só poderá negar eficácia ao ato normativo de forma motivada. Deve, então, editar ato administrativo formal, um decreto, por exemplo, em que exponha os motivos do não cumprimento da Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente que elege as tipologias de impacto local, indicando os vícios de constitucionalidade que revestem a norma.

Ressalte-se que a Administração Municipal não tem poderes para invalidar a norma ou para extirpá-la do ordenamento. Ao Prefeito resta, tão-somente, a opção de deixar de concretizar os seus comandos e determinar que seus subordinados também não a apliquem.

Feito isto, poderá o Prefeito, a partir de proposição do Conselho Municipal de Meio Ambiente, editar decreto para estabelecer as tipologias de impacto local de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental municipal, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, até a superveniência de norma que adeque a redação do artigo 9º, XIV, a, da Lei Complementar n. 140/2011 aos ditames constitucionais.

Nesse sentido, para corrigir a inconstitucionalidade apontada bastaria a lei complementar conferir ao Município o mesmo tratamento dado à União na questão da definição das tipologias das atividades e empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental.

A solução, no caso, é mais simples do que se aparenta, dado que segundo informação do próprio Ministério do Meio Ambiente – MMA¹⁷, todos os Estados já contam com Comissões Tripartites que contam com participação paritária de representantes do MMA, do órgão ambiental estadual e dos órgãos ambientais municipais.

Sendo assim, bastaria dispor, a exemplo do tratamento conferido à União pelo artigo 7º, XIV, h da Lei Complementar n. 140/2011, que ao Município caberia promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo municipal, a partir de proposição da Comissão Tripartite Estadual.

A norma, poderia, ainda, assegurar a participação paritária dos respectivos conselhos de meio ambiente na formulação da proposição pela Comissão Tripartite Estadual de forma a serem necessariamente ouvidos não só o Conselho Nacional de Meio Ambiente como também

¹⁷ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Disponível em < <https://goo.gl/LhpQp7> >. Acesso em 06 mai. 2017.

o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais, estes últimos representados por membro de conselho municipal eleito entre seus pares.

Se assim proceder, assegura-se, por um lado, que a definição das tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental municipal atenderá a critérios técnicos e por outro, que a autonomia municipal restará preservada, na medida que além de participarem em condições de igualdade com o Estado, poderá cada Prefeito, ao editar o decreto que define as tipologias, promover alterações na proposta da Comissão Tripartite Estadual para adequar a lista de atividades e empreendimentos de impacto local ambientalmente licenciáveis pelo Município de acordo com a realidade enfrentada por cada um.

E nem se diga que ao assim proceder, abrir-se-ia margens para abusos normativos por parte dos municípios ou que estar-se-ia diminuindo o grau de proteção ao meio ambiente em virtude de os gestores municipais estarem, eventualmente, mais suscetíveis de sofrer pressões dos agentes econômicos.

Isto porque, a própria Lei Complementar nº 140/2011, prevê variados tipos de atuação (própria, supletiva e subsidiária) dos entes federativos, tudo quanto para disciplinar a competência comum ambiental e evitar a superposição dos entes.

A atuação supletiva, prevista no artigo 15, é um dever legal imposto pela lei. Ou seja, em virtude da inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deverá atuar em seu lugar até a sua criação, de modo que os empreendimentos/atividades não fiquem sem o devido controle ambiental.

Já atuação subsidiária, é uma modalidade de cooperação prevista no artigo 16 da Lei Complementar nº 140/2011 que deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição e pode ser efetuada por meio de apoio técnico, administrativo financeiro.

De igual sorte, eventuais abusos normativos por parte dos municípios devem ser atacados pelas vias próprias e não por tutela e controle de órgãos do Poder Executivo dos Estados-Membros.

CONCLUSÃO

O ordenamento jurídico brasileiro é um conjunto de normas essencialmente harmônicas entre si, tendo o seu ápice na Constituição. Embora os atos normativos gozem de presunção de constitucionalidade, deve o Chefe do Executivo Municipal, a fim de preservar a autonomia municipal constitucionalmente consagrada, deixar de aplicar dispositivo legal manifestamente inconstitucional, tal como se afigura a malsinada alínea a do inciso XIV do artigo 9º da Lei Complementar 140/2011 que confere aos Conselhos Estaduais de Meio ambiente a tarefa de definir a tipologia das atividades e empreendimentos de impacto local de competência licenciatória municipal.

De fato, o Poder Público Municipal somente terá condições de bem desempenhar seu papel caso a sua autonomia seja preservada. Deixar que o Estado-membro, defina, por meio de um órgão colegiado, os limites da competência administrativa municipal em sede de licenciamento ambiental, não só subverte a sistemática constitucional de divisão de competências como também compromete a eficácia da atuação municipal dado que é no Município e não nos gabinetes das capitais que restarão evidenciados os permanentes conflitos do capital em face do desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, a fim de conferir a necessária segurança jurídica que a sociedade reclama, urge a necessidade de alteração legislativa para conferir aos municípios similar tratamento dado à União quanto a definição das tipologias das atividades e empreendimentos ambientalmente licenciáveis por estes entes federativos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 74.

_____. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.77

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental* – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 81.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <goo.gl/UhZlaQ>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/GCE9vQ>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em < <https://goo.gl/LhpQp7> >. Acesso em 06 mai. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RESP. n. 23121/GO. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Disponível em < <https://goo.gl/PSMFjF> >. Acesso em 06 mai. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 221/MC. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em < <https://goo.gl/JqR7Q9> >. Acesso em 06 mai. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.112 MC. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em < <https://goo.gl/0zWZwG>>. Acesso em: 16 abril. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: n. 586.224. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em < <https://goo.gl/Ulc6UN> >. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral n. 145. Disponível em < <https://goo.gl/cuQBwg>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. Ed. rev. ampl. atual. - São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222-223.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. Saraiva: 2009, p. 174.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Saraiva, 2008, p.822.

MILARÉ, Edis; CASTANHO, Renata. Disponível em: <<https://goo.gl/u5k4p7>>. Acesso em: 16 Abril. 2017.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente, 8. Ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 795-796