



A CONSTITUCIONALIDADE DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3

Mateus Soares Coelho

Especialista em Direito. Advogado. Consultor Ambiental. UNILTONLINS.
E-mail: mateusscoelho@hotmail.com

ENVIO EM: Dezembro de 2013

ACEITE EM: Dezembro de 2013

Resumo: O presente estudo, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, tratará, especificamente, do licenciamento ambiental - as etapas de licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local. Bem como, avaliará a constitucionalidade dos atos derivados da municipalização do licenciamento, considerando a necessidade dos ritos administrativos, legislativos e anuências das partes interessadas, buscando esclarecer, à medida do possível, as controvérsias apontadas pela doutrina e jurisprudência, no que se refere ao tema proposto. Com base na análise de artigos científicos e interpretação jurídica, foi possível obter um posicionamento acerca do tema proposto. Sendo assim, utilizando-se da corrente majoritária, com relação à competência do licenciamento ambiental, que nos informa que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 6.938/81, a Resolução CONAMA nº 237/97, que trouxe o licenciamento municipal, não possui qualquer resquício de inconstitucionalidade. Portanto, mesmo com entendimentos em contrário, o município possui sim capacidade plena de realizar o licenciamento ambiental, desde que o faça de atividades que tenham impacto local, em virtude de um dos princípios norteadores do direito ambiental ser o da predominância do interesse. Não obstante a competência para o licenciamento, o município deve ser dotado de capacidade estrutural administrativa mínima, o qual vislumbra a implementação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e a necessidade de corpo técnico capacitado, além da existência de legislação municipal pertinente, que legitime sua atuação.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalidade. Competência. Licenciamento ambiental. Município.

THE CONSTITUTIONALITY OF MUNICIPALIZATION ENVIRONMENTAL PERMIT

Abstract: The present study, without any pretense of exhausting the subject, deals specifically with environmental licensing, the licensing steps of local impact enterprises. As well as to assess the constitutionality of acts that arises from licensing decentralization, considering the need for administrative and legislative rites and consents of the interested parties, seeking to clarify, as far as possible, the controversies identified by doctrine and jurisprudence in relation to the proposed subject. Based on scientific articles analysis and legal interpretation it was possible to get a position on the proposed topic. Thus, using the party line regarding the competence of the environmental license, which informs that the Constitution of 1988 welcomed the Law No. 6.938/81, CONAMA Resolution No. 237/97 that brought municipal licensing has no remnants of unconstitutionality. Therefore, even with a contrary view, the county has full capacity to carry out the environmental license to those activities that have local impact, because of one of the guiding principles of environmental law, namely, the predominance of interest. Notwithstanding the powers to license, the county must be provided with minimal administrative structural capacity, which sees the implementation of the County Council for the Environment and qualified technical staff, as well as municipal laws relevant to legitimize their actions.

KEYWORDS: Constitutionality. Competence. Environmental licensing. County.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, fala-se, em todo o planeta, sobre ecologia, meio ambiente e manejo sustentado de recursos provenientes de fontes naturais renováveis. No entanto, apenas uma pequena parcela da população possui conhecimento suficientemente capaz de entender e dinamizar as inter-relações que ocorrem entre os diferentes ecossistemas que existem no mundo. É importante trabalhar no sentido de levar informações sobre o meio ambiente a todas as camadas sociais, com o intuito de que cada indivíduo seja atingido por uma consciência ecológica possível de reverter o processo de degradação assustadora que estamos passando.

Segundo a Constituição Federal de 1988:

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

Partindo dessa premissa, o Direito Ambiental brasileiro tem tomado grandes proporções, no panorama mundial, em razão da necessidade, cada vez mais precoce, de proteção e preservação do meio ambiente, uma vez que a continuidade da humanidade, e até mesmo do planeta, parece-nos estar em xeque, pois são inúmeros os problemas ambientais que nos assolam, como a escassez de água potável, aquecimento global, buraco na camada de ozônio, desertificação, desmatamento, extinção de espécies, falta de tratamento de resíduos industriais, acúmulo de lixo urbano, vazamento de petróleo, dentre outros.

O meio ambiente é um direito de todos e inalienável. Sobre isso, Machado (2006) diz que “incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, em atendimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal”. Somente utilizando práticas que não agridam o meio ambiente é que podemos garantir a continuidade dos ecossistemas para as futuras gerações, motivo pelo qual existe a necessidade de desenvolver, junto às administrações públicas, um modelo de gestão que assegure a preservação ambiental.

Em razão disso, podemos perceber a intervenção estatal em diversos campos e atividades, por meio do licenciamento ambiental, com a finalidade de proteção ao meio ambiente. Esse licenciamento é o instrumento pelo qual o Estado faz um controle prévio de projetos ou atividades que possam vir a causar algum dano ao meio ambiente.

O presente estudo, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, tratará, especificamente, do licenciamento ambiental - as etapas de licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local. Bem como, avaliará a constitucionalidade dos atos derivados da municipalização do licenciamento, considerando a necessidade dos ritos administrativos, legislativos e anuências das partes interessadas, buscando esclarecer, à medida do possível, as controvérsias apontadas pela doutrina e jurisprudência, no que se refere ao tema proposto.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, na Política Nacional do Meio Ambiente, é tratado como um dos instrumentos para efetivar a proteção ao meio ambiente.

A função do licenciamento ambiental é verificar, preventivamente, projetos ou atividades, tanto do poder público quanto do privado, que, com sua instalação, operação

ou mesmo ampliação, possam vir a causar algum dano ao meio ambiente. Em razão disso, acaba contribuindo para que o desenvolvimento econômico caminhe junto com a proteção ao meio ambiente, ou seja, possibilita a harmonia entre o desenvolvimento com a qualidade ambiental.

Para Destefenni (2004, [s.p]), licenciamento ambiental:

é uma forma de controle da intervenção do homem no meio ambiente, quando essa intervenção possa resultar em qualquer degradação ao meio ambiente. Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, pois se procura harmonizar o interesse econômico com a necessária preservação do ambiente.

Milaré (2009, [s.p]) conceitua licenciamento ambiental da seguinte forma: “em linhas gerais, tem-se que o licenciamento ambiental, como todo procedimento administrativo, pode ser enxergado como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.”

Já Fink (2000, [s.p]):

Licenciamento ambiental, por sua vez, vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças –, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais. A finalidade do licenciamento ambiental é, grosso modo e em resumo, compatibilizar proteção de recursos naturais com o atendimento às necessidades da sociedade, potencializadas pelo surgimento da chamada sociedade de consumo.

A Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 1º, inciso I, trouxe, explicitamente, a conceituação de licenciamento ambiental:

Art. 1º. [...]

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.

A presença do Estado é primordial para um efetivo controle ambiental, garantindo um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Essa afirmação nos leva a crer que o tema, aqui, proposto encontra ligação direta com o princípio do desenvolvimento sustentável, visto que este, segundo Fiorillo e Diaféria (1999, [s.p]), objetiva:

a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras



gerações também tenham a oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Não podemos deixar de mencionar que o licenciamento ambiental tem relação direta com alguns outros princípios do direito ambiental. Está ligado ao princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados. Nos dizeres de Marchesan et all (2007, [s.p]),

já que cuida de proteger o direito fundamental da pessoa humana ao equilíbrio ecológico, posto no art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988. Dada a indisponibilidade desse direito, cabe ao Poder Público intervir nas atividades privadas na defesa do meio ambiente, condicionando o seu exercício a determinadas obrigações que busquem atingir um padrão de desenvolvimento sustentável, de acordo com o estágio de conhecimento científico vigente.

Ao princípio da precaução, ao precaver efeitos irreparáveis. Segundo Machado (2001, [s.p]), a precaução:

age no presente para não se ter que chorar e lastimar o futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental através da prevenção no tempo certo.

Nesse sentido, também se manifesta Rodrigues (2002, [s.p]):

Tem se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex. liberação e descarte de organismo geneticamente modificado no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obra, etc.), incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro.

Derani (1997, [s.p]), ao falar sobre precaução, diz:

Precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade [...].

Por fim, guarda relação com o princípio da prevenção, ao tomar medidas antecipadas contra algo já conhecido, como bem define Antunes (2008, [s.p]):

O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para identificação de impactos futuros. Com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e, além mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. [...] O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental.

Alguns autores que definem licenciamento ambiental estabelecem a concessão da licença ambiental como o seu objetivo.

Nesse sentido, Fiorillo (2005, [s.p]) conceitua: “é o complexo de etapas que compõem o processo administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do processo”.

Mais uma vez, a Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 1º, inciso II, preocupou-se com a conceituação de licença ambiental, dizendo:

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 considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Portanto, quando falamos em licença ambiental, devemos entender como ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que nada mais é que o ato de autorização do poder público ao particular.

Diante disso, não podemos, jamais, confundir licença ambiental com licenciamento ambiental, visto que aquela é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora e este é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições da concessão.

Insta destacar que o licenciamento ambiental deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*, pois, de acordo com Bechara (1998, [s.p]),

a não vinculatividade do Poder Público deve-se ao fato de que o EIA não oferece uma resposta objetiva e simples acerca dos prejuízos ambientais que uma determinada obra ou atividade possa causar. É um estudo amplo, que merece interpretação, em virtude de elencar os convenientes e inconvenientes do empreendimento, bem como ofertar as medidas cabíveis à mitigação dos impactos ambientais negati-

vos e também medidas compensatórias. Não se trata de formalismo simplório, sem teor ou conteúdo interpretativo.

Em detrimento disso, será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo de impacto ambiental (EIA) seja desfavorável. O fundamento disso encontra-se na própria Constituição Federal, nos arts. 170, V e 225, ao aludirem à existência do desenvolvimento sustentável, a fim de permitir um equilíbrio entre a proteção ao meio ambiente e a livre concorrência, norteadores do desenvolvimento econômico. Sendo o EIA/RIMA desfavorável, o equilíbrio entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento econômico será objeto de estudo, por parte da Administração, para a concessão ou não da licença ambiental.

É de suma importância esclarecer que o EIA/RIMA nem sempre é obrigatório, pois a Constituição Federal condiciona a existência desse instrumento às obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (art. 225, §1º, IV), e nem toda atividade se enquadra nesse quesito.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, que deve ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal, o que implica dizer, segundo Milaré e Benjamin (1990, [s.p]), que:

dez aspectos principais estão ligados ao respeito pleno do due process na área do EIA/RIMA: a) um órgão neutro; b) notificação adequada da ação proposta e de sua classe; c) oportunidade para a apresentação de objeções ao licenciamento; d) o direito de produzir e apresentar provas, aí incluindo-se o direito de apresentar testemunhas; e) o direito de conhecer a prova contrária; f) o direito de contraditar testemunhas; g) uma decisão baseada somente nos elementos constantes da prova produzida; h) o direito de se fazer representar; i) o direito de receber do Estado auxílio técnico e financeiro; l) o direito a uma decisão escrita motivada.

3 COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Um dos pontos mais complexos do licenciamento ambiental diz respeito à competência para a expedição das licenças. Essa circunstância deve-se a razões de ordens prática e jurídica. Do ponto de vista prático, isso se dá, porque, dependendo da atividade, há interesse de todos os órgãos em licenciar. Há outras atividades, contudo, que não chamam a atenção de quaisquer deles e, nesse caso, omitem-se. Sob a ótica jurídica, ou, mais precisamente, legislativa, a matéria não parece estar solucionada a contento, o que leva a uma série de divergências. Com efeito, podem ser identificadas três correntes interpretativas, no trato da matéria.

A primeira delas baseia-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu art. 23, estabelece ser competência comum de todos os entes da Federação “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). A forma de cooperação destinada a isso, contudo, ficou para ser disciplinada por lei complementar (parágrafo único do mesmo dispositivo), até hoje não editada. Assim, segundo a Lei Maior, todos os órgãos ambientais ligados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) possuem competência para o licenciamento ambiental, o que, muitas vezes, pode gerar certa insegurança jurídica para quem obteve uma licença outorgada por apenas um ou dois deles.



Uma segunda corrente de interpretação, contudo, sustenta a aplicabilidade, ao tema em foco, do disposto no art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Para esses autores, a competência para o licenciamento ambiental é, a princípio, do órgão estadual, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (caput). Ao órgão federal de meio ambiente (IBAMA), resta a competência supletiva (§ 3a) e aquela relacionada a atividades de significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional (§ 42). Sobre essas últimas, convém examinar-se o conteúdo da Resolução CONAMA n. 378/2006, que, justamente, “define os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional para fins do disposto no inciso III, § 1 2, art. 19, da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965”.

Desse modo, a Lei 6.938/81, embora ordinária, teria sido recepcionada pela Constituição como lei complementar (a exemplo do que se deu com o Código Tributário Nacional), suprindo-se, assim, as exigências do art. 23, parágrafo único, da mesma Carta. Esse parece ser o entendimento da maior parte da doutrina especializada. Entretanto, mesmo aí, existem controvérsias quanto à competência dos municípios e do IBAMA.

Quanto a este último, parece não restar dúvida de que o caráter supletivo, a que alude a lei, deve configurar-se somente em duas hipóteses, quais sejam, a inexistência de órgão estadual e quando este seja inepto ou omissor, como sempre sustentou Paulo Affonso Leme Machado e decidiu recentemente o eg. STJ (REsp 818.666/PR, rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 28-9-2006). Desse modo, a atuação do IBAMA não é substitutiva da do órgão estadual, mas sim suplementar.

Além desses casos, o órgão federal de meio ambiente possui competência para o licenciamento em casos de obras ou atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental de âmbito nacional ou regional (art. 10, § 42, da Lei n. 6.938/81). A lei, contudo, não precisou no que consistem tais conceitos. Em vista disso, é comum, por exemplo, querer-se vincular a competência do IBAMA ao fato de a obra ou atividade sujeita ao licenciamento estar situada em área de propriedade da União. *Data venia*, não há como, assim, sustentar-se. É que o critério estabelecido pelo art. 10, § 4a, da Lei n. 6.938/81, foi o do raio de influência do impacto ambiental e não o da dominialidade do bem. Assim, não é pelo fato de se tratar de atividade pretensamente a ser exercida em área pertencente à União que a competência para o licenciamento seja atribuída ao órgão federal de meio ambiente.

Há que se refutar, também, o argumento segundo o qual as áreas referidas no art. 225, §4º, da Constituição Federal de 1988, seriam bens da União Federal. Ora, patrimônio nacional, a que alude o referido dispositivo, é patrimônio de todos e não da União, esta que tem seus bens arrolados no art. 20 da mesma Carta. Nesse passo, é possível afirmar que, também, não é o fato de o ecossistema atingido ser considerado patrimônio nacional que estabelecerá a competência para o licenciamento pelo IBAMA. A diferente conclusão se chega, contudo, quando a obra ou atividade, situada nos ecossistemas constantes daquele dispositivo, seja potencialmente causadora de impactos regionais ou nacionais. Aí sim, por certo, a competência é o IBAMA.

Resta, ainda, a análise da questão relativa à competência dos Municípios para o licenciamento ambiental. Muito particularmente, entende-se que o próprio art. 10, caput, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, já autorizaria a expedição de licenças municipais, quando, em sua parte final, refere-se a “outras licenças exigíveis”. Mas, mesmo que assim não se entenda, o fato é que a Constituição da República Federativa do Brasil permite aos municípios estabelecer normas próprias acerca do licenciamento ambiental. Basta uma leitura conjugada do art. 23, VI e VII, da CF/88, que estabelece a competência administrativa comum entre os três entes federativos para a proteção ambiental, com o disposto no art. 30 da mesma Carta, segundo o

qual compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I), assim como “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (inciso II). Percebe-se, pois, que, havendo disciplina normativa específica, editada pelo próprio município, pode ele, sim, exercer a competência para o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de impacto local, no âmbito do seu território.

Por último, há, ainda, o entendimento baseado na Resolução CONAMA n. 237/97, que estabeleceu que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência” (art. 7º). O critério adotado, grosso modo, foi o da área de influências dos potenciais danos, ou seja, aos municípios cabe o licenciamento de atividades de impacto local (art. 6º); ao órgão estadual, o licenciamento daquelas de impacto que ultrapasse as fronteiras de um município (art. 5º) e, ao IBAMA, das atividades de impacto nacional ou que ultrapassem dois ou mais Estados (art. 4º).

Apesar de merecer aplausos, por ter sistematizado a matéria, o entendimento amplamente majoritário na doutrina é no sentido da ilegalidade e inconstitucionalidade do referido ato administrativo normativo, seja por ferir o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, seja por se tratar de norma hierarquicamente muito inferior à lei complementar exigida pelo art. 23, parágrafo único, da CF/88. A jurisprudência, contudo, por vezes, admite a validade da aludida norma.

Nesse sentido, Machado (2006, [s.p]):

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA-237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único. Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente.

Como se vê, são várias as normas jurídicas que disciplinam a matéria, não sendo possível adotar-se um posicionamento uniforme sobre sua aplicação.

Contudo, não podemos deixar de vislumbrar que o município realiza um papel importante no sistema de licenciamento ambiental, pois os órgãos municipais é que estão próximos dos problemas atinentes a sua localidade e aos anseios de sua comunidade, que será, diretamente, afetada com a implantação de um empreendimento, potencialmente, poluidor. Tanto, que sua participação está prevista constitucionalmente, desde que esse município esteja dotado de capacidade para tal fim, com uma política municipal ambiental adequada. Importante salientar que a União e os Estados podem interferir no processo de licenciamento municipal, caso o município licenciante não tenha estrutura e capacidade para isso.

Para Antunes (2010, [s.p]):

Os Municípios, pela Constituição de 1988, foram elevados à condição de integrantes da Federação. [...] Está claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas

e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da CF.

Modelos de municipalização do licenciamento ambiental

Avaliando os conceitos e a legislação, fica claro que os municípios estão aptos a promoverem o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que impactam, preponderantemente, em suas áreas, bem como daquelas que o Estado lhes delegue, mediante lei ou convênio.

Para tanto, alguns elementos básicos devem fazer parte dessa proposta, entre eles, o elemento núcleo consiste haver vontade política, de forma a se fazer cumprir as determinações do artigo 20 da Resolução CONAMA 237/97, em que se declara: os municípios que desejarem licenciar deverão possuir uma estrutura administrativa com atribuições para efetivar o processo de licenciamento ambiental, implementando um Conselho Municipal de Meio Ambiente, aprovando legislação pertinente e montando uma equipe técnica capacitada.

Considerando as etapas básicas para garantir a transparência, legalidade e a sustentabilidade na realização desse procedimento administrativo, elenca-se o seguinte fluxo para estruturação do licenciamento ambiental municipal:

- O município deverá realizar convênio com o órgão municipal, definindo, claramente, as atividades e porte, cuja incumbência será estabelecida para a estrutura menor, considerando os níveis de impactos locais e efeito dos impactos - essa medida visa a eliminar riscos de questionamentos pelo órgão estadual e duplicidade no licenciamento;
- Deverá ser criado um projeto de lei, definindo o regramento do licenciamento, em especial com a criação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente, o fundo municipal de meio ambiente e a estrutura de regras para emissão das licenças e seus tipos;
- Caberá ao Conselho Municipal de Meio Ambiente estabelecer regras e procedimentos para o licenciamento ambiental, em especial, instruções e padrões para termos de referências para estudos e projetos;
- A estrutura do Fundo Municipal de Meio Ambiente deverá ser a estrutura receptora e gestora dos recursos advindos da análise de procedimentos de licenciamento e estudos ambientais. Deverá destinar os recursos para melhoria da comunidade e autogestão do órgão municipal;
- A lei orgânica do município deve ser revisada para estruturar recursos monetários para o órgão de licenciamento, o que quase sempre é delegado à própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Bem como, provimento de cargos públicos, comissionados ou não, para técnicos e profissionais que irão conduzir a gestão do licenciamento municipal;
- Deverão ser realizados convênios, preferência com instituições de pesquisa e/ou ensino, para compor estudos técnicos, cuja estrutura de profissionais da Secre-

taria não tenha competência para analisar, e para que não haja paralisação na tramitação de processos e expedição de licenças.

4 CONSTITUCIONALIDADE DO LICENCIAMENTO MUNICIPAL E ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE O ASSUNTO

Utilizando-se da corrente majoritária, com relação à competência do licenciamento ambiental, que nos informa que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 6.938/81, a Resolução CONAMA nº 237/97, que trouxe o licenciamento municipal, não possui qualquer resquício de inconstitucionalidade. Portanto, mesmo com entendimentos em contrário, o município possui sim capacidade plena de realizar o licenciamento ambiental, desde que o faça de atividades que tenham impacto local, em virtude de um dos princípios norteadores do direito ambiental ser o da predominância do interesse. Não obstante a competência para o licenciamento, o município deve ser dotado de capacidade estrutural administrativa mínima, o qual vislumbra a implementação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e a necessidade de corpo técnico capacitado, além da existência de legislação municipal pertinente, que legitime sua atuação.

Em virtude do já mencionado princípio da prevalência do interesse, o Estado e a União possuem competência para licenciar aqueles empreendimentos de impactos que ultrapassem o âmbito local ou regional, respectivamente, e suplementarmente, no caso do município não possuir estrutura adequada, tanto administrativa, quanto legal e operacional para promover o licenciamento ambiental.

Por tudo isso, o município é a instância mais adequada, na maioria dos casos, para realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local, pois é ele quem possui conhecimento mais detalhado da região e dos anseios da população. Cabe-nos, agora, que cada município brasileiro ponha em prática esse ideal, adequando-se, estruturalmente, de forma a garantir um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, até mesmo, porque dependemos disso para dar continuidade à própria raça humana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um princípio importantíssimo para o tema em questão, em se tratando de direito ambiental, é o da predominância de interesse. Por ele, cabe à União ocupar-se de matérias de interesse geral/nacional; aos Estados, cabem as matérias de interesse regional; e aos municípios, cabem os assuntos de interesse local.

Por força da Constituição Federal de 1988, os municípios foram, expressamente, elevados à posição de componentes da federação, juntamente aos Estados e Distrito Federal, deixando o entendimento, antes previsto, de uma unidade administrativamente inferior. Passaram a não só se autogovernar e a se organizarem política, administrativa e financeiramente, nos termos do art. 29 da Constituição Federal, mas, também, estão aptos a legislar sobre assuntos de interesse local, podendo complementar as legislações federais e estaduais, de acordo com o art. 30 da Carta Magna. Passou, também, a ser ente dotado da competência comum, prevista no art. 23, incisos VI e VII da CRFB, que prevê a participação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e municípios para agir na proteção do meio ambiente, combatendo a poluição e preservando as florestas, a fauna e a flora.

Por muitos anos, os homens consideravam o meio ambiente uma fonte perpétua de recursos necessários à sobrevivência da humanidade e, de certa forma, ao enriquecimento de alguns indivíduos. No entanto, com o tempo, foram tomando consciência e percebendo, na medida em que a escassez foi sendo notada, que esses recursos necessitavam de proteção para que não fossem completamente extintos, foi, então, que começaram a surgir diversos instrumentos de tutela ambiental, dentre os quais, no Brasil, destacam-se a Lei Federal 9.638/81, que dispõe sobre a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A elevação dos municípios a entes da federação foi um avanço significativo na gestão ambiental, visto que, em se tratando de matéria de interesse local, eles são os entes competentes para legislar e implementar políticas de proteção ao meio ambiente. No entanto, existem controvérsias ligadas ao conceito da expressão “interesse local”, acerca de quais matérias são por ele abarcadas. O que podemos afirmar é que é impossível existir uma situação em que o interesse seja intimamente nacional, regional ou local, sendo primordial a necessidade de avaliar qual dos interesses predomina, de forma a garantir a correta distribuição da competência administrativa ambiental.

Importante frisar que os municípios devem estar organizados para poderem desempenhar seu papel na gestão do meio ambiente. Organizados de forma a cuidar da disciplina do uso do solo, abrangendo todas as possíveis atividades urbanas, principalmente, aquelas capazes de promover profundas alterações no meio ambiente e é através de um dos mais importantes instrumentos dessa gestão, qual seja, o processo de licenciamento ambiental, previsto na Política Nacional do Meio Ambiente e calçado no Princípio da Prevenção, que se busca evitar a destruição do meio ambiente.

Nos termos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é o órgão estadual, integrante do SISNAMA, que possui, precipuamente, a competência para licenciar atividades, potencialmente, causadoras de degradação ambiental, ficando reservado ao IBAMA, órgão federal, a competência supletiva. Segundo esse instituto, os municípios não ficaram previstos no papel de licenciamento, o que gerou diversos conflitos entre os entes federados. Mesmo assim, é inegável que os municípios podem e devem exercer o licenciamento ambiental, apesar de existirem opiniões em contrário, que se baseiam, justamente, na omissão legislativa em questão.

A Resolução CONAMA 237/97 é um dos principais institutos relacionados à matéria do licenciamento ambiental. Nesta, ficou disciplinada a competência municipal no processo de licenciamento. Deve ser vista como uma norma que regulamentou um sistema que existe desde 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que, tendo por base o princípio da predominância do interesse, fez a devida e adequada divisão da competência licenciatória, conferindo competência implementadora a quem, constitucionalmente, a tem e reafirmando que o ente federativo diretamente atingido é quem é competente para licenciar.

É primordial a visão dos municípios conforme a nova ordem constitucional, que lhes atribui papéis essenciais para melhor servir a população. Destarte, a própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 6º, VI, reconheceu os municípios como partes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Por todo o exposto, conclui-se pela constitucionalidade da atuação local no processo de licenciamento, visto que é imprescindível a atuação dos municípios para a redução dos problemas ambientais, participando de forma incisiva e fundamental na consecução do desenvolvimento sustentável.



REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.

BECHARA, Erika. **A proteção da fauna sob a ótica constitucional**. 00f. 1998. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1998.

BELTRÃO, Antônio F. G.. **Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09/11/2013.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 09 nov.2013.

_____. **Resolução CONAMA 06, de 24 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>>. Acesso em: 09 nov.2013.

_____. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 09 nov.2013.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira. **A culpabilidade nos crimes ambientais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO Júnior, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos. **Direito Ambiental em Evolução**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2006.

GOMES, José Joaquim Canotilho; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Editora, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed.: revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**: A Gestão Ambiental em foco. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. reformulada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Legislativa – Administrativa – Judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002, v. 1.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

TRENNEPOHL, Terence. **Direito Ambiental**. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2008.

