

Exercício da competência administrativa ambiental pelos municípios

24/12/2016



Talden Farias

Advogado e professor

O município possui competência administrativa originária em

matéria ambiental para atuar naqueles casos de interesse local predominante, tendo em vista os princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade e o artigo 23 da Constituição Federal[1]. Isso implica dizer que qualquer norma que dispuser de maneira diferente será inconstitucional, conforme se discutiu na [coluna anterior](#), uma vez que a autonomia dos entes locais foi assegurada constitucionalmente[2]. Logo, o importante é saber se os mesmos dispõem de condições materiais para exercê-las, ficando para segundo plano o debate sobre a competência formal.

É preciso atentar para o fato de que existem requisitos formais e materiais que as Municipalidades precisam cumprir para poder colocar em prática suas atribuições. De acordo com a Lei complementar 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do dispositivo constitucional citado fixando normas de cooperação para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental, a condição para poder licenciar é ter órgão ambiental capacitado:

Artigo 5º. 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.

Artigo 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Em vista disso, sob pena de perderem a atribuição, há que se cumprir as seguintes exigências: i) ter um órgão ambiental, ii) ser esse órgão ambiental capacitado e iii) ter conselho de meio ambiente. Cumpre esclarecer que se tratam de requisitos tanto para o licenciamento ambiental quanto para a imposição de sanções administrativas, a exemplo de embargo e multa, dado que ambas as atribuições estão diretamente relacionadas por conta dos artigos 7º, XIII, 8º, XIII, 9º, XIII e 17, *caput*[\[3\]](#) da lei transcrita.

Pois bem. O órgão ambiental poderá ter formato de agência, autarquia, fundação, secretaria ou mesmo sociedade de economia mista, já que a lei não entra no mérito da natureza jurídica a ser adotada. Não há a exigência de que o órgão se dedique apenas à pauta ambiental, podendo ser voltado também a outros interesses, a exemplo da questão agrária, turística ou urbanística. Pode ser apenas um departamento, uma diretoria ou um setor a cuidar da área, não sendo sequer obrigatório o órgão ter o nome vinculado à temática do meio ambiente. É claro que o ideal é a agenda única, mormente em uma área complexa como essa, visto que a especialidade costuma trazer melhores resultados. Porém, tudo isso fica a cargo da conveniência e oportunidade da Administração Pública haja vista a autonomia dos entes federativos, pois do ponto de vista legal o que importa é que exista um órgão que cuide da temática ambiental.

É importante que haja lei instituindo o órgão e o autorizando a agir como tal para que o Município possa licenciar e apor sanções administrativas, dado que as limitações ao direito de propriedade só podem ser criadas por lei. Essa lei também precisa criar e disciplinar os cargos voltados a essa agenda, a exemplo dos fiscais, técnicos e analistas ambientais, tendo em vista a

obediência ao princípio da legalidade, pedra angular do Estado Democrático de Direito[4]. Obviamente, as taxas ambientais devem estar previstas em lei porque assim determina a Lei Fundamental[5], embora na prática taxas como a de licenciamento ambiental muitas vezes não observem os requisitos legais, sendo cobrada como uma contribuição.

Em relação à ideia de órgão ambiental capacitado, a única exigência legal é que o número de técnicos fosse compatível com a demanda. A determinação é lógica, pois se o Município não dispuser de uma estrutura adequada de equipamentos e de técnicos capacitados o controle ambiental não será feito de maneira adequada, o que colocará em risco o meio ambiente e a saúde pública. Outrossim, o problema não é mais a fundamentação jurídica para a competência, mas a capacitação técnica para exercê-la de fato.

Vale lembrar que é para arrecadar ou para estimular determinados segmentos econômicos que alguns Municípios justificam o interesse em assumir o licenciamento, sendo razoável a preocupação com a possibilidade de criação de “cartórios ambientais”, órgãos que concederiam licenças e autorizações ambientais sem fazer o controle ambiental de fato. Esse, aliás, sempre foi o maior receio dos que são contrários à municipalização da política ambiental, para quem no âmbito municipal a falta de apoio técnico e a ingerência política seriam maiores. A preocupação do legislador, portanto, é natural.

Lamentavelmente, a lei perdeu a oportunidade de disciplinar qual seria a estrutura técnica mínima para que o ente local passe a licenciar, deixando essa responsabilidade para os estados, pois segundo a Lei Complementar 140/2011 incumbiria aos conselhos estaduais de meio ambiente incumbiria fazer essa regulamentação[6]. Acontece que não cabe ao Estado dizer o que os Municípios podem ou não fazer, mesmo porque isso seria inconstitucional em virtude da autonomia das entidades federativas, conforme se discutiu no texto citado. Todavia, nada impede que os conselhos estaduais se certifiquem da capacidade técnica dos entes locais, verificando se eles possuem a estrutura mínima necessária. O problema é que a maioria dos Estados simplesmente não têm entrado nesse mérito, limitando-se a dizer o que pode ficar a cargo dos entes locais ou não, em regra sem apontar qualquer justificativa técnica.

Uma exceção é a Resolução Conema 42/2012, do Rio de Janeiro, cujo Anexo I chega a estabelecer a quantidade e a qualificação dos técnicos existentes para que a Municipalidade possa fazer o licenciamento[7]. Interessante observar que existe uma gradação, de forma que quanto maior a estrutura mais amplo será o rol e a complexidade das atividades a serem abarcadas. É uma medida pertinente, que pode sim ser tomada como referência pelos outros estados.

Na verdade, não há como estabelecer exigências técnicas sem conhecer a realidade regional e local. Por isso, uma iniciativa relevante seria retomar o cadastro ambiental, que é um instrumento previsto na Lei n. 6.938/81, para a partir daí se traçar os requisitos técnicos para cada Municipalidade[8]. A identificação do perfil ambiental do lugar, como número e espécies de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, e recursos naturais existentes (tipos de solo, fauna, flora, paisagens, recursos hídricos etc), é pré-condição para a definição da quantidade e da qualificação dos profissionais envolvidos e das metas a serem atingidas. Com efeito, tudo terá de ser definido em função da economia, da extensão territorial e das riquezas

naturais, pois o planejamento ambiental de um Município de vocação industrial será distinto do de vocação turística e assim por diante. É pena que a Lei complementar 140/2011 não tenha previsto isso expressamente, mas nada impede que se edite o decreto regulamentador dessa com estabelecendo tal exigência.

Por fim, a obrigatoriedade do conselho de meio ambiente visa garantir a participação popular e a transparência, rendendo homenagens aos princípios da participação, da publicidade e da transparência. A lei não estabelece exigências a respeito da composição do conselho, definição que ficará a cargo da lei que o criou, mas se presume que deve ter formação paritária com a sociedade civil porque isso garantiria uma maior efetivação dos princípios citados e porque o CONAMA[9] também é assim, consoante dispõe o Decreto n. 99.274/90[10]. É também por causa da simetria federativa e da própria ideia de SISNAMA[11] que se presume o caráter deliberativo desses conselhos, a quem caberá dispor sobre padrões de qualidade ambiental de âmbito local, julgamento de autos de infração em segunda instância administrativa e revisão de licenciamentos ambientais. De qualquer forma, a União pode editar o decreto regulamentar da Lei complementar 140/2011 dispondo de maneira expressa sobre a composição paritária e o caráter deliberativo.

[1] Artigo 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; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...) 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.

[2] Artigo 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...).

Artigo 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...).

[3] Artigo 7º. São ações administrativas da União: (...) XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União; (...).

Artigo 8º. São ações administrativas dos Estados: (...) XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; (...).

Artigo 9º. São ações administrativas dos Municípios: (...) XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for

cometida ao Município; (...).

Artigo 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. (...).

[4] Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...).

[5] Artigo 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; (...).

[6] Artigo 9º. São ações administrativas dos Municípios: (...) XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

[7] EQUIPE TÉCNICA:

Para o Licenciamento Ambiental de atividades de MÉDIO E ALTO IMPACTO, o Município deverá possuir equipe técnica com formação superior, capacitada, multidisciplinar, formada por profissionais habilitados pelos Conselhos de Classe pertinentes para tais atividades, por exemplo:

NÃO INDUSTRIAIS: Arquiteto, Biólogo, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro Florestal, Engenheiro Sanitarista, Geólogo.

INDUSTRIAIS: Biólogos, Engenheiros Ambientais, Engenheiros Civis, Engenheiros Florestais, Engenheiros Químicos, Engenheiros Sanitaristas, Geógrafos, Geólogos, Químicos.

AGROPECUÁRIA: Biólogos, Geógrafos, Geólogos, Engenheiros Agrícolas, Engenheiros Agrônomos, Engenheiros Ambientais, Engenheiros Florestais, Zootecnista.

Para as atividades classificadas como de BAIXO IMPACTO, o licenciamento ambiental poderá ser realizado por profissionais de nível superior, qualquer que seja a área de formação, desde que capacitados para atuação no licenciamento ambiental, observando o número mínimo de profissionais:

* P – 04 profissionais

* M – 06 profissionais

* G – 08 profissionais

Para o enquadramento dos Municípios nas categorias de Pequeno, Médio e Grande, foram consideradas informações quanto à área em hectares, o número de habitantes e o histórico de licenciamento ambiental realizado em cada Município, conforma a tabela a seguir (...)

[8] Artigo 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; (...) XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

[9] Artigo 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado: (...) II – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

[10] Artigo 5º Integram o Plenário do Conama: I – o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; II – o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; III – um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes; IV – um representante da Agência Nacional de Águas-ANA; V – um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; VI – um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; VII – oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: a) um representante de cada região geográfica do País; b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA; c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; VIII – vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA; h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB; i) um representante da comunidade científica, indicado pela

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG; l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN; IX - oito representantes de entidades empresariais; e X - um membro honorário indicado pelo Plenário. § 1º Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto; I - um representante do Ministério Público Federal; II - um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e III - um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. § 2º. Os representantes referidos nos incisos III a X do caput e no § 1º e seus respectivos suplentes serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. § 3º Os representantes referidos no inciso III do caput e no § 1º e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades. § 4º Incumbirá à ANAMMA coordenar o processo de escolha dos representantes a que se referem as alíneas "a" e "b" do inciso VII e ao Presidente do CONAMA a indicação das entidades referidas na alínea "c" desse mesmo inciso. § 5º Os representantes das entidades de trabalhadores e empresariais serão indicados pelas respectivas Confederações Nacionais. § 6º Os representantes referidos no inciso VIII, alíneas "a" e "b", serão eleitos pelas entidades inscritas, há pelo menos um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas-CNEA, na respectiva região, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA. § 7º Terá mandato de dois anos, renovável por igual período, o representante de que trata o inciso X.

[11] De acordo com o caput do artigo 6º da Lei nº 6.938/81, o Sistema Nacional do Meio Ambiente é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. A exemplo do Sistema Nacional de Educação, do Sistema Nacional de Saúde e do Sistema Nacional de Trânsito, trata-se de um sistema nacional administrativo desprovido de personalidade jurídica, cujas determinações são implementadas pelos órgãos e entidades que o integram. O objetivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente é promover e integrar a atuação dos órgãos ambientais em âmbito federal, estadual e municipal, fazendo com que as políticas públicas de meio ambiente sejam trabalhadas de forma harmônica e uniforme. Com isso, tanto o Ministério do Meio Ambiente quanto as secretarias estaduais e municipais correspondentes, bem como as autarquias e fundações públicas relacionadas, estão vinculados ao cumprimento dos mesmos objetivos, instrumentos, princípios e procedimentos, no intuito de alcançar mais efetividade e de diminuir o número de conflitos administrativo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-dez-24/exercicio-competencia-administrativa-ambiental-pelos-municipios/>