

O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011

Environmental permits and Supplementary Law # 140/2011

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas; mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; pós-doutorando pela Universidade Federal de Santa Catarina; especialista em Ciências Ambientais pela Universidade São Francisco; bacharel em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas; professor da Universidade Metodista de Piracicaba e da Universidade Paulista; promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo
vidalsouza@uol.com.br

ERIKA VON ZUBEN

Bacharel em Química pela Universidade Mackenzie. MBA Gestão e Tecnologias Ambientais pela Universidade de São Paulo; instrutora técnica na Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT; sócia-diretora da Hera Consultoria e Treinamento.
erika.zuben@heraconsultoria.eco.br

RESUMO O licenciamento ambiental é condição integrante do procedimento administrativo, por meio do qual o órgão ambiental licencia a implantação, ampliação e operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, além de ser um dos instrumentos para a busca do desenvolvimento sustentável. Seu papel fundamental, como instrumento instituído pela política nacional do meio ambiente, é a busca do equilíbrio da relação homem/natureza. Portanto, é de suma importância saber qual é o órgão responsável pela concessão das licenças ambientais. A novel Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011, foi editada visando fixar normas referentes aos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação

das florestas, da fauna e da flora. O presente texto discute as implicações da LC 140/11 no âmbito do licenciamento ambiental. A pretensão é demonstrar que o sistema de competências criado não é demasiadamente claro e pretende depositar maior responsabilidade ao ente federativo com a menor capacidade técnica e científica para análise de tal procedimento administrativo, ou seja, os municípios. Ressalta-se, ainda, que, embora a LC 140/11 admita que a fiscalização da atividade potencialmente causadora de degradação ambiental possa ser feita com apoio entre os entes federativos, a edição da referida lei trouxe grande incerteza para o campo da proteção ambiental, exigindo, assim, a utilização de outros mecanismos, como audiências públicas e ações de improbidade administrativa, para correta aplicação da lei ambiental vigente e a defesa efetiva do meio ambiente para a presente e as futuras gerações.

Palavras-chave LICENCIAMENTO AMBIENTAL; LICENÇAS AMBIENTAIS; SISTEMA DE COMPETÊNCIAS; PROTEÇÃO AMBIENTAL; IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

ABSTRACT The environmental licensing is part of the administrative proceedings through which the environmental agency authorizes the deployment, expansion and operation of projects potentially damaging to the environment, and is an instrument for the pursuit of sustainable development. As an instrument of the National Environmental Policy, its role is to seek balance in man/nature relationship. Therefore, it is paramount to know what agency is responsible for issuing environmental permits. The new Supplementary Law # 140, as of December 8, 2011, was edited in order to set standards relating to sections III, VI and VII of the said law and to the sole paragraph of art. 23 of the Constitution, for the cooperation between the Union, the states, the Federal District and the municipalities in administrative proceedings arising from the exercise of common responsibility for the protection of outstanding natural landscapes, the protection of the environment, the fighting of pollution in any of its forms, and the preservation of forests, fauna and flora. This paper discusses the implications of SL 140/11 in the scope of environmental licensing. The intention is to demonstrate that the responsibility system created is not very clear and gives more responsibility to the federal entity with the less technical and scientific capacity to analyze such administrative procedures, i.e., municipalities. It should also be noted that while SL 140/11 admits that checking the activities potentially damaging to the environment can be made with the support of all federal entities, the enactment of this law brought great uncertainty to the field of environmental protection, thus requiring the use of other mechanisms such as public hearings and *administrative misconduct proceedings* for the correct enforcement of the existing environmental law and effective protection of the environment for present and future generations.

Keywords ENVIRONMENTAL PERMITS; ENVIRONMENTAL PERMITS; SYSTEM SKILLS; ENVIRONMENTAL PROTECTION; ADMINISTRATIVE MISCONDUCT.

INTRODUÇÃO

Durante muitos anos, o desenvolvimento econômico decorrente da Revolução Industrial impediu que os problemas ambientais fossem considerados. A poluição e os impactos ambientais decorrentes do desenvolvimento desordenado estavam visíveis, mas os benefícios proporcionados pelo avanço econômico eram justificados como um mal necessário.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, a esgotabilidade dos recursos naturais ficou evidente, tendo em vista a aceleração desordenada da produção agrícola e, principalmente, da produção industrial, de maneira que se tornou perceptível a necessidade de se encontrar um modelo de desenvolvimento que não ameaçasse a sustentabilidade do planeta.

O livro *Silent spring* (Primavera silenciosa) de Rachel Carson, publicado em 1962, foi a primeira obra a detalhar os efeitos adversos da utilização dos pesticidas e inseticidas químicos sintéticos, iniciando o debate acerca das implicações da atividade antrópica sobre o meio ambiente e o custo ambiental dessa contaminação para a sociedade humana.

A consciência de que a busca desenfreada pelo crescimento econômico estava levando o mundo ao esgotamento dos recursos naturais e colapsando as perspectivas de futuro para a humanidade motivou alguns chefes de Estado, cientistas, banqueiros e acadêmicos a se reunirem, em abril de 1968, num pequeno vilarejo próximo a Roma, na Itália. Esse encontro ficou mundialmente conhecido como “Reunião do Clube de Roma”.

A finalidade da reunião era analisar e discutir alternativas de ações de longo prazo em um âmbito global para questões cruciais como rápido crescimento demográfico, escassez de alimento, esgotamento de recursos não renováveis, degradação do meio ambiente e industrialização acelerada.

Em 1971, o Clube de Roma tornou público seu primeiro relatório, intitulado *Limits to growth* (*Limites para o crescimento*), causando impacto generalizado, uma vez que sugeria a necessidade de desacelerar o crescimento para evitar o declínio; eis que o crescimento demográfico, aliado aos padrões de consumo e a intensa atividade industrial mostravam-se incompatíveis com a utilização irracional dos recursos naturais. O documento sugeria, assim, que fossem adotadas medidas para promoção de estabilidade econômica, populacional e ecológica.

Enfim, o diagnóstico do Clube de Roma concluiu que a degradação ambiental era resultado do desenfreado crescimento populacional e do consumo de recursos naturais, apontando, como possível solução, a redução do consumo de determinados produtos a fim de diminuir sua produção.

Neste sentido é que se insere o licenciamento ambiental, mecanismo pelo qual a administração pública passa a controlar as atividades antrópicas que interferem nas condições naturais, com o objetivo de tentar compatibilizar desenvolvimento econômico e conservação do equilíbrio ecológico.

No Brasil, o licenciamento ambiental é fruto do poder de polícia da administração e um instrumento inserido na política nacional do meio ambiente como modo de controlar as atividades econômicas que causam, ou podem causar, degradação ao meio ambiente. Assim, a análise dos projetos permite a adequação dos princípios ambientais consagrados em nossa legislação, avaliando as consequências de uma eventual implantação do projeto.

Este trabalho pretende examinar as ações administrativas decorrentes da competência comum entre os estados da Federação e municípios para proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, fauna e flora nos termos da recente Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, o licenciamento ambiental e a realidade atual brasileira com as consequências para a aplicabilidade, ou não, da legislação ambiental em vigor.

UM OLHAR SOBRE A CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A primeira manifestação, de maneira institucionalizada, relacionada ao tema do impacto sobre o meio ambiente deu-se com a criação no National Environmental Police Act (Nepa), em 1969 (EUA), oficializando, no ano seguinte, o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como instrumento da política ambiental nacional. Esse instrumento dispunha sobre os objetivos e princípios da política ambiental norte-americana, exigindo, para todos os empreendimentos com potencial impactante, a identificação dos efeitos ambientais associados. Mais tarde, esse mesmo instrumento foi adotado pela França, Canadá, Holanda, Grã-Bretanha e Alemanha.

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, primeira conferência global voltada para a questão ambiental, realizada em Estocolmo, na Suécia, com a participação de centenas de países, inclusive o Brasil, considerada um marco histórico político internacional, decisivo para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, direcionou a atenção das nações para as questões ambientais, o que resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Na ocasião, retoma-se a luta travada durante a reunião de Founex, próximo a Genebra, no período de 4 a 12 de junho de 1971, evento preparatório mais impor-

tante antes da Conferência de Estocolmo, na qual se vê um debate intenso entre malthusianos e cornucopianos.

Neste sentido, Vidal de Souza (2011, p. 101) explica que

Na ocasião, o maior debate foi travado entre os biólogos norte-americanos Paul Ehrlich e Barry Commoner, pois o primeiro afirmava que o crescimento populacional desenfreado levaria milhões de pessoas a enfrentarem a fome nos anos seguintes, retomando as ideias de Thomas Malthus, porque não existiriam condições de produção de alimentos para atender a população humana que não parava de crescer e isto implicaria em uma deterioração ambiental, com a destruição de solos voltados para a agricultura, que por sua vez seria a mola propulsora de epidemias e guerras nucleares e, por tudo isto, a mudança de atitudes era o único caminho para a solução dos problemas. Já o segundo centrava suas ideias na questão da qualidade do crescimento econômico, pois na sua visão a poluição e a exaustão dos recursos naturais continuariam mesmo com a ausência do crescimento populacional. Assim, o problema central estaria na utilização de uma tecnologia imperfeita que seria a responsável pela contaminação do ar, dos alimentos e da água com o uso incorreto de produtos sintéticos, descartáveis, pesticidas e detergentes. Portanto, para ele o problema não era o crescimento da atividade econômica, mas a forma de produção e destinação dos resíduos.

No entanto, a visão de riqueza e abundância que ainda impera nas economias capitalistas, defendida por economistas e demógrafos do livre mercado e grupos industriais antiambientais, é duramente criticada por Greg Garrard, que explica:

O capitalismo mobiliza nos seres humanos uma capacidade de resolução de problemas que é sensato não subestimar. Entretanto, essa postura sofre de uma grande incoerência: muitas das melhorias ambientais de que desfrutam as noções pós-industriais foram obtidas não só pelo deslocamento de indústrias nocivas para os países em desenvolvimento, mas também impulsionadas pela agitação política dos ativistas ambientalistas que, atualmente, os cornucopianos dizem estar bloqueando o progresso econômico e tecnológico. Não é o capitalismo em si que produz as soluções identificadas pelos cornucopianos, mas sim os empresários que respondem a consumidores moralmente motivados e às normas governamentais.

Uma objeção mais séria é que os cornucopianos demonstram pouca ou nenhuma consideração pelo meio ambiente não humano, exceto na medida em que ele possa ter um impacto na riqueza ou no bem-estar humano. A natureza só é valorizada em termos de sua utilidade para nós. Muitos ambientalistas afirmam que precisamos elaborar um sistema de valores que tome como ponto de partida o valor intrínseco ou inerente da natureza. (2006, p. 34-35).

Tudo isso foi sintetizado por Ignacy Sachs (1993, p. 11-12), ao revelar que os malthusianos “acreditavam, e ainda acreditam, que o mundo já está superpovoado e, portanto, condenado ao desastre, seja pela exaustão dos recursos naturais esgotáveis, seja pela excessiva sobrecarga de poluentes aos sistemas de sustentação da vida”, enquanto os cornucopianos “confiam na capacidade de superar a escassez física e as consequências deletérias do lançamento de dejetos na biosfera por meio do ‘ajuste tecnológico’, deixando de perceber os limites da substituição do capital ‘natural’ pelo capital ‘construído pelo homem’”.

No entanto, durante a conferência, chegou-se à conclusão de que a solução não era produzir menos, mas produzir melhor, sem desperdícios, racionalizando a utilização dos recursos naturais e gerando menos efluentes líquidos e resíduos sólidos, contradizendo o que foi dito no Clube de Roma.

Não obstante estas considerações, é importante notar que o conceito de desenvolvimento é pautado pelo viés econômico ditado pela medição e comparação do PIB dos países. Este modelo de apreciação do conceito de desenvolvimento, porém, gera, como enfatiza Ignacy Sachs, uma situação deveras indesejável,

porque perpetua e aprofunda a “sociedade em dois ritmos”, em benefício de uma minoria que tem acesso ao estilo de vida ocidental e em detrimento de uma maioria cada vez mais excluída e submetida a uma segregação espacial. A assíntota desta derivada é a sociedade do *apartheid*. (SACHS, 2003, p. 15).

Contudo, da Declaração de Estocolmo extraem-se princípios básicos que informam tanto do direito interno de muitos países, como também do direito internacional público, o direito internacional do meio ambiente. Assim, sucintamente, pode-se mencionar o princípio do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito humano fundamental junto com os demais direitos fundamentais e, ainda, extrai-se o princípio da prevenção e o princípio da responsabilidade intergerações.

A percepção imediata foi a de que o direito à vida e à saúde, suporte da vida, concretizam-se num substrato, numa base, qual seja, o meio ambiente.

Pode-se afirmar que a Conferência de Estocolmo representou um marco internacional: mudou de patamar a preocupação com as questões ambientais e introduziu um ramo da ciência jurídica capaz de regular as atividades humanas, efetiva ou potencialmente, causadoras de impacto sobre o meio ambiente.

Na sequência, em 1987, foi publicado, sob coordenação da ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, o Relatório Brundtland *Our Common Future*, sugerindo a realização da Rio-92 e definindo o conceito de desenvolvimento sustentável.

Em junho de 1992 aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, a primeira cúpula internacional de grande magnitude, depois do fim da Guerra Fria, com a presença de delegações nacionais de mais de 170 países.

Ao contrário da Conferência de Estocolmo, em 1972, na Cúpula do Rio a cooperação entre as nações prevaleceu sobre os conflitos ideológicos e o resultado foi muito além dos compromissos internacionais assinados. Mostrou a possibilidade real de cooperação e de ações conjuntas entre os povos na busca de soluções para as questões ambientais.

Assim, a assinatura, em 1992, da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas representou o início das tentativas de proteger a camada de ozônio, reduzindo a emissão de gases à atmosfera, entre as quais o CFC (clorofluorcarbono).

Todos estes instrumentos são importantes para a sedimentação da figura do licenciamento ambiental, e a importância deste decorre do fato, segundo Lavratti e Prestes (2011, p. 925), de que, no curso deste, “são definidas as tecnologias a serem adotadas em razão dos impactos ocasionados pelo empreendimento ou atividade”.

Num cenário em que o crescimento da população mundial pressiona o consumo de recursos naturais além da capacidade de reposição do planeta, torna-se cada vez mais necessária a adoção de práticas de gerenciamento ambiental em quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente. Com efeito, a necessidade de autorização governamental para exercer essas atividades tem um longo trajeto no Brasil.

Antes do surgimento do licenciamento ambiental nos moldes atuais, o Código Florestal de 1934 introduziu a necessidade de obtenção de uma autorização para a supressão de florestas em propriedades privadas, aproveitamento de lenha para abastecimento de vapores e máquinas e a caça e pesca nas florestas remanescentes, que deveriam ser protegidas.

Não obstante tais considerações, no âmbito brasileiro, segundo Herman Benjamin (2011, p. 55), a novidade do licenciamento ambiental aparece “no início da década de 70, tanto mais quando o estado de São Paulo, em 1974, promulgou sua legislação de controle da poluição. No plano federal, só passa a ser exigido a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)” e, depois, pela edição das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97.

De fato, na década de 1970, o Decreto-lei nº 1.413/75 dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. O referido diploma legal introduziu em nosso ordenamento jurídico a necessidade da avaliação prévia dos impactos ambientais decorrentes das atividades industriais. Este foi um marco para a obrigatoriedade jurídica das licenças ambientais.

Em São Paulo, a lei estadual nº 997/1976 criou o sistema de prevenção e controle da poluição do meio ambiente, regulamentada pelo Decreto nº. 8.468/1976 e modificada posteriormente. Em sua redação original, esse decreto estabelecia, em seu título 5, dispositivos para a concessão das licenças e do seu registro, duas modalidades de licença, denominadas *licença de instalação* e *licença de funcionamento*.

Um ano mais tarde, o estado de São Paulo promulgou o Decreto nº. 1.633/1977 que instituiu em seus limites territoriais o sistema de licenciamento de atividades poluidoras, determinando que o Estado deveria emitir licença prévia, depois a licença de instalação e, por fim, a de operação, modelo este que seria seguido pela legislação federal.

Foi em 1981, porém, que o tema foi incorporado à legislação federal como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº. 6.938/81, que o ampliou e tornou obrigatório, para todos os empreendimentos com potencial poluidor, o licenciamento ambiental, promovendo uma mudança qualitativa no sistema legal de proteção ambiental.

De fato, em seu artigo 8º, a referida lei destaca que cabe ao Conama, mediante a proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo este concedido pelos estados e supervisionado pelo Ibama.

Além disso, o licenciamento passou a ser um dos instrumentos da PNMA nos moldes do artigo 9º, inciso IV, da referida lei e a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais que causassem efetiva ou potencial poluição, de qualquer forma ensejadores de degradação ambiental, passavam a depender de *prévio licenciamento* por órgão estadual competente, nos moldes do art.10.

Para correta interpretação do termo *prévio licenciamento* é preciso ter clara a distinção entre autorização e licença. É importante observar que licença sempre depende da existência ou do cumprimento de determinadas condições de direito, vinculando, assim, o empreendedor na execução da atividade, sob pena de invalidação. Com efeito, este possui um direito preexistente à atividade ou ao uso do bem, tornando-o exequível e, conseqüentemente, o Estado, uma vez atendida as exigências legais, também está vinculado a outorgá-la.

No âmbito da autorização, entra-se na seara da discricionariedade da administração pública, que pode conceder a outorga a alguém para a realização de certa atividade, sem a qual a conduta será considerada proibida e gerará uma penalidade administrativa ou até a prática de um ilícito penal.

Deve-se ter em conta, porém, os ensinamentos de Andreas J. Krell (2004, p. 29) ao observar que, no campo da discricionariedade, “devemos distinguir entre a decisão do órgão administrativo, se ele vai agir ou não, e a decisão do órgão, *como* ele vai agir, o que envolve o poder de escolha entre várias possibilidades” (grifo do autor).

Além disso, deve-se observar a discussão dos conceitos jurídicos indeterminados; se estes entram ou não na esfera da discricionariedade ou se estão incluídos no campo do controle dos conceitos normativos a serem realizados pelo Judiciário. Segundo Andreas J. Krell (2004, p. 30), a partir da criação da República Federal da Alemanha, a experiência do nazismo “contribuiu para um aumento expressivo do controle judicial em várias áreas da Administração Pública no período pós-guerra”, naquele país. Tal fato levou à consolidação da teoria do controle dos conceitos indeterminados nas leis administrativas alemãs pelos tribunais alemães até os anos 70 do século passado. Enfatiza o autor, porém, que:

Desde então, contudo, houve uma mudança na doutrina administrativa deste país, que começou a criticar a propriedade teórico-normativa e efetivo-funcional desse controle judicial abrangente. Nas últimas duas décadas, cresceu consideravelmente o número de autores germânicos que não aceitam mais uma distinção rígida entre os conceitos indeterminados e discricionariedade; hoje, eles representam talvez a minoria. Por isso, é equivocada a afirmação de vários autores brasileiros de que a posição, que distingue entre conceitos indeterminados e discricionariedade, refletiria a linha da “moderna” doutrina alemã. (KRELL, 2004, p. 31-32).

A partir deste raciocínio, o autor ainda arremata que os conceitos indeterminados e a discricionariedade são “fenômenos interligados” e que “o órgão administrativo deve lançar mão desta para poder preencher aqueles”, sendo que a “extensão da liberdade discricionária atribuída à administração mediante o uso de conceitos indeterminados depende, preponderantemente, do *tipo* de conceito utilizado pelo texto legal” (KRELL, 2004, p. 35).

As considerações apontadas não devem, porém, ser lidas de maneira apressada.

Assim, deve-se ter em conta os modelos dos Estados envolvidos, o ambiente político em que tais países estão inseridos, bem como não se pode deixar de explicar que a Alemanha está inserida na União Europeia, necessita de liberdade administrativa para exercer sua hegemonia econômica e precisa de flexibilidade na interpretação da discricionariedade, enquanto o Brasil se insere na América Latina, convive em um universo de democracia de baixa intensidade que enfatiza a democracia representativa, com baixa qualidade humana de seus integrantes e tem pouca afeição pela democracia participativa. Portanto, é evidente que neste cenário é extremamente importante fortalecer os critérios para o controle dos conceitos indeterminados, compelindo os tribunais a exercerem este papel, evitando-se, assim, os desmandos dos administradores pátrios nas esferas federal, estadual e municipal.

Por tudo isso, Andreas J. Krell (2004, p. 57-58) defende um controle mais intenso dos atos administrativos para aumento da proteção ambiental, mas nesta esfera há

uma “abstenção ou timidez dos tribunais no controle dos atos administrativos [...]”, sendo que “inúmeras pessoas ou empresas, detentoras de elevado poder econômico e político, já conseguiram que a Justiça ‘liberasse’ os seus projetos de legalidade mais do que duvidosa (v.g.: loteamentos e construções irregulares)”, principalmente nos Tribunais de Justiça estaduais, nos quais há “uma tendência de relegar os aspectos de proteção ambiental para um segundo plano”.

Dito isto, tem-se que a licença sempre decorre de ato declarativo, vinculado e definitivo de que as exigências legais foram atendidas pelo interessado. A autorização é ato precário e discricionário, não sendo necessária a demonstração de direito anterior a ser exercido.

Entretanto, a Constituição Federal, por sua vez, estabelece no *caput* do art. 170 que a ordem econômica é “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados diversos princípios, dentre eles a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI), sendo assegurado a “todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (parágrafo único).

Por esta razão, Leme Machado (2012, p. 322) enfatiza que no direito brasileiro, licença e autorização “são vocábulos *empregados sem rigor técnico*. O emprego na legislação e na doutrina do termo licenciamento ambiental não traduz a utilização da expressão jurídica licença, em seu rigor técnico” (grifos do autor).

Ademais, ainda destaca (1994, p. 147) e utiliza, por vezes, o termo *autorização ambiental* que, na sua maneira de entender, “merece ser empregado, quando o direito invocado pelo requerente for pré-constituído e for vinculado para a administração”.

Assim, a concessão de licença não traz uma inovação no mundo jurídico, pois revela-se, como reconhecimento formal pela administração pública, que os requisitos legais foram preenchidos para que alguém possa exercer seu direito de propriedade.

Na esfera ambiental, é necessário, ainda, em determinadas situações, a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), o que, segundo Herman Benjamin e Édís Milaré (1993, p. 91), mostra que a “licença ambiental é consequência e não causa”, sendo que o EIA “funciona como uma amarra científica ao comportamento do licenciador”.

Tem-se, então, que nos estudos ambientais é necessário ter pleno conhecimento da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é composta pelo EIA/RIMA. Estes dois documentos constituem um conjunto cujo objetivo não é outro senão o de avaliar os impactos ambientais decorrentes da instalação de um empreendimento e estabelecer programas para monitoramento e mitigação dos impactos surgidos.

O EIA/RIMA foi instituído pelo art. 3º da Resolução 01/86 do Conama. O RIMA é um documento obrigatório para qualquer obra ou empreendimento capaz de causar modificação ao meio ambiente, sendo de acesso ao público e, por esta razão, deve ser mais acessível, instruído com gráficos, quadros, mapas e outras informações técnicas que tornem claras e de fácil a consulta as consequências do projeto que se pretende aprovar. Neste sentido, o art. 9º da referida Resolução estabelece que:

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias-primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral). Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

O EIA, por sua vez, é um estudo técnico, construído para o público especializado e deve conter os dados demonstrativos de um amplo diagnóstico que envolve os meios físico, biológico e socioeconômico, a análise dos impactos causados pelo projeto, as ações mitigadoras dos impactos negativos e um programa de acompanhamento e monitoramento. O art. 6º da Resolução 01/86 do Conama estabelece o seguinte:

“Artigo 6º – O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. III – Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. IV – Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).”

Diante de todo o exposto, tem-se que o EIA/RIMA só pode ser formulado por uma equipe multidisciplinar, pois se trata de documentos que devem considerar o impacto da atividade sobre os diversos meios ambientais: natureza, patrimônio cultural e histórico, o meio ambiente do trabalho e o antrópico.

Tais colocações podem, a princípio, fazer crer ao intérprete desatento que não há diferenças entre os documentos mencionados, no entanto, Leme Machado esclarece que:

O Estudo de Impacto Ambiental (EPIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentam algumas diferenças. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EPIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. Por isso, diz o art. 9º da Resolução 1/1986-Conama que o “Relatório de

Impacto Ambiental-RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental”, ficando patentado que o EPIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EPIA, importando se acentuar que não se pode criar uma parte transparente das atividades (O RIMA) e uma parte não transparente das atividades (O EPIA). Dissociado do EPIA, o RIMA perde a validade. (MACHADO, 2012, p. 276).

Além disso, tais documentos vinculam o órgão ambiental e a equipe multidisciplinar, sendo que toda informação prévia do órgão público ambiental, como observa Leme Machado (2012, p. 277), deve ser repassada a esta equipe, pois, do contrário, esses documentos seriam fragmentados “ao sabor da Administração Pública, e o público estaria privado de conhecer o RIMA em sua inteireza, o que viciaria todo o procedimento. Portanto, não é dado ao órgão público dispensar qualquer dos elementos de conteúdo do EPIA e do RIMA”.

Além disso, tais documentos (EIA/RIMA) cumprem o princípio da publicidade, pois permitem a participação pública na aprovação de um processo de licenciamento ambiental que contenha este tipo de estudo, por meio de audiências públicas com a comunidade que será afetada pela instalação do projeto.

Ademais, tais documentos são únicos e não podem ser separados, um para o público e outro para a administração. De fato, como revela Leme Machado (2012, p. 299): “excluída a parte do segredo industrial e comercial – se houver, for demonstrado e constatado pela Administração – todos os documentos destinam-se ao público e à Administração. O segredo é a exceção no EPIA/RIMA. Esse o sentido, aliás, do Decreto 88.351/1983”.

Estes documentos são importantes, também, para uma análise da população por meio da audiência pública. A audiência pública é uma reunião aberta, realizada, em geral, no município sede do empreendimento com o objetivo de expor à comunidade as informações sobre a obra ou atividade potencialmente causadora de impacto ambiental. Tem como objetivo dirimir dúvidas acerca do RIMA, recolher críticas e sugestões para subsidiar a decisão acerca do requerimento de licença.

Trata-se, pois, de um procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetados por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada.

Para a realização de audiência pública exige-se o cumprimento de requisitos, previamente fixados em regulamento, referentes à forma de convocação, condições e prazos para informação prévia sobre o assunto a ser debatido, inscrições para participação, ordem dos debates e aproveitamento das opiniões expedidas pelos participan-

tes. A audiência pública não é um procedimento próprio da realidade brasileira, pois alguns países adotam-na de longa data como canal de participação da comunidade nas decisões de nível local, tais como Canadá, Estados Unidos, França, Holanda etc.

No Brasil, a Resolução nº. 01/86 do Conama estabeleceu a possibilidade de realização de audiências públicas promovidas a critério do Ibama, dos órgãos estaduais de controle ambiental ou, quando couber, dos municípios, consoante o disposto no art. 11 § 2º.

Esta regra também é complementada pela Resolução nº 09/87 do Conama, que dispõe sobre a realização de audiência pública para projetos sujeitos a avaliação de impacto ambiental, sendo que em tais situações tem-se por finalidade a exposição aos interessados do conteúdo do projeto em análise e do seu referido RIMA para dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

A audiência pública apresenta-se, assim, como um instrumento eficiente à discussão de qualquer possibilidade de limitação da administração pública imposta aos direitos individuais. Expressa o direito de defesa, o princípio do contraditório e o devido processo legal previstos na Constituição Federal.

Tais garantias são importantes antes da adoção de qualquer medida de caráter geral pelo poder público diante da aprovação, ou não, de projetos de grande impacto ambiental e garantem ao cidadão e à coletividade a possibilidade de compreensão do projeto. Em razão destes fatos, Talden Farias (2011, p. 157-158) enfatiza que a:

audiência pública desempenha um papel importantíssimo na concretização da participação popular no licenciamento, ao abrir espaço para a comunidade interessada discutir a respeito dos impactos ambientais que a atividade requerente pode gerar. O órgão ambiental esclarece dúvidas, recebe críticas e acolhe sugestões dos interessados devendo levar em consideração todas as questões importantes levantadas na decisão de conceder ou não a licença.

Infelizmente, a legislação ambiental somente prevê a exigência da audiência pública em relação aos licenciamentos mais complexos, que são aqueles que necessitam de estudo e relatório de impacto ambiental. Aos demais casos, que constituem imensa maioria, não se requer a realização de audiência pública. Por isso Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo critica que não existem mecanismos para a intervenção popular na tomada de decisão quanto à concessão da licença, exceto quando há a exigência do estudo e do relatório de impacto ambiental e a audiência pública é realizada.

Enfim, a audiência pública revela-se um instrumento de democracia participativa na busca de uma decisão razoável de uma administração justa e transparente na qual deve prevalecer o consenso da opinião pública.

Em razão de tais colocações, Leme Machado (2012, p. 308) ainda observa que a audiência pública “poderá ser repetida – sem limite de vezes – diante da constatação de vícios formais do EPIA e do RIMA. Sanados esses vícios, terão os interessados oportunidade de comentar o mérito ou a fundamentação do EPIA/RIMA em outra audiência”.

Assim sendo, a audiência pública permite que a coletividade seja ouvida e possa participar das decisões referentes a um determinado projeto que afetará a vida da comunidade e do meio ambiente como um todo. Com isso, tem-se a democratização do poder, a publicidade dos atos praticados pelo poder público, a transparência da análise do projeto, o registro do debate por meio de atas e a participação de todos os segmentos sociais que possam sofrer as consequências do impacto ambiental pelo projeto a ser aprovado.

O papel da audiência pública ainda é fundamental para aprofundamento das questões expostas no EIA/RIMA que são consagrados na Constituição Federal (art. 225 § 1º, IV), muito embora, como corretamente observa Leme Machado (2012, p. 315), na prática, o texto constitucional cotidianamente vai sendo “solapado pela introdução de procedimentos preliminares que não têm sido rapidamente invalidados judicialmente. Com os astutos golpes desferidos, a prevenção dos danos ambientais no Brasil vai gradativamente ficando ineficaz, até aniquilar-se”.

Por esta razão, o licenciamento revela-se um procedimento administrativo no qual há uma sucessão de atos vinculados que decorrem de um antecedente que condiciona o conseqüente em busca de um único objetivo: obter a outorga. Trata-se, pois, de um ato complexo, no qual toda e qualquer fase é vinculada e não pode ser vista de forma autônoma e isolada.

Neste sentido, o Decreto nº 88.351/1983 estabeleceu um sistema trifásico para o licenciamento ambiental da seguinte forma: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

Posteriormente, o art. 1º, inciso I da Resolução nº 237/97 do Conama definiu licenciamento ambiental como “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados ou efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que sob qualquer forma possam causar degradação ambiental”.

Além disso, o art. 8º da referida Resolução ainda deixou claro que as licenças a serem expedidas pelo poder público seriam as seguintes:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concep-

ção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

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

Diante do exposto, cabe ressaltar ainda que, após sete anos da edição da Política Nacional do Meio Ambiente, o Brasil consagra o meio ambiente como um direito humano fundamental, representando um marco do surgimento do direito ambiental no Brasil, conforme a regra prevista no art. 225 da CF/1988, e determina que a atuação do poder público na preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado para estas e futuras gerações é um dever.

Portanto, não se pode menosprezar que foi por conta da ameaça à continuidade da vida humana e dos graves problemas ambientais, como o buraco na camada de ozônio, a escassez de água potável, o aquecimento global e a desertificação que o Direito passou a ser preocupar com essa temática.

No entanto, conforme já enfatizado, a questão do licenciamento ambiental é um dos temas mais controversos e, ao mesmo tempo, presentes na legislação ambiental pátria.

A submissão de certas atividades à aprovação prévia do Estado dá-se, porém, pelo fato de existirem alterações químicas, físicas e biológicas do meio ambiente, sendo tais alterações causadas por atividades antrópicas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, o biota, e a qualidade dos recursos naturais.

O art. 225 da CF/1988 dita que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito inalienável da coletividade, incumbindo ao poder público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio. Para tanto, é importante ter em conta as competências dos órgãos ou entidades estatais para realizarem suas funções.

Neste sentido, o art. 23 da CF, ao definir as competências para proteção ao meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora, dispõe que lei complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Assim, a leitura conjunta dos artigos 225 e 23 da CF/1988 estabelece a competência comum dos entes federativos de tal forma que tanto a União como os estados, Distrito Federal e municípios têm o dever de proteger o meio ambiente em todas as suas dimensões (art. 23, III, IV, VI, VI, IX etc.).

É, pois, nesta esteira que vemos a edição da nova Lei Complementar nº.140/2011.

Esta lei complementar decorre da regra prevista no art. 24, §1, da CF, que permite à União legislar sobre normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos estados. A Lei Complementar 140 é, pois, uma “norma geral” e como enfatiza Leme Machado (2012, p. 323) a referida lei “não é de competência privativa da União, assinalando-se que faz parte da competência concorrente, as ‘florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição’” (art. 24, VI, da CF).

Um dos maiores desafios do século XXI é conciliar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Para tanto, há disponível um arcabouço legal que possibilita o desenvolvimento econômico sem a degradação do meio ambiente e, diante da possibilidade de instalação de atividades potencialmente poluidoras, deve-se valer do princípio da precaução a fim de minimizar os riscos provenientes dessa atividade.

Nesta linha de pensamento, como enfatiza Winter Carvalho (2011, p. 135), o licenciamento ambiental funda-se no princípio da proteção, da precaução ou da cautela consagrado na Declaração do Rio, de 1992 (princípio 15), e “faz parte da tutela administrativa preventiva, visa à preservação seja mitigando-os ao máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção do empreendimento”, tudo para atingir o maior objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, “conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação”.

Dessa forma, os instrumentos jurídicos de licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto do meio ambiente (RIMA) como mecanismos materializadores do princípio da precaução permitem minimizar os riscos de danos ambientais e que, portanto, devem ser controladas pelo poder público a fim de que não sejam violados os princípios consagrados no artigo 225, §1º, IV da CF/1988.

Segundo Leme Machado (2012, p. 118-119), a aplicabilidade do princípio da precaução está intimamente relacionada ao estudo de impacto ambiental, pois sua concepção baseia-se na prevenção. A partir do diagnóstico da importância e amplitude de um determinado risco, é possível definir os meios para evitá-lo. Destaca o autor que, ao se adotar o conceito de atividade “potencialmente” causadora de degradação, a legislação brasileira incluiu a obrigatoriedade de se analisar o dano incerto e/ou provável.

A aplicação do princípio da precaução é fortalecida pela prática dos princípios da informação e participação pública, sendo, portanto, um instrumento a ser

observado, uma vez que traz a ideia de cautela e visa salvaguardar os interesses das presentes e futuras gerações.

A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS EM MATÉRIA AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº. 140 DE 08 DE DEZEMBRO DE 2011

A Resolução Conama 237/97, em seu art. 6, estabeleceu que os municípios, desde que “ouvidos os órgãos competentes da União, dos estados e do Distrito Federal”, e nas hipóteses possíveis, previstas no Anexo I, têm competência licenciatória em relação aos “empreendimentos e atividades de impacto ambiental local”.

Conforme explica Oliveira Struchel (2011, p. 1033), porém, a maioria dos municípios paulistas ainda não “editou lei que lhes conferisse essa atribuição”, principalmente no que se refere à perfuração das vias públicas “para a passagem de dutos de gasolina, óleo diesel, óleo raro ou gás natural, [ficando] evidente que a utilização da superfície por todos deverá ser regulada e fiscalizada pela Administração Pública”, ante o risco à população que a utiliza, “que estará sob o perigo da ocorrência de acidentes trágicos, como aqueles que vitimaram a famosa Vila Socó, em Cubatão e Barueri/SP”.

Decorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, em Dezembro/2011 foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011 que regulamenta o artigo 23, parágrafo único e incisos III, VI e VII da Constituição Federal e trata da “cooperação entre União, estados, Distrito Federal e 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”.

Nesta esteira, a LC 140/11 cumpriu o disposto no art. 23 da CF/1988 e regulamentou a competência comum da União, estados e municípios para proteção do meio ambiente. Tal regulação, trazida pela novel lei, alterou a atribuição de licenciamento ambiental e de fiscalização dos órgãos ambientais, não impondo qualquer limitação à competência comum.

É certo que a referida lei partiu do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº. 12, apresentada no Congresso Nacional em 2003 pelo deputado federal Sarney Filho (PV) e visava atender a várias recomendações oriundas da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o tráfico de animais silvestres.

O projeto original visava à cooperação entre União, estados e municípios, à atuação descentralizada, democrática e eficiente; garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, a harmonização de políticas e ações administrativas para se evitar a sobreposição de atuação entre os entes

federativos e a garantia de uniformidade da política ambiental nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

O projeto inicial, porém, foi totalmente desfigurado pela bancada ruralista e pelo empresariado por diversas emendas e, ao final, relatado no Senado pela senadora Kátia Abreu. E assim, a boa intenção inicial do Deputado Sarney Filho perdeu-se no ciclo de emendas, dando vez à máxima de que de boas intenções o inferno está repleto.

A LC 140/11 promoveu a descentralização do processo regulamentar das atribuições da União, Estados e Municípios na proteção do meio ambiente sob a alegação de que, com isto, haveria agilidade na análise dos licenciamentos ambientais sem que isto revelasse uma fragilização dos mecanismos de proteção e defesa do meio ambiente.

De fato, a ideia do licenciamento ambiental promanar de um único ente federativo, ao que parece não é outra senão a de evitar sobreposição e conflito na atuação entre os entes federativos, o que explicitaria uma insegurança jurídica.

Contudo, como resslata Leme Machado (2012a, p. 80) “no federalismo podem existir interesses públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a um estado de conflito entre os entes federativos”. Além disso, continua o autor que o exame conjunto por entes federativos diversos não é apenas opinativo, mas vincula os diversos entes federativos e “pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente” (LEME MACHADO, 2012a, p. 80)

O discurso, no entanto, é falacioso. Quem assim se comporta falta com a verdade e age de má-fé ou desconhece a realidade brasileira, pois, transferir as competências que anteriormente eram exclusivas da União para os estados e os municípios é adotar uma postura de abandono dos princípios constitucionais mencionados; eis que a pulverização da competência dos licenciamentos ambientais será um facilitador da aprovação de diversos empreendimentos por falta de pessoal técnico para acompanhamento do procedimento de licenciamento e concessão de licenças, sem contar a real e latente possibilidade de criação de balcões de negócios e campo fértil para difusão da corrupção.

Além disso, como enfatiza Leme Machado (2012a, p. 81-82):

O licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervelocização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao “capitalismo voraz” e não levando em conta a possibilidade de um “capitalismo equilibrado”. As gerações futuras – protegidas pelo art.225, caput, da Constituição – podem perder a sua chance de sobrevivência, pois os licenciamentos ambientais únicos poderão ser danosos aos seus legítimos interesses.

Assim sendo, a intenção da LC 140/11 não é outra senão a de diluir e transferir responsabilidades para os entes federativos menos capacitados do ponto de vista técnico.

De fato, existem 5.565 municípios em todo território nacional, alguns com população maior que a de vários países do mundo, como a cidade de São Paulo, com cerca de 11 milhões de habitantes, e outros com menos de mil habitantes, alguns com área maior do que vários países, como é o caso Altamira, no Pará, com extensão quase duas vezes maior que Portugal, e outros com menos de 4 km².

A LC 140 permite que os estados (incluindo o Distrito Federal) e os municípios tenham ampla autonomia para decidir o que pode e o que não pode ser feito no âmbito da gestão ambiental. Além disso, a LC 140 transfere para esses entes federativos a competência para emitir a maioria das licenças ambientais.

Com efeito, a LC 140 também determina que somente aquele que concedeu a licença poderá efetuar a fiscalização ambiental de um empreendimento. Na prática, impede a fiscalização dos órgãos federais ou estaduais fatalmente mais capacitados. De fato, o inciso XV do artigo art. 9º da lei sob comento dispõe o seguinte:

Art. 9º São ações administrativas dos municípios:

XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.

Não obstante a falta de preparo técnico dos municípios e da maioria dos estados, tem-se, ainda, um quadro crítico, no âmbito político, para efeito das decisões ambientais se tivermos em conta dados referentes a proposituras de ações de improbidade. O Ministério Público Federal ajuizou 1.012 ações de improbidade administrativa em todo o País no ano de 2011 segundo levantamento realizado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que trata de patrimônio público e social.

Os dados referem-se ao período de 1º de janeiro a 2 de dezembro e levam em conta qualquer ato praticado por administrador público contrário à moral e à lei, ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O maior número de ações intentadas ocorreu na Bahia, com 111 ajuizamentos, seguido por Minas Gerais, com 70 (MPF, s/d).

Estes dados espelham o que ocorre nos tribunais superiores. Neste sentido, podem-se conferir abaixo os dados consolidados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça junto ao Supremo Tribunal Federal no ano de 2011, bem como aqueles referentes ao Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Federais e Tribunais Estaduais, durante o ano de 2010.

**Tabela 1 - Estatística de processos que tenham por objeto crimes de lavagem de bens nos Tribunais
Ano Base 2010**

	Tipos de Procedimentos	Distribuídos	Julgados	Tramitação	Trânsito em Julgado/Finalizado
		2010	2010	13.06.2011	até 31.08.2011
STF	STF				
	Ações Penais	11	6	28	10
	Recursos	1	0	1	0
STJ	STJ				
	Ações Penais	1	0	3	-
	Recursos	23	12	58	-
	Acórdãos e decisões monocráticas	-	-	-	13
Tribunais Federais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Penais	203	135	845	-
	Inquéritos	664	1.098	1.379	-
	Sentenças	-	-	-	229
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	107	115	297	-
Acórdãos	-	-	-	75	
Tribunais Estaduais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Penais	65	44	221	-
	Inquéritos	82	15	96	-
	Sentenças	-	-	-	1
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	4.102	201	399	-
Acórdãos	-	-	-	229	

Fonte: CNJ, 2011

Vê-se, pois, que a lei de improbidade administrativa é um importante instrumento no combate à corrupção e no estado de São Paulo existem 3.396 ações de improbidade administrativa em andamento com 49 execuções.

Não obstante estes dados, a Transparência Internacional (TI), por meio do *Índice de Percepções da Corrupção 2012*, indica que, no ano de 2012, o Brasil ocupa o 69º lugar, enquanto a Dinamarca é o país percebido como o menos corrupto dentre os 176 avaliados, seguido pela Finlândia e pela Nova Zelândia. Na América Latina os países mais bem classificados são o Chile, em 20º lugar, e o Uruguai, em 21º, sendo que os Estados Unidos ocupam o 19º lugar (TI, s/d).

Tudo isso demonstra que o índice de corrupção no Brasil é altíssimo e ainda temos problemas que remontam à época do Império. Portanto, são plenamente atuais as colocações de Victor Nunes Leal ao explicar o mecanismo mesquinho de troca de

**Tabela 2 - Estatística de processos que tenham por objeto crimes de corrupção nos Tribunais
Ano Base 2010**

	Tipos de Procedimentos	Distribuídos	Julgados	Tramitação	Trânsito em Julgado/Finalizado
		2010	2010	13.06.2011	até 31.08.2011
STF	STF				
	Ações Penais	11	5	30	9
	Recursos	3	3	6	1
STJ	STJ				
	Ações Penais	1	1	1	-
	Recursos	31	26	106	-
	Acórdãos e decisões monocráticas	-	-	-	23
Tribunais Federais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Penais	268	129	814	-
	Inquéritos	408	590	703	-
	Sentenças	-	-	-	180
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	107	118	264	-
Acórdãos	-	-	-	73	
Tribunais Estaduais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Penais	525	220	1.461	-
	Inquéritos	362	100	732	-
	Sentenças	-	-	-	121
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	4.747	4.463	830	-
Acórdãos	-	-	-	295	

Fonte: CNJ, 2011

favores entre os mais abastados e o poder público, cunhado de “coronelismo”, que se materializava pelo voto e pela opressão sobre os desvalidos praticada pelos poderosos locais de cada região do País, que continuavam a dividir nosso território como os antigos donatários.

Assim sendo, com nova roupagem, ainda vale destacar o sentido da palavra “coronelismo” que Victor Nunes Leal (1993, p. 19-21) encomendou ao historiador e filólogo Basílio de Magalhães e que revela, de forma bem didática, a consolidação do municipalismo brasileiro e os vícios públicos ainda vigentes:

Durante quase um século, em cada um dos nossos municípios existia um regimento da Guarda Nacional. O posto de “coronel” era geralmente concedido ao chefe político da comuna. Ele e os outros oficiais, uma vez

Tabela 3 - Estatística de processos que tenham por objeto crimes de improbidade administrativa nos Tribunais - Ano Base 2010

	Tipos de Procedimentos	Distribuídos	Julgados	Tramitação	Trânsito em Julgado/Finalizado
		2010	2010	13.06.2011	até 31.08.2011
STF	STF				
	Ações Penais	0	2	1	2
	Recursos	103	92	212	77
STJ	STJ				
	Ações Improbidade	3	2	4	-
	Recursos	522	570	717	-
	Acórdãos e decisões monocráticas	-	-	-	487
Tribunais Federais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Improbidade	756	463	1.155	-
	Sentenças	-	-	-	99
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	1.757	923	6.452	-
	Acórdãos	-	-	-	473
Tribunais Estaduais	Procedimento de 1º Grau				
	Ações Improbidade	2.807	434	8.422	-
	Sentenças	-	-	-	35
	Procedimento de 2º Grau				
	Apelações	4.018	10.106	2.966	-
	Acórdãos	-	-	-	94

Fonte: CNJ, 2011

inteirados das respectivas nomeações, tratavam logo de obter as patentes, pagando-lhes os emolumentos e averbações, para que pudessem elas produzir os seus efeitos legais. Um destes era da mais alta importância, pois os oficiais da Guarda Nacional não podiam, quando presos e sujeitos a processo criminal, ou quando condenados, ser recolhidos aos cárceres comuns, ficando apenas sob custódia na chamada “sala livre” da cadeia pública da localidade a que pertenciam. Todo oficial possuía o uniforme com as insígnias do posto para que fora designado. Com esse traje militar, marchavam eles para as ações bélicas, assim também tomando parte nas solenidades religiosas e profanas da sua terra natal.

Eram, de ordinário, os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo em que a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial. Tal estado de coisas passou da Monarquia para a República, até ser declarada extinta a criação de Feijó. Mas o sistema ficou arrai-

gado de tal modo na mentalidade sertaneja, que até hoje recebem popularmente o tratamento de “coronéis” os que têm em mãos o bastão de comando da política edilícia ou os chefes de partidos de maior influência na comuna, isto é, os mandões dos corrilhos de campanário. Ao mesmo grupo pertencem os que Orlando M. Carvalho, à pág. 29 do seu interessante estudo “Política do Município” – (Ensaio histórico)” (Rio, 1946), denominou “coronéis tradicionais”, isto é, “o Duque, de Carinhanha; o coronel Franklin, de Pilão-Arcado; o coronel Janjão, de Sento – Sé”. Homens ricos, ostentando vaidosamente os seus bens de fortuna, gastando os rendimentos em diversões lícitas e ilícitas – foram tais “coronéis” os que deram ensejo ao significado especial que tão elevado posto militar assumiu, designado demopsicologicamente “o indivíduo que paga as despesas”. E, assim, penetrou o vocábulo “coronelismo” na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros. – Basílio de Magalhães.

Tudo isso indica que os problemas ambientais aumentarão se o licenciamento ambiental ficar exclusivamente nas mãos dos municípios e da maioria dos estados sem uma fiscalização adequada. A saída, em tais casos, será adotar posturas para o implemento de maior fiscalização por parte da sociedade civil organizada e dos ministérios públicos, nas esferas estadual e federal, com aumento de ações de improbidade administrativa para o combate de violações ao meio ambiente e aos desperdícios.

Neste sentido, tal postura decorre, como explica Tarcísio Henriques Filho (2010, p. 21), do fato de que o agente público ambiental, ou o servidor responsável, deve sempre atuar imbuído de lisura e com exação, “respeitando os interesses públicos ambientais que são entregues à sua guarda, agindo com observância estrita dos princípios e normas jurídicas que se aplicam nas circunstâncias fáticas”, principalmente diante da legislação ambiental em vigor.

O servidor, ou agente político, que assim não age, revela-se desonesto, desleal e descumpridor de seus deveres funcionais e, evidentemente, deve sujeitar-se às penalidades impostas na Lei nº. 8.429/92 por violar as regras de proteção ao meio ambiente e favorecer os desperdícios, expressando, com sua conduta, atos de improbidade administrativa ambiental, que devem ser coibidos com veemência.

De fato, o Brasil, embora possua grandes recursos naturais, solos agricultáveis e boas condições para o desenvolvimento, possui um parque industrial com elevado grau de vulnerabilidade e baixo nível de competitividade, falta de qualificação, subempregos, desempregos e baixa distribuição de renda, o que implica dizer que sofremos de desperdícios de recursos físicos e humanos.

Segundo Ignacy Sachs (1986, p. 183), o conceito de desperdício é fundamental para a preservação dos recursos naturais e a redução dos níveis de desigualdade, sendo que compreende diversas realidades:

Consumo excessivo de materiais e de mão de obra em relação a exigências de determinada técnica, devido à falta de qualificações, negligência, ostentação ou manutenção insuficiente dos equipamentos; recurso a técnicas inapropriadas e avaliação incorreta das potencialidades de agro-ecossistemas, escolhas de produtos impróprios, consumos e investimentos contraditórios em relação aos objetivos de desenvolvimento fixados; não-utilização para fins produtivos dos detritos agrícolas, urbanos e industriais, cuja exploração apresenta vantagens sociais, ecológicas e econômicas; subutilização dos equipamentos instalados; má localização das produções em relação aos consumidores, articulação insuficiente das economias local, regional, nacional e recursos humanos; má programação do tempo nas cidades, provocando excessivas perdas no transporte etc.

Por isso, deve-se evitar o elevado nível de desperdício de recursos físicos e humanos, evitando-se a apropriação de recursos naturais, o uso incorreto do solo e o descuido ambiental. Deve-se, para tanto, promover uma análise profunda dos recursos humanos, físicos e biológicos, evitando-se desperdícios de qualquer ordem. Ao final, tem-se um conceito mais aprofundado de desenvolvimento, como explica Ignacy Sachs:

Parece-me que o desenvolvimento baseia-se, antes de mais nada, na capacidade de um povo em pensar a seu próprio respeito, dotar a si mesmo de um projeto, o que, evidentemente, remete à cultura e à ética, com suas duas vertentes de solidariedade sincrônica com geração presente e solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Em seguida, é a capacidade de traduzir este projeto em um conjunto de medidas político-administrativas, o que remete ao quadro institucional, no sentido amplo do termo, e à problemática de recursos humanos. É apenas em terceiro lugar que vem o grau de integração e de modernidade do aparelho produtivo, por um lado, e a modalidade de inserção da economia mundial por outro. Este último elemento pode ajudar ou travar, mas isso não é decisivo. (SACHS, 2003, p. 17).

Assim, o poder público, a sociedade civil organizada e as instituições devem buscar o desenvolvimento mediante um planejamento participativo, com a proteção dos recursos naturais, do solo, implementação de equipamentos que assegurem avanço tecnológico, que evite perdas e alterações degradantes aos meios físico, biológico e social.

Enfim, pensar desenvolvimento é promover uma abordagem histórica pautada transdisciplinarmente por um diálogo entre as ciências técnicas e sociais que não se confunde, como explica Ignacy Sachs (2003, p. 19), com o “voluntarismo desenfre-

ado”, mas submete as propostas “ao triplo critério de justiça social, prudência ecológica e eficácia econômica”.

Um dos aliados no combate aos desmandos ambientais, de fato, são as ações de improbidade administrativa de cunho ambiental, pois, como revela Tarcísio Henriques Filho,

só com a aplicação aos agentes públicos que operam na área ambiental – incluindo aí os agentes políticos – das sanções previstas para os atos administrativos conseguiremos alcançar uma maior eficácia na proteção e preservação dos interesses associados ao meio ambiente. (2010, p. 173-174).

Nesta esteira, conforme já esclarecido, o licenciamento ambiental brasileiro, como um instrumento preventivo, é fundamentado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, antes da edição da Resolução Conama 237/1997 já existiam problemas para definir qual das instâncias federativas deveria ser responsável pelo licenciamento ambiental, e comum era a existência de licenciamentos simultâneos nas esferas municipal, estadual e federal.

Constata-se que o licenciamento ambiental estabelecido na Resolução 237/1997 foi ratificado sem grandes alterações pela Lei Complementar 140/2011, permanecendo o critério da abrangência do impacto e o critério da dominialidade exercida sobre determinado território.

Portanto, a contribuição esperada pela LC nº 140/11 era a definição, na forma exigida pela Constituição Federal, das ações administrativas de competência da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dentre as normas de cooperação, os critérios para a identificação do órgão competente para licenciamento e autorização de atividades potencialmente poluidoras como para ações de controle e fiscalização ambiental.

Neste particular, merece destaque a seguinte observação de Leme Machado (2012a, p. 82) sobre a ação cooperação dos entes federativos no licenciamento ambiental:

As manifestações voluntárias dos entes federativos deverão ter seu teor considerado na motivação da licença ambiental ou autorização ambiental. a ausência de análise das opiniões dos outros entes federativos, caso tenham sido apresentadas, vicia o procedimento administrativo, devendo essa licença viciada ser nulificada pelo próprio Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário.

Na prática, a Lei Complementar mencionada restringe o poder de atuação da União, representada pelo Ibama, e torna irrelevante o papel do Conama, pois este

acaba por perder o caráter nacional ante as comissões tripartites ora criadas, que são formadas por representantes do Poder Executivo.

Ademais, a Lei Complementar estabelece como competência dos Estados e Municípios as atividades que exigem alto grau de conhecimento técnico, de estruturação e treinamento de pessoal para fiscalização de atividades impactantes ou potencialmente poluidoras, tarefas estas, até então, centralizadas pelo Ibama ou pelo Instituto Chico Mendes – ICMBio.

Agora, ambos estão impedidos de fiscalizar e controlar o desmatamento, a pesca, a extração mineral e a degradação ambiental em decorrência de atividades e/ou empreendimentos licenciados pelos estados e municípios (Art. 7º).

Tal impedimento nos faz refletir quanto tempo os municípios levarão para capacitar profissionais que estejam aptos a desenvolver suas atividades de maneira a estabelecerem um padrão de exigência capaz de coibir danos ambientais.

Além disso, a União, por sua vez, disporá de profissionais capacitados que, por vezes, poderão se manter ociosos. Com isto se constata duas alternativas: ou o rigor técnico dos licenciamentos será duvidoso, por falta de pessoal capacitado para o exercício da atividade nos meses vindouros, ou os licenciamentos serão colhidos pela burocracia e permanecerão parados por tempo indeterminado até a capacitação e qualificação de profissionais que consigam realizar tais atividades.

Por esta razão, é importante observar que a Lei Complementar sob comento prevê hipóteses de atividade supletiva em caso de inexistência de órgão ambiental executor ou deliberativo ou no caso de atraso injustificado no procedimento de licenciamento pelo órgão ambiental licenciador originário, nos termos dos arts. 14, §3º e 15.

Como explica Leme Machado (2012a, p. 83) os dispositivos mencionados estabelecem um dever legal de licenciar ou autorizar, imposto aos demais entes federativos e “não se trata, portanto, de uma atuação supletiva discricionária, mas vinculada”. Ademais, continua o seu pensar sobre a licença ambiental supletiva decorrente da inércia do órgão ambiental explicitando que:

a alteração da competência para o licenciamento ou autorização ambiental não se realiza simplesmente por alegar-se o decurso do prazo. Essa inobservância do lapso temporal precisa ser comprovada. O ente federativo, a quem se solicitar a intervenção no processo administrativo, agindo com boa-fé, comunicará ao órgão ambiental apontado como inerte, sua intenção de assumir o encargo do licenciamento ambiental. se nada for questionado, então se instaura a competência supletiva na perspectiva da Lei Complementar ou poderá invocar-se a tutela jurisdicional. (LEME MACHADO, 2012a, p. 84)

Não obstante tudo isso, a sensação primeira é a de que se o objetivo principal da referida lei complementar era agilizar o licenciamento ambiental no Brasil, este permanecerá no campo ideal, pois a realidade demonstra que somente a União e alguns órgãos, de alguns Estados, possuem pessoal capacitado para realização de tal atividade.

Ainda sobre a competência, é importante destacar que, em relação aos municípios, os chefes dos Poderes Executivos locais têm o péssimo hábito de interferir diretamente na aprovação do licenciamento e de eventuais fiscalizações com o objetivo de aprovar determinados empreendimentos que possam gerar arrecadações diversas de interesse da municipalidade. O interesse por tais verbas também se apresenta como um problema da descentralização da responsabilidade e do controle no âmbito municipal, no qual a corrupção grassa.

Vale observar também, que o art. 17 *caput* diz que compete ao órgão responsável pelo licenciamento lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometida pelo empreendimento. Entretanto, o § 3º desse mesmo artigo prevê que:

não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Enfim, serão nulos os autos de infração ambiental lavrados por órgão que não detenha a atribuição para tal, como se refere o *caput*.

Contudo, o § 2º do mesmo artigo dispõe que nos “casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para providências cabíveis”. Ora, resta indagar se este ente federativo, para coibir ou mitigar os danos, poderia também impor auto de infração.

De fato, a redação do mencionado dispositivo indica que qualquer órgão ambiental pode determinar medidas corretivas ou punitivas e depois comunicar a ocorrência ao órgão competente para que este adote as medidas que entender necessárias. Assim, constata-se que o dispositivo sob comento pode ensejar dúvidas e dificuldades na interpretação, uma vez que o *caput* do artigo 17 determina que compete somente ao órgão responsável pelo licenciamento a lavratura do auto de infração e a instauração de processo administrativo para apuração de infrações.

Por fim, o art.18 dispõe que esta lei aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência, sendo que casos anteriores serão disciplinados pela legislação revogada.

Diante da explanação apresentada, consideramos que a presente lei complementar pouco inovou, ou nenhum avanço trouxe para a realidade ambiental brasileira, sendo que, em um espaço de tempo breve, ainda teremos a dificuldade de conviver com o licenciamento ambiental realizado por municípios que não possuem estrutura e pessoal adequados para o exercício desta atividade, fato que ensejará pouca transparência e objetividade, causando maiores problemas e danos ambientais de grande monta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho dedicamos-nos a estudar particularidades do licenciamento ambiental. Pudemos verificar que este é fundado no princípio da precaução, da proteção ou da cautela, que foi previsto pela Declaração do Rio, de 1992 em seu princípio 15.

O licenciamento ambiental integra a tutela administrativa preventiva e tem como escopo mitigar possíveis danos, bem como preservar e evitar danos irreversíveis ao meio ambiente, ante a implantação de empreendimentos ou construções. Expressa, assim, uma tentativa de conciliar desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, evitando-se, por via de consequência, desperdícios de recursos humanos, físicos e biológicos.

Por esta razão, é de fundamental importância que os profissionais que atuam com o licenciamento ambiental sejam habilitados, bem capacitados e não permitam a ocorrência de desperdício de qualquer espécie, resguardando os nossos potenciais naturais, biológicos e sociais.

Com o licenciamento ambiental não se permite que o singelo risco de dano ao meio ambiente seja tratado com condescendência, exigindo-se do poder público a adoção de medidas necessárias e suficientes para evitar sua ocorrência.

A legislação ambiental brasileira, mediante a interpretação de vários dispositivos, permite que a gravidade ou irreversibilidade de um dano ambiental possa ser coibida com medidas enérgicas e drásticas, como a paralisação de empreendimentos já iniciados, ou a demolição de obras feitas com desrespeito às normas pertinentes.

Assim, é de suma importância que os órgãos protetivos atuem de modo eficiente e com elevado grau técnico.

A LC 140 passou a regulamentar as competências da gestão ambiental nas três esferas governamentais: União, Estados e Municípios. Verifica-se, no entanto, que

as normas estabelecidas na Resolução 237/1997 foram ratificadas pela LC 140 com o sistema único de licenciamento pelos órgãos executores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (art. 13) e com a possibilidade de manifestação não vinculante dos órgãos ambientais das outras esferas federativas.

A LC 140 transferiu, porém, a maior parte dos licenciamentos ambientais para os municípios, que não possuem estrutura adequada para promover ações em defesa da proteção ao meio ambiente e a correta prestação dos serviços ambientais, sob o singelo argumento de que os constantes atrasos dos órgãos ambientais geravam entraves e limites sérios ao desenvolvimento do País.

De fato, o critério adotado pela LC 140 foi o da abrangência do impacto. Assim, se for local, caberá aos municípios, uma vez definidos pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente; se atingir mais de um município dentro de um mesmo estado, ganhará as dimensões de evento regional, cabendo a este ente federativo o licenciamento e, por fim, se ultrapassar as fronteiras do estado ou do país caberá ao órgão federal específico.

Contudo, as mazelas que atingem a estrutura do municipalismo brasileiro, associadas ao elevado índice de corrupção, permitem concluir que a LC 140 representa um retrocesso na proteção do meio ambiente, mormente se tivermos em conta que os prazos para o licenciamento, bem como outras regras atinentes a esta atividade, ainda permanecem regulamentados pela resolução Conama 237/1997.

No entanto, a complexidade ambiental brasileira, que diante da constatação da deficiência de algum órgão ambiental permite que outro ente da federação possa exercer a atividade fiscalizatória, sanando o problema surgido, eis que a LC 140/11 estabelece formas de cooperação entre os entes federados e disciplina a atuação dos diversos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) em razão da competência comum para fiscalização e proteção do meio ambiente.

De fato, a Lei Complementar 140/11 manteve a competência comum, sem qualquer limite do poder de fiscalização, o que permite sua aplicação por qualquer órgão, nos moldes do art. 17. Assim, espera-se que os órgãos ambientais organizem-se para cumprir com suas responsabilidades diante da legislação ambiental em vigor.

Além disso, a LC 140 ainda prevê a figura da atuação subsidiária, na qual qualquer ente da federação pode auxiliar outro detentor de tais atribuições no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, mediante apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro e outras medidas, nos termos do art. 2º, III c/c art. 16.

Por fim, ainda consagra a hipótese de atividade supletiva em caso de inexistência de órgão ambiental executor ou deliberativo ou, ainda, em caso de atraso injustificado no procedimento de licenciamento pelo órgão ambiental licenciador originário,

que outro ente federativo de maior abrangência atue por meio de seu respectivo órgão licenciador ou normativo, nos moldes dos arts. 14, §3º e 15.

Contudo, não obstante os §§ 2º e 3º do art. 17 da LC 140 admitam a cooperação federativa, o *caput* do mesmo artigo enfatiza que a competência para a fiscalização e lavratura de auto de infração pelo ente licenciado é apenas originária, o que impediria que outro órgão federativo pudesse adotar medidas para evitar, cessar ou mitigar danos ambientais.

A atuação conjunta de dois órgãos ambientais agora gerará intensa discussão jurídica para se saber qual deve prevalecer diante das hipóteses acima enumeradas.

Desta maneira, como o processo de avaliação de impacto ambiental é revestido de caráter público, a participação da comunidade faz-se necessária na análise da viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores.

Assim sendo, a audiência pública, como modalidade de consulta pública no processo de licenciamento e divulgação das informações sobre o projeto e discussão do RIMA, Relatório de Impacto Ambiental, que reflete as conclusões do EIA/Estudo de Impacto Ambiental, deve ser reforçada e difundida no seio da sociedade brasileira.

A troca de informações com o poder público, tal como ocorre nas audiências públicas, ensejam o fortalecimento do exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal.

Além disso, deve-se valer do controle dos atos públicos e das decisões tomadas pelos administradores com o aumento das ações de improbidade administrativa, mecanismo eficiente no combate à corrupção e aos desmandos praticados por aqueles que possuem o dever maior de defesa do meio ambiente, como prevê o art. 225 da CF.

Vê-se, pois, que a LC 140 não trouxe modificação significativa e de fundo para a legislação ambiental pátria, sendo que as várias falhas surgidas com seu advento podem ser superadas, desde que aja maior participação popular no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, garantindo proteção adequada ao meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, A. H. V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. **Fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 41-91. (Coleções doutrinas essenciais; v. 1).

BENJAMIN, A. H. V.; MILARÉ, E. **Estudo prévio de impacto ambiental: teoria prática e legislação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Lei Complementar nº. 140/2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm Acesso em: 15.out.2012.

_____. **Lei n. 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: 15 out. 2012.

_____. **Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm> Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Resolução do CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 15 out. 2012.

CARVALHO, D. W. Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. **Fundamentos do direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 123-140. (Coleções doutrinas essenciais; v. 1).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resultados STF - Lavagem de Dinheiro, Corrupção e Improbidade Administrativa.** s/d. Disponível em: <<http://>

www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/STF_Lavagem_de_Dinheiro_Corruptao_Improbidade_Administrativa_2010_2011_v.pdf> Acesso em: 29 out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatística de Processos e Procedimentos que tenham por objeto improbidade administrativa no ano de 2010.** s/d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados_Consolidados_Improbidade_2010.pdf> Acesso em: 29 out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatística de Processos e Procedimentos que tenham por objeto crime de lavagem de dinheiro no ano de 2010.** s/d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados_Consolidados_Lavagem_de_Dinheiro_2010.pdf> Acesso em: 29 out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatística de Processos e Procedimentos que tenham por objeto crimes de corrupção no ano de 2010.** s/d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-improbidade/Resultados/Dados_Consolidados_Corruptao_2010.pdf> Acesso em: 29 out. 2012.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARRARD, G. **Ecocrítica.** Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

HENRIQUES FILHO, T. **Improbidade administrativa ambiental.** Belo Horizonte: Arraes, 2010.

KRELL, A. J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. Legislação brasileira sobre resíduo. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. **Conservação e degradação do meio ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 899-926. (Coleções doutrinas essenciais; v. 2).

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto.** 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

MACHADO, P. A. L. M. **Direito ambiental brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, P. A. L. M.. **Legislação florestal e competência e licenciamento ambiental.** São Paulo: Malheiros Editores, 2012a.

MACHADO, P. A. L. M. **Estudos de direito ambiental.** São Paulo: Malheiros, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF ajuizou 1.012 ações de impro-**

bilidade administrativa em 2011. s/d. Disponível em <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_patrimonio-publico-e-social/mpf-ajuzou-1.012-aco-es-de-improbidade-administrativa-em-2011/> Acesso em: 25 out. 2012.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI;** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SACHS, I. Desenvolvimento, um conceito transdisciplinar por excelência. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 113, abr.-jun., p. 13-20, 2003.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 997 de 31 de maio de 1976.** Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/documentos/lei_997_1976.pdf> Acesso em 15 out. 2012.

_____. **Decreto Estadual nº. 8.468 de 08 de setembro de 1976.** Aprova o regulamento da Lei Estadual nº 997 de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre a prevenção e controle do meio ambiente. Disponível em < <http://www.dracena.unesp.br/Home/ComissoesdeEtica/control-de-poluicao-8468-1976.pdf>> Acesso em 15.out.2012.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº. 1.633 de 21 de dezembro de 1977.** Regulamenta, em parte, o Decreto-lei n. 134, de 16.06.75, e institui o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras. Disponível em < <http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/edecejerj1633-77.pdf>> Acesso em 15.out.2012.

SOUZA, J. F. V. **Água:** fator de desenvolvimento e limitador de empreendimento. São Paulo: Modelo, 2011.

STRUCHEL, A. C. O. Aspectos jurídicos urbanístico-ambientais do uso do subsolo público. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. **Meio ambiente urbano.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1033-1049. (Coleções doutrinas essenciais; v. 3).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). **Índice de percepções de corrupção - 2012.** s/d. Disponível em <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>> Acesso em: 06 dez. 2012.

TRENNEPOHL, C. **Licenciamento ambiental.** 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

Submetido em: 22/11/2012

Aceito em: 4/12/2012