

Competências ambientais do Município na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e possibilidade de realizar licenciamentos e convênios, na tutela do meio ambiente

Paulo Roberto Fernandes de Andrade¹

Sumário: 1 Introdução. 2 Surgimento do Estado Federal e suas características. A atual estrutura básica da Federação no Brasil e a autonomia dos entes federativos integrantes. 3 Repartição de competências na Constituição de 1988. 4 Princípio geral, técnicas e classificações quanto à repartição de competências na Constituição de 1988. 5 Competências ambientais na Constituição de 1988. 6 O Município na Constituição de 1988. 7 Competência genérica municipal em virtude da predominância do *interesse local*. 8 Possibilidade de existência de licenciamento municipal ambiental. 9 Possibilidade de celebração de convênios entre Estado e Municípios, na seara ambiental, principalmente para fins de licenciamento ambiental. 10 Conclusão. 11 Referências.

¹ Procurador do Estado Coordenador do Contencioso Imobiliário e Ambiental da Procuradoria Regional de Santos da PGE/SP, Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP) e Especializando em Direito Processual Civil pela Escola Superior da PGE/SP.

1. Introdução

O Estado de São Paulo, por meio da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, tem celebrado convênios com alguns Municípios paulistas (por exemplo, Guarulhos, Cubatão, Bertioga, Lins, São Carlos, Indaiatuba e Rio Claro), visando à cooperação técnica e administrativa para a execução de procedimentos de licenciamento e de fiscalização ambientais de atividades e empreendimentos de impacto local.

O Ministério Público, no entanto, ingressou com ações civis públicas impugnando judicialmente tais acordos de cooperação, alegando basicamente a inconstitucionalidade da atuação conjunta de ambos os entes políticos, em virtude da falta de edição da lei complementar referida na atual redação do artigo 23, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.²

O objetivo do presente estudo é demonstrar que, ao contrário do que suscitado pelo *parquet* estadual, os Municípios possuem ampla competência constitucional para realizar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto ambiental direto dentro dos lindes municipais, e tanto estes como o Estado já portam autorização para firmarem convênios, que nada mais significa do que a busca de melhor implementação técnica e da eficiência administrativa no exercício da mesma competência, independentemente da ausência da lei complementar referida no dispositivo constitucional mencionado³.

2 Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] Parágrafo único – Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

3 Durante a redação deste texto tramitavam no Congresso Nacional determinados Projetos de Lei Complementar fixando normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, referente às competências tratadas nos incisos III, VI e VII do artigo 23 da CF/1988, então mencionados na nota de rodapé nº 78. Tais Projetos culminaram com a edição da Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011. No entanto, o objetivo deste trabalho é demonstrar que a competência municipal independe de lei complementar, retirando embasamento diretamente da Norma Constitucional, pois, mesmo se algum artigo da referida Lei Complementar for declarado inconstitucional, ou considerando a irretroatividade prevista

2. Surgimento do Estado Federal e suas características. A atual estrutura básica da Federação no Brasil e a autonomia dos entes federativos integrantes

O modelo federal contemporâneo de Estado corresponde a criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787, com o objetivo de aprimorar a união dos recém-criados Estados norte-americanos, após a independência do jugo inglês.⁴

Federação, de *foedus*, *foederis*, significa *aliança*, *pacto*, *união*, pois é da união, da aliança, do pacto entre Estados que ela nasce. No Brasil, as autonomias regionais constituem fato histórico, ante a dimensão territorial deste país, bem como da grande diversidade dos costumes e das condições naturais. Enfim, os “regionalismos” “foram circunstâncias exigentes da Federação como forma de Estado”, pois esta é uma forma hábil de manter unidas as autonomias regionais brasileiras.^{5 6}

Vladimir Passos de Freitas informa que “com a Proclamação da República, sob a inspiração de Rui Barbosa, transformou-se o Brasil em Estado Federal. A Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, no art. 1º, adotou como forma de governo a Repúbli-

no artigo 18 da mesma Lei (que fixa sua aplicação apenas aos processos de licenciamento ou autorização ambientais iniciados a partir de sua vigência), ainda assim deve ser considerado válido e eficaz qualquer convênio ou licenciamento municipal anteriormente efetivado.

4 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 3-9.

5 TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 71-73.

6 Conforme expõe Édís Milaré: “Conquanto a ideia de federação remonte à Antiguidade, pressupondo uma cooperação de mútua confiança, como indica a própria etimologia da palavra, o conceito moderno origina-se possivelmente com Locke e surge na história com a declaração da independência dos Estados Unidos da América do Norte. No Brasil, cujas dimensões continentais e diversidades do território sempre geraram forças centrífugas tendentes ao desmembramento do território, a aspiração de unidade nacional desde os primórdios da independência colocou a federação como instrumento de compatibilização entre a autonomia local e a dependência do governo central, ambos heranças do sistema colonial português. Concretizada com a República, a federação sempre buscou pautar-se pelo modelo americano. Todavia, ao longo das diversas Constituições geradas por um século de experiência republicana, a realidade brasileira modulou um sistema federativo compatível com as necessidades e experiências nacionais. Assim é que a Constituição de 1988 criou uma federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo como entes federados a União, os Estados-membros e Distrito Federal e os Municípios.” (*Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 189).

ca Federativa; no art. 63 a 67 dispôs sobre a organização dos Estados, nome que deu às antigas províncias”.⁷

A federação no Brasil surge, provisoriamente, no entanto, por meio do Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, que também instituiu a república como forma de governo e estabeleceu “as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”.⁸

Para Lúcia Valle Figueiredo, “Federação é o modelo constitucional em que se prevê a descentralização do poder estatal, tal seja, a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim, exercendo a soberania externa”.⁹

As características do Estado Federal foram bem arroladas por Fernanda Dias Menezes de Almeida, descrevendo com precisão os traços que o distinguem de outros modelos ou formas de Estado, quais sejam: a *autonomia dos estados-membros*; a *Constituição como fundamento jurídico do Estado Federal*; a *inexistência do direito de secessão*; presença de *aspectos unitários nos planos internacional e interno*; uma verdadeira *sociedade de Estados*; uma *repartição de competências*; e por fim uma *repartição de rendas*.¹⁰

Interessa-nos, para os fins deste trabalho, a repartição de competências entre os entes federados, máxime as de índole ambientais, cujas considerações pertinentes apresentaremos mais adiante, valendo, por ora, apenas colacionar o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida, no sentido de que “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas”.¹¹

Quanto à estrutura básica da federação brasileira, compreende, no entender de José Afonso da Silva, sua organização concreta, seus com-

7 *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 54.

8 TEMER, Michel. Ob. cit., p. 71.

9 Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 35, p. 43, jul./set. 2004.

10 Op. cit., p. 10-16.

11 Op. cit., p. 14.

ponentes e a técnica de repartição do poder autônomo entre as entidades federativas.¹²

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, atualmente, por força do artigo 18 da Constituição de 1988, inclui a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os chamados componentes do nosso Estado Federal, caracterizando-se uma união indissolúvel e com todos portando, cada um, sua autonomia.¹³

3. Repartição de competências na Constituição de 1988

José Afonso da Silva define *competência* como a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. E *competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.¹⁴

Luís Pinto Ferreira entende competência como a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada.¹⁵

Para Celso Ribeiro Bastos, competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas.¹⁶

12 *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 469-474.

13 Valendo-se novamente dos bons ensinamentos da professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, quanto à autonomia: “Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado Federal – e esta é a primeira nota distintiva em relação à Confederação. Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União. [...] Com efeito, a autonomia, no seu aspecto primordial, que a etimologia do termo naturalmente indica – autonomia do grego *autos* (próprio) + *nomos* (norma), significa edição de normas próprias –, corresponde, no caso dos Estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis. Ora, destituído de significado prático seria reconhecer essa capacidade de auto-organização e autolegislação, sem que houvesse uma definição do objeto possível de normatização pelos Estados.” (Op. cit., p. 11 e 14).

14 Op. cit., p. 477.

15 *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1, p. 491.

16 *Curso de Direito Administrativo*. 5ª. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001, p. 107.

Toshio Mukai, por sua vez, escreve que competência é a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos.¹⁷

O problema da repartição das competências federativas é o ponto nuclear da noção de Estado Federal, sendo notórias as dificuldades quanto a saber quais matérias devem ser entregues à competência dos entes federativos.

Importante ressaltar que a repartição de competências é determinada, em grande medida, por fatores históricos e sociais, uma vez que a Constituição simplesmente traduz a realidade encontrada em uma determinada sociedade, sendo ela responsável pela definição constitucional do nível de centralização ou descentralização de um Estado Federal.

Os limites da repartição de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação, ocorrendo descentralização mais acentuada, distribuindo competências mais amplas a todos os componentes do Estado Federal, ou concentração maior de competência em um ou outro membro da federação, principalmente em prol da União.

Conforme explica Raul Machado Horta, a técnica da repartição de competências funciona como um instrumento de controle, no sentido de que é através dela que são definidas as competências de cada ente federado, podendo acentuar a centralização – conferindo maior soma de poderes à União – bem como induzir a descentralização, de forma dosada e comedida, no intuito de estabelecer o equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais. O sistema de distribuição de competências se coloca a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado federal, mantendo a unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade.¹⁸

No Brasil, predominou a tendência centralizadora e a exasperação da autoridade em favor da União.

A Constituição de 1988, no entanto, estruturou sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas, com compe-

17 *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 210.

18 *Direito Constitucional*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1999, p. 352.

tências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.¹⁹

Na atualidade, a preocupação maior está em encontrar equilíbrio satisfatório entre os entes federativos, pois o fato é que do federalismo se espera seja garantia de liberdade e de eficiência, pois para este fim foi o sistema idealizado.²⁰

Ademais, o federalismo adotado é *de integração ou de cooperação*, pelo qual a distribuição de competências não é mais instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas compromisso de solidariedade e de união de esforços para realizar de modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade.²¹

A função de cooperação requer a atuação conjunta dos entes federados, ou seja, todos devem exercer suas competências conjuntamente. Significa dizer que não há prevalência ou relação hierárquica de nenhuma das esferas de poder sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns. O pressuposto da coordenação é a estreita interdependência que existe entre inúmeras matérias e programas de interesse comum. O que caracteriza a cooperação é o fato de que, embora a decisão seja conjunta, a execução dos atos ocorre individualmente; cada ente executa suas ações, podendo estas, entretanto, serem realizadas também conjuntamente.²²

O federalismo cooperativo deve igualmente ser compreendido como tendo o objetivo de equilibrar a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional.²³

19 SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 475.

20 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 29-30.

21 MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial em matéria ambiental. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 713, dez. 1991.

22 E de igual modo para Édís Milaré, o quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de *federalismo cooperativo*, “já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada a um só tempo pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.” (op. cit., p. 190).

23 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 151. Em outra obra, ele reforça o pensamento do seguinte modo: “A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação

E esta espécie de federalismo reflete-se na técnica de repartição de competências adotada pelo Constituinte representando, de um lado, uma garantia aos entes federados do pleno exercício das competências que lhes foram atribuídas e, de outro, a proibição de usurpação destas mesmas competências por outros entes da federação.

Princípio geral, técnicas e classificações quanto à repartição de competências na Constituição de 1988

O *princípio geral* que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da *predominância de interesse*, segundo o qual:

[...] à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância de interesse geral*, ao passo que aos Estados se referem as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.²⁴

Havendo conflito de interesse acerca de determinada matéria, a atribuição competente será concedida ao ente que tenha predominantemente o interesse sobre o assunto, o que demonstra a não hierarquização entre os componentes da Federação.

Quanto às *técnicas de repartição da competência*, menciona Fernanda Dias Menezes de Almeida que a experiência federativa deste país já testou combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes, portando, sua obra, detalhado histórico das técnicas utilizadas em todas as Constituições brasileiras.²⁵

à União, mas ressaltando a sua complementariedade. O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional.” (Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 58).

24 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 278.

25 Op. cit., p. 32-57.

E segundo José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (artigos 21 e 22) com poderes remanescentes para os Estados (artigo 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (artigos 29 e 30). Combina, porém, com esta reserva de campos específicos, possibilidades de delegação (artigo 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (artigos 24 e 30).²⁶

Ao tratar da repartição de competências na Constituição, Hely Lopes Meirelles, por sua vez, menciona que a Carta Magna em vigor, tal como as anteriores, desde a proclamação da República, “adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes com os Estados”.²⁷

Considerando o aspecto relativo à *classificação das competências*, Vladimir Passos de Freitas afirma que as matérias que compõem o conteúdo da competência podem ser agrupadas em classes, *segundo sua natureza*, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo à função de governo. E com fulcro nestes vários critérios, podemos classificar as competências basicamente em dois grandes grupos, com suas subclasses:

I - *competência material*, que pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); II - *competência legislativa*, que pode ser: a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); d) suplementar (art. 24, § 2º).^{28 29}

A competência *material* refere-se à prática dos atos de gestão e de administração, não de atividade *legislativa*, referindo-se esta, por sua

26 *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 72.

27 *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 131.

28 Op. cit., p. 56.

29 Também em SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ibidem, p. 478.

vez, à faculdade atribuída a cada um dos entes políticos para a elaboração de leis sobre determinado assunto.

Na *classificação das competências quanto à forma*, temos: I – enumeradas ou expressas (atribuições específicas feitas de forma explícita pela Constituição a cada entidade federativa); II – remanescentes (trata-se das atribuições restantes, que não foram atribuídas especificamente a nenhuma entidade federativa, tal como a dos Estados, portando competências remanescentes nos termos do artigo 25, § 1º, da CF/1988).

E relativamente à *classificação das competências quanto à extensão*, vislumbram-se as seguintes: I – exclusivas (atribuídas a uma única entidade federativa, sem a possibilidade de delegação); II – privativas³⁰ (atribuídas a uma única entidade federativa, com a possibilidade de delegação em questões específicas, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da CF/1988); III – comuns, cumulativas ou paralelas (atribuídas a todas as entidades federativas sobre determinadas matérias, sendo que, na competência comum, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão administrar sobre as matérias do artigo 23 da CF/1988 e todos estes entes federativos devem cuidar do cumprimento e execução das leis, independentemente da origem federal, estadual, distrital ou municipal); IV – concorrentes (a União deverá restringir-se a fixar somente normas gerais, deixando aos outros entes a implementação de regras específicas de acordo com suas particularidades, cabendo dizer que, muito embora o artigo 24 não estabeleça a possibilidade de os Municípios legislarem concorrentemente sobre determinadas matérias, tal faculdade é prevista, de forma ampla e genérica, pelo artigo 30, inciso II, da CF/1988); V – suplementares (significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas).³¹

Fernanda Dias Menezes de Almeida nos diz que o modelo adotado Constituição de 1988 estruturou-se em um sistema complexo, em

30 A respeito das distinções entre competências exclusivas e privativas, bem como entre competências remanescentes, residuais e reservadas, são bem analisadas em: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 62-66.

31 Classificações conforme SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ibdem, p. 478-479.

que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação. Cada ente federativo, enfim, foi contemplado com competências próprias.³²

Nesse sentido, há as competências privativas, repartidas horizontalmente, como as da União, previstas no artigo 21 (matérias relativas à atuação política e administrativa) e no artigo 22 (discrimina matérias de disciplina legislativa); as dos Estados, com competências residuais (artigo 25, § 1º), além da criação de Municípios (artigo 18, § 4º), da exploração dos serviços locais de gás canalizado (artigo 25, § 2º) e da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (artigo 25, § 3º).

As competências dos entes municipais, por sua vez, estão catalogadas no artigo 30 da Constituição de 1988, como as de ordem administrativa (incisos III, IV, V e VIII) e a competência para legislar sobre o interesse local, conferida pelo inciso I, não se esquecendo do Distrito Federal, membro da Federação (artigos 1º e 18), que recebe do artigo 32, § 1º, as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Convivem-se os entes também com competências concorrentes (artigo 24), repartidas verticalmente, cabendo à União editar normas gerais (artigo 24, § 1º), não excluindo os Estados e o Distrito Federal de legislares de forma suplementar (artigo 24, § 2º) sobre suas peculiaridades, inclusive na omissão da legislação federal (artigo 24, § 3º).

E o Município teve sua competência concorrente deslocada para o artigo 30, inciso II, da Carta Magna de 1988, suprimindo a legislação federal ou estadual no que couber.

A competência comum vem discriminada no artigo 23, cujas tarefas devem ser cumpridas com o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Abre-se ainda espaço para a participação das esferas locais nas competências conferidas ao ente central, mediante delegação, prevista no parágrafo único do artigo 22, permitindo que lei complementar au-

32 Op. cit., p. 58-59.

torize os Estados a legislarem sobre questões específicas do rol de competências privativas da União.³³

3. Competências ambientais na Constituição de 1988

José Afonso da Silva, ao tratar da inserção do tema meio ambiente nas constituições brasileiras, afirma, em síntese:

As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o *meio ambiente*, inserido no título da “Ordem Social” (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.³⁴

Com relação à competência ambiental propriamente dita, pode esta ser compreendida como “a congregação das atribuições juridicamente conferidas a determinado nível de governo visando à emissão de suas decisões no cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.³⁵

A repartição de competência em matéria ambiental, no Brasil, segue os mesmos princípios que a Constituição adotou para a distribuição da competência em geral entre as entidades federativas. União, Estados,

33 Ainda conforme ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 58-59.

34 *Direito Ambiental Constitucional*. Ibidem, p. 46.

35 FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 2011, p. 228.

Distrito Federal e Municípios têm competência para a proteção ambiental, e encontramos competência material exclusiva, competência material comum, competência legislativa exclusiva e competência legislativa concorrente.³⁶

Destarte, no tocante à repartição de competências na seara ambiental, constata-se um sistema por demais complexo e intrincado, com previsão de competências privativas, comuns e concorrentes para os três níveis de poder das entidades que compõem a Federação brasileira.

E podemos vislumbrar a magnitude do problema ao verificarmos que o meio ambiente é único, indissociável, indivisível, integrado e interligado e, talvez, por isto mesmo, embora a Carta Magna de 1988 contenha um Capítulo específico sobre o meio ambiente, a questão permeia – explícita ou implicitamente – sete dos nove títulos que a compõem.

Destarte, um dos temas mais conflituosos em matéria ambiental é a repartição de competências. Tanto sob o aspecto administrativo quanto sob o aspecto legislativo o impasse não raramente surge, quando visto que, com a diferenciação entre a competência legislativa e a competência administrativa (material), estabelecida na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira este tipo de competência deixou de ser uma consequência daquele.

No que diz respeito especificamente à competência administrativa ambiental, existe previsão de que seja regulamentada por lei complementar, conforme determina o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, ainda não editada. Enquanto isso, prevalece a competência comum entre os entes federativos, o que certamente contribui para aumentar o número de conflitos.

Já a repartição da competência legislativa ambiental se acha devidamente disciplinada pela Carta Magna, prescindindo, a princípio, de uma regulamentação normativa. No entanto, os conflitos permanecem por diversos motivos: primeiro, porque são vários os tipos de competência legislativa em matéria ambiental, como, por exemplo, exclusiva (artigo 25, §§ 1º e 2º), privativa (artigo 22), concorrente (artigo 24) e

36 SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 75.

suplementar (artigo 24, § 2º). E, depois, porque, sob muitos enfoques, a competência legislativa incide sobre a competência administrativa, reforçando os atritos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ademais, existem conceitos jurídicos indeterminados, como o de normas gerais³⁷ ou o de interesse local³⁸, que devem ser interpretados à luz de uma hermenêutica própria do Direito Ambiental. O próprio princípio da predominância do interesse assume uma acepção específica, na medida em que a todos os entes federativos interessa o meio ambiente ecologicamente equilibrado³⁹.

Ressalte-se que existe uma dualidade de competências sobre a mesma matéria, havendo casos até mesmo de tríplice atuação.

Fernanda Dias Menezes de Almeida, no entanto, assinala que é inegável a preponderância da União no federalismo contemporâneo, fazendo-se necessário impedir a hegemonia do poder federal, a fim de que o sistema não seja desnaturado, porquanto: “Se pensarmos principalmente em termos de interação federalismo/democracia, o Estado federal tanto mais propiciará a democracia quanto mais perto dos destinatários estiver a sede do poder decisório”.⁴⁰

37 Sobre as dificuldades na identificação e na conceituação do que sejam normas gerais, vide ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 128-133.

38 Relativamente ao interesse local, tratamos mais adiante.

39 Com efeito, dispõe o artigo 225 da Constituição de 1988: “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. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; 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; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

40 Op. cit., p. 75.

Necessário, portanto, que se proceda a interpretação e mesmo revisão da distribuição de competências, no sentido de descentralizar, tanto quanto possível, as atribuições hoje concentradas na União, objetivando melhor planejamento das ações e das políticas públicas, viabilizando crescimento econômico mais ordenado e equilibrado. Neste contexto, o papel dos Municípios é fundamental, tendo em vista que é neles que se concretizam as ações governamentais e onde são exercitadas as funções das cidades. Neles se permite o exercício da cidadania baseada no poder territorial menor e, portanto, mais descentralizado.

6. O Município na Constituição de 1988

Celso Ribeiro Bastos entende que o Município é peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos próprios Estados. Para ele, a Constituição de 1988 “estabelece verdadeira paridade de tratamento entre o Município e as demais pessoas jurídicas, assegurando-lhe autonomia de autogoverno, de administração própria e de legislação própria no âmbito de sua competência (arts. 29, I, e 30 e incisos).”⁴¹

Paulo Bonavides afirma que:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia.⁴²

E conforme já propugnado outrora, qualquer interpretação constitucional relativa à competência municipal deve levar em consideração este alargamento e considerável avanço de proteção e de abrangência do raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, recebendo, a autonomia do Município, reforço de juridicidade acima de

⁴¹ *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 311.

⁴² *Op. cit.*, p. 347.

tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos, “não podendo, pois tal densidade normativa deixa de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição”.⁴³

A Constituição da República de 1988, ao contrário das anteriores, integrou o Município na Federação, conforme se verifica nos artigos 1º e 18, o que, para Hely Lopes Meirelles, corrigiu falha das antigas Cartas Magnas, pois o Município sempre foi peça essencial na organização político-administrativa brasileira, sendo injustificável a exclusão; a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.⁴⁴

No entanto, em Conferência proferida e em texto publicado ainda na vigência da Constituição anterior, Elival da Silva Ramos já afirmava, no ano de 1983:

O Município, nos termos em que o acolhe a Constituição Federal do Brasil (Constituição de 24.1.67, com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69), dispõe, indubitavelmente, de autonomia administrativa, financeira e, sobretudo, política, não obstante se controverta a respeito de sua capacidade ou não de auto-organização.

A existência de uma esfera de competência legislativa destinada aos Poderes Municipais, de modo sobranceiro e estável, pela Constituição Federal permite que se afirme, com tranquilidade, que são os Municípios unidades integrantes da federação Brasileira, a despeito do que prescreve o artigo 1º, *caput*, da Carta Magna, de inspiração alienígena.⁴⁵

43 BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 344-345.

44 Op. cit., p. 44.

45 A Autonomia Municipal e os Problemas Ecológicos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 21, p. 113, dez. 1983.

E entre os integrantes do Estado Federal, não existe “nenhuma relação de subordinação hierárquica, sendo cada uma delas competente para dispor sobre certos assuntos ou sobre certos aspectos de um assunto, dentro dos limites territoriais em que se circunscrevem”.⁴⁶

Na Constituição de 1988, os Municípios consolidam-se expressamente como membros autônomos da República Federativa do Brasil, integrando, juntamente com a União, com os Estados e com o Distrito Federal, a organização político-administrativa (artigo 18), participando de um Estado Democrático de Direito (artigo 1º), elaborando a própria Lei Orgânica (artigo 29) e portando capacidades de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, habilitando-se a organizar, a legislar, a manter e a prestar os serviços de interesse local.⁴⁷

E a repartição de competências municipais recebe uma característica peculiar por concentrar, em apenas um artigo⁴⁸, espécies diferentes de competências, sem prejuízo do disposto em outros setores do texto constitucional.

Desta forma, cuida o inciso I do artigo 30 de competência legislativa e de competência material privativas, compreendendo os assuntos de interesse local, ao passo que o inciso II refere-se à competência legislativa concorrente, cabendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber, respeitando-se a predominância do interesse municipal face aos interesses estaduais e federais.⁴⁹

46 RAMOS, Elival da Silva. Op. cit., p. 112.

47 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 95-97.

48 Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

49 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 99.

Ressalte-se que, salvo uma ou outra menção específica à lei municipal como suporte de atividades administrativas, a competência municipal é por essência não enumerada na Carta Política, em razão da evolução da sociedade e da exigência de novas atribuições para o Poder Público municipal, cumprindo salientar que as atribuições municipais poderão obter maior detalhamento no corpo das respectivas leis orgânicas. E o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica na esfera de sua competência constitucional, sendo inconstitucionais leis federais e estaduais que desrespeitarem o seu âmbito de competência.⁵⁰

Competência genérica municipal em virtude da predominância do *interesse local*

O artigo 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, outorga competência geral ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “de longa data é empregada a expressão ‘interesse’, quanto à mensuração da competência municipal. Antes utilizava-se ‘peculiar interesse’ e a Constituição Federal de 1988 passou a usar ‘interesse local’”.^{51 52}

Continua o autor informando que a noção de interesse local não é unívoca e que “Celso Bastos, José Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles, dentre outros de nossos publicistas eminentes, manifestam-se no sentido de que o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”.⁵³

50 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 102.

51 *Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 373.

52 Fernanda Dias Menezes Almeida assinala que “Afastando-se, em parte, da técnica tradicional, a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município. Foi mantida, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I). Todavia, o constituinte optou – e aqui está a diferença em relação à técnica anterior – por discriminar também certas competências municipais exclusivas em alguns dos incisos do artigo 30 e em outros dispositivos constitucionais. Destarte, pode-se dizer das competências reservadas dos Municípios, que parte delas foi enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, para cuja identificação o vetor será sempre o interesse local.” (op. cit., p. 97).

53 Op. cit., p. 374.

Alexandre de Moraes nos diz que apesar de difícil conceituação, “interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”.⁵⁴

Celso Antonio Pacheco Fiorillo comenta que é no Município que nascemos, trabalhamos e nos relacionamos. É nele onde efetivamente vivemos; portanto:

[...] é o Município que passa a reunir condições efetivas 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 é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania.⁵⁵

E José Antônio Pimenta Bueno, analisando o Direito anterior à República, já observava que:

[...] a população de cada Cidade, Vila ou Município forma, pela natureza das coisas, uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma agregação de indivíduos que faz, sim, parte do Estado, mas que tem seus direitos próprios, suas ideias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos, que demandam regulamentos apropriados à sua índole e especialidades.⁵⁶

Oportuno a respeito colacionar o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

54 Op. cit., p. 292.

55 *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 203-204.

56 *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia J. C. Villeneuve, 1857, p. 316 apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 386.

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

[...] o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.⁵⁷

E arremata o saudoso autor que esta competência genérica traz deveres e responsabilidades:

Muitas, entretanto, são as atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados-membros, deixam remanescer aspectos da competência local, e sobre as quais o Município não só *pode* como *deve intervir*, atento a que a ação do Poder Público é sempre um *poder-dever*. Se o Município tem o *poder* de agir em determinado setor para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem, correlativamente, o *dever de agir*, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins.⁵⁸

57 Op. cit., p. 109 e 134.

58 Op. cit., p. 135.

8. Possibilidade de existência de licenciamento municipal ambiental

A proteção ambiental visa à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que, em nome do desenvolvimento, devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar.⁵⁹

A Constituição de 1988, como visto, pela primeira vez na história política brasileira contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como 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 (artigo 225).

E incluiu o meio ambiente nas matérias de competência legislativa concorrente e de competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No campo da legislação ordinária, a *norma básica e geral* de proteção ao meio ambiente é a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a *Política Nacional do Meio Ambiente* e criou o respectivo *Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida pela Lei nº 6.938/1981 com fundamento no artigo 8º, inciso XVII, “c”, “h” e “i”, da Constituição emendada de 1969, conferindo à União a competência para legislar sobre defesa e proteção da saúde, florestas e águas. Esta competência atualmente consta dos artigos 22, inciso IV, 24, incisos VI e VIII, e 225 da Constituição de 1988.

As diretrizes, o conteúdo geral, os objetivos, os fins, os mecanismos, o sistema e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são definidos e constituídos por esta lei. E um dos *princípios* da referida Política, que orientam toda a *ação do Poder Público* (entendido, logicamente, como a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios),

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 567.

é o de realizar o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (artigo 2º, inciso V).

Para cumprir com este objetivo, a Lei nº 6938/1981 traz diversos instrumentos da Política Nacional, dentre os quais o licenciamento ambiental (artigos 9º, inciso IV).⁶⁰

Ora, a Constituição de 1988, no artigo 225, inclui os Municípios como um dos integrantes do “Poder Público”, todos de igual modo portadores do dever de defender e de preservar o meio ambiente, mediante estudo prévio de impacto ambiental (inciso IV).

E os Municípios, pela Lei nº 6938/1981, fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, cujo artigo 6º detalha seus os órgãos e entidades integrantes, na qualidade de “órgãos locais”, responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades ou empreendimentos capazes de provocar a degradação ambiental, nas suas respectivas jurisdições.

Portanto, os Municípios podem e devem realizar o licenciamento ambiental, usufruindo uma *competência outorgada diretamente da Constituição*, sem necessidade de qualquer lei para tanto.

Segundo Édis Milaré, o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, constituindo importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.⁶¹

Mediante a Resolução nº 237/1997, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938/1981, define *licenciamento ambiental* como o 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

60 Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

61 Op. cit., p. 420.

qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (artigo 1º, inciso I).^{62 63}

O artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, com redação dada pela Lei nº 7.804/1989, prescreve que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, *sem prejuízo de outras licenças exigíveis*.⁶⁴

Esta parte final da lei com certeza refere-se às licenças municipais. E conclui-se, logicamente, conforme Édis Milaré, que:

Assim, integrando o licenciamento o âmbito da competência de implantação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição.

62 No tocante à natureza jurídica do licenciamento ambiental, objeto de acirrada discussão doutrinária, recomendamos a leitura do texto de: COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Considerações sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 71, p. 229-240, jan./jun. 2010. Ele conclui de forma embasada que na verdade se trata de *autorização administrativa*, não de uma licença.

63 A recentíssima Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011, define licenciamento ambiental como “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” (artigo 2º, inciso I).

64 A Lei Complementar nº 140/2011 alterou o artigo 10 no seguinte sentido: “Art. 20. O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘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. § 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. § 2º (Revogado). § 3º (Revogado). § 4º (Revogado).’ (NR)”.

Nessa linha de raciocínio, nada impede, a bem ver, por conta mesmo da estrutura federativa do Estado brasileiro, venha o licenciamento a ser disciplinado, cumulativamente, pelos três níveis de governo, conforme a natureza da atividade a ser licenciada.⁶⁵

Os Municípios, portanto, como qualquer dos demais entes federados, podem exercer suas competências licenciatórias, bastando apenas editar lei municipal criando ou adequando estrutura administrativa, para tanto implementando um Conselho do Meio Ambiente de âmbito municipal, com caráter deliberativo e participação social, bem como possuindo, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, conforme prevê o artigo 20 da mesma Resolução CONAMA n° 237/1997.^{66 67}

E, conforme se demonstrará adiante, o convênio com o Estado é uma ótima e eficaz opção para o Município criar e manter esta estrutura administrativa licenciatória, o que, por outro lado, evita a sobrecarga de trabalho dos órgãos estaduais de meio ambiente, que podem voltar-se de modo mais eficiente para os licenciamentos de índole regionais.⁶⁸

65 Op. cit., p. 428.

66 “O Poder Público, que arrecada taxa de licenciamento, tem o dever de estruturar o órgão ambiental de tal forma que haja agentes, em quantidade e qualidade adequadas, aptos para licenciar, como também está obrigado a fornecer a seus agentes todos os meios de fazer as análises e verificações necessárias.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p. 270).

67 A novel Lei Complementar n° 140/2011 assim dispõe: “Art. 5°. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no *caput*, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.”

68 “Os números divulgados pela Pesquisa de Informações Municipais 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), mostram que é necessário fortalecer os órgãos municipais de meio ambiente, certo que as cidades, regra geral, ainda ignoram a política ambiental, pois dos 5.564 municípios do Brasil, só 18,7% adotam uma gestão plena, com estrutura, conselho ativo e recursos específicos para o setor. Apenas ¼ deles faz licenciamento ambiental local, sobrecarregando, via de consequência, os órgãos estaduais, nem sempre em condições de dar resposta adequada às demandas. Por isso, é próprio enfatizar que cada Município, pela ação legítima do Poder Público local, deve preocupar-se em instituir o *Sistema Municipal do Meio Ambiente*, considerado como o conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. Tudo o que interessa ao desenvolvimento com qualidade ambiental deverá necessariamente ser levado em conta. Não se trata, por conseguinte, de meros dispo-

Decerto que a União pode estabelecer normas gerais para o licenciamento ambiental, contendo disposições sobre como licenciar, quais os procedimentos fundamentais a serem observados neste tipo preventivo e corretivo de intervenção dos organismos ambientais, etc., pois a proteção ao meio ambiente é da competência concorrente dos entes federativos, e à União está reservado o estabelecimento de normas gerais (artigo 24, § 1º).⁶⁹

As normas da União, entretanto, prevalecem apenas se mantiverem o caráter de generalidade, pois os demais entes da Federação mantêm a liberdade de criar normas adaptando-se às suas peculiaridades regionais e locais.⁷⁰

Em síntese, existem, pelo menos, três fortes argumentos para que se defenda a possibilidade de os Municípios efetuarem o licenciamento ambiental: a) o artigo 23 possui eficácia plena, não necessitando de regulamentação por meio de norma infraconstitucional, entendendo-se que tal norma teria por finalidade somente estabelecer a forma de cooperação

sitivos político-administrativos isolados, mas, sim, de uma ação integrada de largo espectro, destinada a transcender o âmbito local para interagir com outras esferas de gestão ambiental, como as estaduais e a federal. Além disso, a gestão ambiental envolve fatores sociais, econômicos, educacionais e culturais, e até mesmo tecnológicos e empresariais, que requerem um tratamento sistêmico.” (MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 434-435).

69 A respeito da dificuldade na identificação de normas gerais, recomenda-se a leitura da detalhada análise de Fernanda Dias Menezes de Almeida, valendo-se transcrever, por ora, que: “O grande problema que se coloca, a propósito, é o da formulação de um conceito de normas gerais que permitam reconhecê-las, na prática, com razoável segurança, já que a separação entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente não cumulativa, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a consequência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.” (op. cit., p. 128).

70 A título de exemplo, temos que a Lei nº 6.938/1981 é considerada norma geral ambiental. No entanto, seu artigo 6º, § 2º, determina que os Municípios poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados ao meio ambiente, observando, no entanto, normas e padrões federais e estaduais. Elival da Silva Ramos já taxava, em 1983 (op. cit., p. 132-135), portanto ainda na vigência da Constituição anterior, este dispositivo de inconstitucional, pois desrespeitava a autonomia legislativa municipal, violava o sistema de partilha de competências legiferantes e desconsiderava a capacidade do Município de cuidar da preservação ambiental local. Com a Constituição de 1988, o argumento de inconstitucionalidade do referido § 2º do artigo 6º, desta vez frente à atual Carta Magna, ganha mais força e melhor embasamento, em virtude da maior autonomia, da forma como o Município foi considerado na atual estrutura básica da Federação no Brasil e pelo fato de nosso federalismo ser de cooperação. Ou, ao menos, devendo-se interpretá-lo restritivamente, no sentido de que, as normas e padrões federais e estaduais serão observados, desde que sejam gerais ou regionais, nunca influenciando na competência local do Município.

entre as distintas esferas de poder; b) o combate à degradação ambiental prescinde do reconhecimento de hierarquia administrativa entre os entes federados; c) a expressão “poder público” utilizada pelo legislador constituinte alcança todos os entes federados.

Possibilidade de celebração de convênios entre Estado e Municípios, na seara ambiental, principalmente para fins de licenciamento ambiental

Como ação típica do Poder Executivo, o licenciamento constitui o principal instrumento de gestão e de proteção ambientais, verdadeira aplicação prática do comando genérico previsto no artigo 225 da Constituição de 1988, possibilitando a todos os entes da Federação o indispensável controle sobre atividades e empreendimentos que interferem nas condições ambientais, visando à harmonia entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação do meio ambiente, e constituindo, também, inegável concretização do princípio da prevenção.

E é indene de dúvida, pois, à luz do artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios têm competência para efetuar o licenciamento ambiental. Dita competência emana diretamente de comandos constitucionais e, para que os entes federados a exerçam em sua plenitude, não se faz necessária a edição de qualquer tipo de regulamentação específica.

Neste sentido, a inexistência da lei complementar a que alude o parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988 não gera qualquer impedimento ao exercício das competências estabelecidas no *caput* e incisos deste artigo, tendo em vista que a referida lei, por óbvio, não fixará competências, haja vista que as mesmas já foram asseguradas na Lei Maior e o seu exercício se impõe ao Poder Público, independentemente da edição da aludida lei complementar.⁷¹

71 No entender de Paulo Affonso Leme Machado (op. cit., p. 112-113), a lei complementar a ser editada com base no parágrafo único do artigo 23 deve ter como fundamento a mútua ajuda aos entes federados, não podendo, no entanto, acarretar a diminuição de suas autonomias, ainda que estes não as exerçam. Não poderá esta lei complementar, por igual, determinar quais licenças devem ser concedidas por Estados e Municípios, nem estabelecer prazos ou procedimentos, tendo em vista que tal função é própria de cada esfera de poder, referindo-se a capacidade de auto-organização. Deverá também dispor sobre a forma como as empresas públicas e privadas retribuirão as atividades inerentes à fiscalização ambiental. Ademais, o maior risco acarretado

Sobre o tema, cabe trazer à lume o entendimento de Lúcia Valle Figueiredo:

No parágrafo único do art. 23 dispõe que lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional.

Quid juris, inexistente a lei complementar? Ficariam inibidas as competências?

Não se nos afigura, pois, que as competências são deveres. Nunca será demais repetir que exercem os entes políticos, enumerados nos artigos pré-mencionados, função. E função é “atividade de quem não é dono” (Cirne Lima), seu desempenho é obrigatório.

Entendidas as normas constitucionais como dotadas de eficácia e, em várias das hipóteses, com ratificação expressa de outras normas constitucionais como são as veiculadas nos arts. 216, V e 225 *caput*, §§ 1º e 2º, verificamos que as pessoas enumeradas no art. 23 devem exercer plenamente a competência constitucional mesmo sem se configurar a cooperação que se deverá dar se editada fosse a lei complementar.

Portanto sua atividade fiscalizadora deverá ser exercida.⁷²

Antônio F. G. Beltrão assinala que o legislador ordinário não pode limitar a competência administrativa atribuída pela Constituição Federal e na ausência da lei complementar referida no artigo acima, é razoável inferir que todos os entes federativos “possuem competência material em meio ambiente, em que se insere o poder de polícia e a atribuição de realizar o licenciamento ambiental, por exemplo”.⁷³

Por outro lado, vale observar que a duplicidade ou triplicidade de licenciamento ambiental, pelos órgãos ambientais federal, estadual e municipal, para o mesmo empreendimento gera, por óbvio, um grave

pela simultaneidade de competências para a implementação das ações ambientais reside no fato de que, embora todos os entes se julguem competentes para desempenhar tais atividades, ao final nenhum deles assume a responsabilidade pela melhoria das condições da qualidade da água, do ar ou do solo, assim como também não se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna.

72 Op. cit., p. 46.

73 *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2009, p. 64.

entreve burocrático para o país,⁷⁴ sem olvidar que em muitos casos a sobreposição da necessidade de mais de uma licença ambiental acaba por encarecer empreendimentos e causar atrasos, sem contar o tempo que se perde em mais de uma instância, que basicamente tratam do mesmo assunto, e o desperdício de recurso público, decorrente da falta de entrosamento entre os órgãos ambientais, que, em muitos casos, alocam recursos significativos para desenvolver ações idênticas.⁷⁵

Cabe lembrar que o sustentáculo econômico do sistema econômico brasileiro encontra-se regulado nos artigos 170 a 192 da Constituição de 1988, que trazem os fundamentos da ordem econômica, informadores de toda atividade econômica.

Embora o sistema econômico adotado no Brasil seja o modo de produção capitalista e neoliberal, o texto constitucional permite que o Estado intervenha para que os agentes que atuam no mercado cumpram os elementos socioideológicos trazidos na Carta Constitucional, apresentados especialmente em forma de princípios e diretrizes.

O princípio constitucional da livre iniciativa encontra-se expressamente previsto no texto constitucional, mediante a regra estatuída no parágrafo único do art.170, que a todos assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O licenciamento ambiental insere-se na salvaguarda legalmente prevista, impedindo ou restringindo o exercício de atividade econômica, quando danosa ao meio ambiente.

No entanto, assim como toda atividade administrativa, o licenciamento ambiental deve observar o princípio da eficiência, cuja inserção no artigo 37 da Constituição de 1988 deu-se mediante a Emenda Constitucional nº 19/1998, garantindo que a gestão da coisa pública seja cada vez

74 BELTRÃO, Antônio F. G. Op. cit., p. 64.

75 “Em razão da estrutura federativa do Estado brasileiro, o licenciamento ambiental ocorre nos três níveis de governo, conforme a natureza da atividade a ser licenciada. A possibilidade de exigência de um triplice licenciamento implica que, em não raras oportunidades, a sobreposição e a contradição de normas gere um clima de insegurança, quanto ao licenciamento, e de instabilidade jurídica. Com efeito, a inexistência de um sistema claramente definido de competências é um dos mais graves problemas da legislação ambiental brasileira e de sua aplicação.” (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 7ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 142).

menos burocrática e atinja seus objetivos de forma mais rápida e eficaz, respondendo aos anseios da sociedade, às pressões externas e alcançando o fim ao qual se propõe, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Visa-se também à adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.⁷⁶

Em busca de cooperação técnica e administrativa visando dar (maior) eficiência à execução de procedimentos de licenciamento e de fiscalização ambientais de atividades e empreendimentos de impacto local, um Município pode celebrar convênio⁷⁷ com o Estado, mesmo diante da ausência da lei complementar referida no parágrafo único do artigo 23 da CF/1988⁷⁸.

Vale transcrever o entendimento de Heraldo Garcia Vitta:

Entendemos não ser necessária a edição de lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas. O art. 23 tem eficácia plena, e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo. A referida lei complementar, a nosso ver, seria para hipóteses em

76 Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: “pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações, para lograr melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (*Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 83).

77 “A doutrina brasileira considera os convênios não como contratos, mas acordos juridicamente não obrigatórios ou ‘atos administrativos complexos’, mediante os quais uma entidade política concorda com outra sobre a execução de uma tarefa ou atividade da sua competência. Esses convênios são negociados individualmente entre as prefeituras e o Estado ou a União e, frequentemente, envolvem ajuda financeira e técnica para os municípios que, na maioria dos casos, não possuem os meios necessários para o cumprimento das respectivas tarefas.” (KRELL, Andreas J. A posição dos municípios brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 83, v. 709, p. 10, nov. 1994).

78 Em 2007 passou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, proposta apresentada pelo Poder Executivo como parte do pacote de medidas legislativas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição. O referido Projeto foi pensado ao Projeto de Lei Complementar nº 12/2003, o qual depois foi convertido no Projeto de Lei da Câmara nº 01, de 2010 - Complementar, já votado e encaminhado recentemente à sanção presidencial (revide nota de rodapé nº 3, a respeito da Lei Complementar nº 140/2011).

que as entidades tivessem de atuar em situações excepcionais, mas que pudessem refletir, por exemplo, seu domínio eminente. De todo modo, a legislação viria apenas a indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre as entidades; ainda sem ela, porém, possível se nos afigura a atuação conjunta dos entes políticos estatais, em quaisquer hipóteses, respeitados, apenas, os limites territoriais.⁷⁹

Posição semelhante é partilhada por Vladimir Passos de Freitas, entendendo que esta é a conclusão mais coerente, pois, “em matéria de interpretação da norma constitucional ambiental, é importante que se opte pela que mais favorecer ao meio ambiente”. E prossegue:

Se a cooperação é voluntária e prevista na Constituição, razão não há para negar-lhe aplicação por falta de lei complementar, uma vez que ela virá apenas detalhar a forma como se dará a cooperação. Mas se dois órgãos, antecipando-se ao legislador, somam forças na defesa do meio ambiente, não tem cabimento o Estado-Judiciário negar-lhes a efetividade da iniciativa.⁸⁰

Por outro lado, aos que não aceitam o entendimento acima, vale então mencionar que já existe, na verdade, normas constitucionais e legais autorizativas para a efetivação do convênio entre as entidades da Federação brasileira.

Em termos de *consórcios públicos e convênios de cooperação*, por exemplo, tem-se que a Emenda Constitucional nº 19/1998 alterou a previsão do artigo 241 da Constituição de 1988, prevendo procedimentos específicos para a gestão integrada e associada entre os entes federados, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os mesmos entes, a gestão de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Portanto, a nova redação do artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a base legal para disciplinar especificamente os consórcios públicos e os convênios de coopera-

⁷⁹ Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 10, p. 98, abr./jun. 1998.

⁸⁰ Op. cit., p. 79.

ção, visando à gestão integrada entre os entes federativos na prestação de serviços públicos e representando um novo arranjo institucional para se pensar a gestão associada das questões ambientais.⁸¹

A regulamentação específica dos consórcios públicos, que estabelece o arcabouço legal efetivo que possibilita implementar institucionalmente as competências locais integradas, dá-se com a publicação da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais de consórcios públicos, bem como através do Decreto Federal nº 6.017/2007, que regulamenta a referida lei, ressaltando que se tratam apenas de *normas gerais*.

Desta forma, tem-se atualmente um novo marco legal, a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005 e sua respectiva regulamentação), que possibilita a institucionalização da cooperação entre os entes federados, com perspectiva para gestões integradas e compartilhadas de índole socioambientais, em áreas de desenvolvimento distintos, representando a possibilidade de medidas para a racionalização do uso de recursos existentes, de formação ou consolidação de uma identidade regional, de promoção do desenvolvimento local, regional e nacional de forma associada e na conjugação de esforços para atender necessidades e ações de interesse público, tal como as relacionadas ao licenciamento ambiental.^{82 83 84}

81 Em reconhecimento à aplicabilidade do artigo 241 da CF/1988 ao tema, vale transcrever o disposto no artigo 4º da recentíssima Lei Complementar nº 140/2011: “Art. 4º. Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;”

82 Conforme FREIRIA, Rafael Costa. Novas perspectivas para as competências ambientais. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 63, 01/04/2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5923. Acesso em 22/10/2011.

83 Andreas J. Krell já nos informava em 1994 que “Na Alemanha, embora exista uma série de problemas no setor de proteção do meio ambiente, foi criado, nos últimos anos, um sistema de cooperação permanente entre as entidades administrativas dos Estados e Municípios. Esses entes estatais se prestam, reciprocamente, serviços especializados”. E mais adiante, assevera, ao tratar do artigo 23 da CF/1988: “O exercício dessas competências comuns torna imperiosa a articulação política entre as diferentes esferas estatais a fim de que a prestação desses serviços ocorra de forma eficiente e racional, impedindo o desperdício de recursos públicos e a superposição de funções idênticas.” (op. cit., p. 7 e 14). A nossa Carta de 1988 incentivou a existência de um sistema de cooperação, porém nossa realidade ainda é outra, e interpretações impossibilitando convênios entre os entes federativos nos faz ainda mais atrasados em termos de efetiva proteção ambiental integrada ou de cooperação, na busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar.

84 Sobre a execução de competências materiais comuns, o convênio e a nova redação do artigo 241 das CF/1988, pertinente ler igualmente o entendimento de ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 117-120.

10. Conclusão

Tecemos, por meio deste trabalho, considerações, embora breves, a respeito do surgimento, das características e da estrutura básica do Estado Federal brasileiro, partindo, depois, para a análise das técnicas de distribuição de competências na Carta Magna de 1988.

Posteriormente, analisamos as competências constitucionais dos entes federativos, principalmente na seara ambiental, prosseguindo com os estudos sobre a competência dos Municípios e culminando com a possibilidade de celebração de convênios de cooperação entre os entes políticos, para a gestão associada de serviços públicos, cujo fundamento permissivo, na verdade, encontra-se na atual redação do artigo 241 da Constituição de 1988, que já possui suas normas gerais regulamentadoras (Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007).

Não se pode negar que a repartição das competências entre o poder central e os demais entes políticos constitui uma das questões mais complexas na organização do Estado Federal.

Entretanto, não se deve olvidar, conforme entende Paulo Bonavides, que atualmente configura-se um alargamento e um considerável avanço de proteção e de abrangência do raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, recebendo, tal autonomia, um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos, “não podendo, pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição”.⁸⁵

O Município exerce papel fundamental no detalhamento das leis, adequando as diretrizes à realidade local, especialmente no que tange ao relacionamento do desenvolvimento urbano com o respeito ao meio ambiente.

E possui competência para legislar sobre meio ambiente, realizar licenciamento ambiental e celebrar convênios, com finalidade de prote-

85 Op. cit., p. 344-345.

ção e de preservação ambiental, como qualquer outro ente federativo, sem estar em qualquer posição de inferioridade e sem a supremacia de qualquer poder. Afinal, o que determina a Constituição é o esforço cooperativo, sem a existência de hierarquia.

Mesmo que o Estado deixe, pelo convênio, a maior parte do labor licenciatório ao Município, tal não significa que este está realizando um licenciamento exclusivo, pois o Estado não se torna um mero coadjuvante e um simples espectador, porquanto mantém ainda diversas funções de cooperação ou mesmo de atuação, na hipótese de omissão ou de falha municipal.

A atuação coordenada do Estado e do Município nada mais representa que dar maior efetividade e eficiência ao comando contido no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, segundo ao qual cabe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

E a gestão ambiental compartilhada entre as unidades federadas proporciona inegável melhoria da qualidade ambiental, já que integra os órgãos federais, estaduais e municipais, permitindo melhor aplicação dos recursos públicos e incrementando a participação de um contingente técnico atuante no licenciamento.

Negar competência ao Município para legislar e realizar licenciamento ambiental, bem como impedir a celebração de convênios entre este e o Estado, além de infringir a repartição constitucional de competências e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, impede a adoção de providências essenciais ao cumprimento do dever de proteção e de preservação do meio ambiente, caracterizando, ainda, violação de diversos dispositivos constitucionais.⁸⁶

86 Decisões judiciais favoráveis, embora ainda raras, começam a surgir, tal como a seguinte, proferida no Agravo de Instrumento nº 0084076-74.2011.8.26.0000 (TJSP, rel. Des. Antônio Celso Aguilar Cortez, v.u., j. 15.9.11), cujos trechos principais pedimos vênias para transcrever: “Não há, na verdade, renúncia ou abdicação de atribuições do órgão estadual nem atribuição de exclusividade ao Município, com transferência de atribuições exclusivas do Estado. É incontestável a competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (CF, art. 23, VI), independentemente de outras normas de cooperação técnica (CF, art. 23, § único e 241), observada a legislação estadual e federal relativa à matéria (CF, art. 24, VI e VIII) e a legislação municipal suplementar e de inte-

resse local (CF, art. 30, I e II e Lei n. 6938/81, art. 6º, § 2º). Vale dizer, ao Município compete editar normas e exercer seu poder de polícia administrativa relativamente ao meio ambiente sem prejuízo da atribuição legislativa prevalente. Assim, nada impede a formalização de termo de compromisso ou de convênio de cooperação técnica com o Estado ou a União, de forma a racionalizar as atividades, evitar sobreposições de atribuições e impedir omissões, observadas as disposições pertinentes da Lei n. 6938 de 31.08.81, da Lei n. 9605 de 12.02.98 e da Lei n. 10257 de 10.07.01 (Estatuto da Cidade). Os Municípios têm, pois, poder/dever próprio e de cooperação no cumprimento da política nacional de proteção ao meio ambiente. Com tais premissas, não se vê, em princípio, como necessária a Resolução CONAMA n. 237/97 para conferir amparo legal e constitucional a convênio entre Estado e Município visando à distribuição coordenada de atribuições, sem supressão das respectivas competências. Não obstante, a Lei n. 6938/81 atribuiu ao CONAMA competência para estabelecer normas e critérios de licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 8º), sem prejuízo do licenciamento por órgão estadual integrante do SISNAMA e de outras licenças (art. 10 e art. 14 e § 2º) e o CONAMA, pela Resolução n. 237 de 19.12.97, no artigo 6º, apenas reafirmou a competência constitucional do Município para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, ouvidos os órgãos competentes da União e Estado e sem prejuízo da possibilidade de delegação pelo Estado, por instrumento legal ou convênio. A novidade veio com a declaração da possibilidade de delegação de competência, que não vulnera, respeitado o entendimento contrário, a competência estadual, legal ou constitucional, nem o princípio da prevenção, que tem por fim evitar consumação de danos ao meio ambiente; não se pode apontar a possibilidade de exercício patológico de dever legal como fundamento para impedir o cumprimento de dever legal. [...] ‘A inexistência da lei complementar não impede que certos entes comumente interessados em determinada matéria fixem convênio administrativo entre si, com o propósito de se anteciparem à articulação de atividades dirigidas ao cumprimento efetivo da competência qualificada como comum’. [...] Concluindo o raciocínio, enquanto não editada lei complementar nos termos do parágrafo único do artigo 23, as administrações estaduais não estão impedidas de celebrar convênio administrativo, efetivando a cooperação entre os signatários.”

Referências

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5^a. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 7^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BONAVIDES Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5^a. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**. 19^a. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BELTRÃO, Antônio F. G.. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- _____. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- CAMPANHOLE, Hilton Lobo. CAMPANHOLE, Adriano. **Constituições do Brasil**. 14^a. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Considerações sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n.º. 71, p. 229-240, jan./jun. 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17^a. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 227-241.
- FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças

ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, n.º. 35, p. 39-55, jul./set. 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREIRIA, Rafael Costa. **Novas perspectivas para as competências ambientais**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 63, 01/04/2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5923. Acesso em: 22/10/2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1999.

KRELL, Andreas J. A posição dos municípios brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 83, v. 709, p. 7-19, nov. 1994.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

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

MILARÉ, Édis. MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). **Doutrinas Essenciais. Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. I.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21^a. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial em matéria ambiental. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, dez. 1991.

_____. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia J. C. Villeneuve, 1857.

RAMOS, Elival da Silva. A Autonomia Municipal e os Problemas Ecológicos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n.º. 21, p. 111-135, dez. 1983.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 7^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, n.º. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

