

Repartição de competência administrativa ambiental: Uma análise à luz das jurisprudências após a promulgação da Lei Complementar 140/2011



<https://doi.org/10.56238/desdobjuridatudi-020>

Paula Verônica Campos Jorge Santos

Doutora em Biodiversidade e Biotecnologia
Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas
Especialista em Educação Ambiental
Especialista em Gestão, Auditoria e Perícia Ambiental
Bacharel em Ciências Aquáticas

Ana Beatriz Gomes Parente Alves Lima

Flavia Maria Gomes Parente Alves Maciel

RESUMO

A competência na esfera ambiental instituída pela Constituição Federal de 1988 previa que a regulamentação desse assunto fosse realizada através de Lei complementar. Mesmo assim, existiu um lapso temporal dessa regulamentação entre 1988 e 2011, quando foi promulgada a lei complementar nº 140. Antes da regulamentação, a delimitação da competência ambiental

administrativa ocorria com base no interesse do ente público, e a jurisprudência da área utilizava a própria constituição e as resoluções da área para justificar seus votos. Nesse contexto, o presente trabalho, objetivou avaliar as decisões jurisprudências após a lei complementar nº 140/2011, verificando a eficiência e eficácia da mesma. A metodologia utilizada foi através de levantamento bibliográfico de referências da área, e das jurisprudências, que foram analisadas e tabeladas para que fosse possível comparar quais utilizavam a Lei Complementar e quais não utilizavam. Observou-se que há posicionamentos antagônicos das cortes, pois algumas decisões citam a Lei, e outras mantem-se com a justificativa anterior à regulamentação.

Palavras-chave: Competência Ambiental, Direito Ambiental, Tutela do Ambiente, Legislação Ambiental.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é analisar as decisões jurisprudenciais brasileiras relativas à competência ambiental dos entes federativos, quando da necessidade de resolução de conflitos na seara ambiental, motivados pelo interesse de mais de um ente federativo para autorizar ou não, ato potencialmente lesivo ao meio ambiente. Nesse contexto, as análises estão focas especialmente nas decisões proferidas após o advento da Lei Complementar nº140 de 8 de dezembro de 2011.

A Lei supracitada, surge no contexto de exigência de regulamentação de dispositivos da Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 23 parágrafo único destaca claramente que a repartição de competência administrativa ambiental deverá ser regulamentada por lei posterior, o que só veio a acontecer no ano de 2011. Para Machado e Krieger (2014), Bin e Farias (2015) o objetivo desta regulamentação foi o de promover a cooperação entre os entes administrativos. Sendo importante destacar ainda que a lei se preocupou em evitar ações duplicadas dos entes.



Cabe salientar, que a Constituição Federativa, vigente, trouxe várias inovações na seara ambiental, com destaque para a tutela do ambiente, que até então, era pensado e legislado sobre o ponto de vista utilitarista, sem outras preocupações, conforme ampla legislação da área àquele tempo, a exemplo: o código de águas (Decreto nº 24.643/1933) e do Código de Florestal (Decreto nº 23.793/1934).

Deste modo, a proteção ambiental foi classificada como de interesse público e coletivo e por isso a responsabilidade de defendê-lo foi atribuída aos entes federativos e a toda a coletividade. Assim, ferramentas de controle dos usos dos recursos naturais surgem como forma de garantia dessa tutela, dentre os quais destaca-se o instrumento de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

Este instrumento, instituído anteriormente à Constituição Federal de 1988, surgiu com a promulgação da Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, que também traz outros instrumentos importantes a exemplo da criação de áreas especialmente protegidas – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.

Com a consolidação da Ciência do Direito ambiental, através da evolução de suas doutrinas, estudos e da própria legislação, outros instrumentos, além dos autorizativos, foram inseridos no rol de controle das atividades, a exemplo do instrumento de fiscalização ambiental, cada um trazendo suas contribuições e peculiaridades, sendo necessário a definição clara das competências ambientais entre os entes para a gestão e execução desses instrumentos, levando em consideração tanto as condições previamente estabelecidas na Constituição quanto às novas considerações trazidas pelo conjunto legislativo posterior, como a própria Lei Complementar 140/2011.

Isso porque no contexto das considerações trazidas pela carta magna, destaca-se que a repartição de competência ambiental entre os entes, levava em consideração o grau de impacto da atividade, além do interesse público do ente. No contexto da Lei nº 140/2011 a competência deve ser repartida em função da extensão do impacto, buscando a descentralização de ações, delegação de competências, visando a colaboração entre os entes e evitando a sobreposição de ações entre eles.

Antes a competência administrativa ambiental era repartida prevalecendo, de forma distorcida, a competência comum entre os entes federativos, não havendo uma aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade, o que certamente contribuía para aumentar o número de conflitos (BIN E FARIAS, 2015). Assim, em função da existência desses conflitos, a temática aqui discutida é atual e necessária, conforme destacado ainda por outros aplicadores do direito ambiental.

Para Yoshida (2014) um dos temas mais conflituosos em matéria ambiental, senão o mais conflituoso de todos, é a repartição de competências. Isso porque não é tarefa fácil delimitar interesse locais, regionais e nacionais, quando não se utilizam apenas os critérios técnicos, como a extensão do impacto, por exemplo.



Thomé (2015) considera que não há antinomia entre interesses locais e gerais, ou seja, eles podem conviver harmonicamente. Destacando que em casos concretos é salutar considerar o princípio da predominância do interesse. Enfatizando que a predominância do interesse local nem sempre significa ausência de interesse regional ou nacional, mas apenas que prepondera interesse público do Município sobre eventuais interesses dos demais entes.

Diante do exposto, foi necessário avaliar quais as tendências jurisprudenciais após o advento da Lei Complementar 140/2011, visto que anteriormente à ela, as fundamentações estavam baseadas diretamente na constituição e em Resoluções. Desta forma, o estudo foi desenvolvido através de levantamentos bibliográfico, no qual foi utilizada a legislação pertinente ao tema, através de documentos físicos e/ou eletrônicos como artigos científicos, livros, jurisprudências, doutrinas, dentre outros, que serviram como alicerce para compreensão e desenvolvimento da pesquisa.

2 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA AMBIENTAL ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Carta Magna de 1988 é inovadora à temática ambiental. Isso porque destinou um capítulo inteiro ao tratamento da questão ambiental, o Artigo 225, que em seu caput traz:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Constituição Federal, 1988, Art. 225 caput).

Cabe destacar que o legislador atribuiu papéis importantes para o poder público, assim como para a coletividade, no intuito de garantir um ambiente sadio para os aqui presentes e as gerações vindouras. Assim, assegurar a tutela do ambiente, perpassa pela delimitação da competência de cada ente estatal, de acordo com a hierarquia que cada um possui, em função dos seus interesses.

A Constituição de 1988 estabeleceu em seu Art. 23 que a competência executiva em matéria ambiental é comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que caracteriza um federalismo cooperativo. Essa repartição se faz presente do Art. 21 ao Art 25, e no Art 30, dividem-se em duas categorias: competências legislativas e administrativas, sendo a segunda o foco deste manuscrito.

Sobre a repartição de competências trazida pela Lei Maior, Figueredo (2009) considera que esse modelo atribui a cada ente uma determinada autonomia política, sendo a competência dividida entre o poder central e os poderes regionais e locais. Assim é realizada a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central, responsável pela soberania no plano internacional



Deve-se atentar para a regra da predominância do interesse, ficando a cargo do ente federal as matérias de interesse nacional, e a cargo dos entes estaduais e municipais as de interesse regional e local, respectivamente. Fica claro, que a técnica citada, não dirimi os conflitos existentes.

Como forma de resolver tais conflitos Fiorillo (2019) sugere que a repartição de competência ambiental leve em consideração algumas técnicas que em seu entendimento são inovadoras, conforme destarte abaixo:

- a) enumeração de poderes da União por esta técnica, enumerados os poderes da União, tudo o que restar será de competência dos Estados (poderes remanescentes);
- b) enumeração de poderes dos Estados – por esta técnica, enumerados os poderes dos Estados, tudo o que restar será de competência da União;
- c) enumeração de competências de entidades federativas - por esta técnica cuida-se de uma enumeração exaustiva de poderes para todos os entes, gradualmente, a saber, primeiro para a União, depois para os Estados e por fim para os Municípios, sendo diferente da técnica indicada na letra “a” na medida em que existe enumeração;
- d) sistema alemão -por esta técnica, restam criadas as denominadas competências exclusivas, privativas com possibilidade de delegação, competências concorrentes com a formação de normas gerais e competências suplementares e residuais dos Estados e Municípios.

Fiorillo (2019) leva em consideração que a competência comum traz consigo a atribuição da competência comum a todos os Entes Federados (União, Estados, DF e Municípios), em uma esfera igualitária, como de acordo com o artigo 23 da CRFB/88. Tem como objetivo principal o de promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, assim como o de exercer o poder de polícia da Administração Pública, com a competência material repartida para o cumprimento de tarefas, obedecendo aos princípios da cooperação e da colaboração entre os Entes Federativos brasileiros.

Com o advento da Lei Complementar nº140/2011, a descrição das competências dos entes federados assemelha-se às técnicas propostas por Fiorillo. No entanto, o fato da competência ser comum a todos os entes federados torna difícil distinguir qual a norma que mais se adequa a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados na análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum.

À vista disso, a competência administrativa comum em matéria ambiental tem o objetivo de reforçar a ideia de federalismo em cooperação, atribuindo comumente aos entes federativos o poder de execução das normas de matéria ambiental. Cabe, ainda, o entendimento que apesar da proteção ao meio ambiente ser competência comum a todos os entes federativos, deve-se atentar para o benefício de ordem entre os entes, considerando o federalismo cooperativo, que objetiva dentre outras considerações, evitar a sobreposição de atuação entre os entes estatais, devendo, os mesmos, agirem de maneira harmoniosa e cooperativa (BIN E FARIAS, 2015).



É salutar destacar o princípio da subsidiariedade, um dos pilares do federalismo democrático, para explicar a competência em matéria ambiental. Sobre ele ZIMMERMANN (2005) destaca que a ideia central é a de que “quando ao nível inferior não seja possível a realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que o nível superior deve receber a competência para agir”.

Destaca ainda que, na vertente institucional, especialmente em relação à fiscalização ambiental, deve-se priorizar a fiscalização pelas pontas, pela estrutura administrativa mais próxima da infração, a União não deve assumir competências que podem ser exercidas de forma mais eficiente pelos Estados, e estes, por sua vez, não devem fazer aquilo que pode ser executado pelo Município, evitando-se, dessa forma, a sobreposição de funções, com desperdício, o que acaba por incentivar a descentralização das ações.

3 A COMPETÊNCIA AMBIENTAL NA LEI COMPLEMENTAR 140/2011

Assim, a Lei Complementar 140/2011 foi editada para regulamentar a repartição de competências ambientais, levando em consideração a necessidade de cooperação entre os entes com o objetivo precípuo de evitar conflitos e harmonizar as medidas realizadas pelos entes da federação, garantindo uniformização da política ambiental nacional.

A Lei 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 que, trazendo uma inovação a delegação de poder aos municípios quando o problema for aparentemente local

A referida lei é constituída por vinte e dois artigos e quatro capítulos, distribuídos em disposições gerais, instrumentos de cooperação, ações de cooperação e disposições finais e transitórias. Cabe ainda, destacar a enumeração dos instrumentos de cooperação institucional e a definição de ações administrativas a serem realizadas por cada ente federativo. Estando as competências criteriosamente definidas: da União (art. 7º), Estados-membros (art. 8º) e dos Municípios (art. 9º).

Melo (2017) sintetiza a competência comum administrativa dos entes federativos:

- a) Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III).
- b) Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso VI).
- c) Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).
- d) Preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII).
- e) Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (inciso XI).

Surgem nesse contexto os instrumentos de controle e efetivação dessas obrigações, dentre eles



o licenciamento e fiscalização das atividades potencialmente lesivas ao ambiente.

No entendimento de Sirvinskas (2018) a licença ambiental é concedida pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA mediante um procedimento administrativo por vezes complexo (art. 6º da Lei n. 6.938/81). O autor aduz ainda, que a competência, em geral, é do órgão público estadual, porém, o Poder Público federal, por meio do CONAMA, tem competência para fixar normas gerais para a concessão das licenças. É na Resolução nº 237/97 do CONAMA que estão estabelecidas as normas gerais para a outorga da licença ambiental.

A competência específica para o licenciamento ambiental deve recair, no caso concreto, apenas ao ente federado competente, tendo em vista não haver possibilidade de licenciamento ambiental simultâneo. Segundo o artigo 7º da Resolução CONAMA 237/97, “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores (THOME, 2015).

O Autor destaca ainda que, nos casos em que houver interesse de mais de um ente federado no licenciamento, deverão ser utilizados critérios de fixação de competência), litteris:

A definição do ente federativo competente para o licenciamento deve ser fixada em cada caso concreto, e para tanto se faz necessária a utilização de critérios definidores de competência. Talvez seja esse o tema mais controvertido relacionado ao licenciamento ambiental, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, tendo em vista os inúmeros critérios de definição de competência apresentados pelas normas ambientais e seus intérpretes.

No que concerne aos critérios de definição de competência administrativa em matéria ambiental, a lei complementar nº 140 de 2011 trouxe uma série de normas com objetivo de sanar esse conflito e definir a cada ente a sua referida competência, tendo em vista que a Resolução CONAMA 237/97, que antes definia tais competências, vinha sendo constantemente desrespeitada.

Com o advento da Lei Complementar n. 140/2011, os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, nos termos das atribuições conferidas pela Lei Complementar (caput do art. 13). Isso não impede que os demais entes da Federação não possam manifestar-se no procedimento de licenciamento, porém de maneira não vinculante (§ 1º do art. 13). Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental (art. 15). 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 (art. 17), devendo os demais entes federativos determinar medidas para evitar, cessar ou mitigar a degradação da qualidade ambiental (§ 2º do art. 17). Isso não impede também o exercício da atribuição comum de fiscalização pelos entes federativos (§ 3º do art. 17). Há, contudo, licença ambiental que só poderá ser outorgada pela União nas hipóteses de instalação de usinas nucleares (art. 21, XXIII, a, b, c e d, da CF).



Desse modo, no teor dos seus artigos 7º, inciso XIV, 8º, inciso XIV e 9º, inciso XIV, a referida Lei Complementar estabelece critérios para fixação da competência no que concerne ao licenciamento ambiental pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A lei complementar nº 140/2011 também trouxe duas principais inovações com relação à Resolução CONAMA 237/97 no que toca à fixação de competência material ambiental, a saber: o conceito de “unidades de conservação da natureza”.

Nesse sentido, Thomé (2015, p. 271):

Fica evidente a prevalência do critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação para a definição da competência licenciatória, ou seja, compete à (ao órgão ambiental da) União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação instituídas pela União. Da mesma forma, competirá ao Estado ou ao Município licenciar atividades localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação instituídas, respectivamente, pelo Estado ou pelo Município. Desta forma, o licenciamento de uma atividade, por exemplo, em uma Reserva Extrativista federal, deve ser aprovada pela União (por meio de seu órgão ambiental competente), ente federativo instituidor da unidade de conservação. Esse é o critério a ser utilizado para a definição de competência em relação a todos os tipos de unidades de conservação, exceto para as Áreas de Proteção Ambiental-APAs, Tal exceção apresenta-se como uma relevante inovação da Lei Complementar 140/2011.

Nesse caso, o legislador fixou critério diferenciado para definir a competência ambiental no que concerne às chamadas unidades de conservação, uma vez que o processo de ocupação dessas áreas deve ser com o objetivo principal de garantir a proteção e sustentabilidade do meio ambiente. Tais critérios encontram-se dispostos nos artigos 7º, 8º e 9º da referida Lei.

Ademais, a Lei Complementar 140/11 inovou ao definir a competência para licenciar por meio do âmbito de alcance do impacto ambiental. Sobre esse assunto, Thomé (2015) explica:

Para que seja possível definir a competência licenciatória tomando como base o impacto ambiental de determinado empreendimento, determina a Lei Complementar 140/2011 a utilização, pelos entes federativos, de critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

No âmbito federal, essa tipologia deve ser estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional,⁵⁰ assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Vale observar que, nos termos do parágrafo único do artigo 7º da Lei Complementar 140/2011, o licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Já os Estados membros, por meio de seus respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, devem definir a tipologia capaz de apontar as atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, também levando em consideração os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Nesses casos, a competência licenciatória será atribuída aos Municípios.

Assim, a nova tipologia, prevista na Lei Complementar 140/2011, identificará as atividades cuja competência licenciatória será do órgão ambiental da União (art. 7º, XI V, “h” da LC 140/ 1 1) e do



órgão ambiental municipal (art. 9º, XIV, "a" da LC 1401 1 1). Após tal destaque, é consequente perceber que a competência para o licenciamento ambiental dos órgãos estaduais tem caráter residual, de forma que todos os empreendimentos que não sejam de competência da União (art. 7º) e nem dos Municípios (art. 9º) deverão ser licenciados pelo órgão ambiental estadual.

Em relação à contribuições trazidas pela Lei, Edis Milaré (2011) destaca que para que o meio ambiente possa ser um bem de uso coletivo, a lei oferece instrumentos – prévios, concomitantes e sucessivos – de controle para se verificar a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção. Como controle prévio, destacam-se as permissões, autorizações e licenças; como controle concomitante, a fiscalização; e como controle sucessivo, o habite-se.

Já Paulo Afonso Leme Machado (2012) destaca que a lei tentou evitar a sobreposição de atuação, no entanto não foi bem sucedida. O autor destaca haver uma duplicidade ou até uma intervenção tríplex, como se tem nos dispostos para a União (art. 7º, XII), para os Estados (8º, XII), e para os Municípios (9º, XII): “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”.

Provin e Lazaretti (2019) destacam que ausência da Lei Complementar por mais de duas décadas dava margens a estratégias e critérios variados na definição do ente competente para o licenciamento, o que acabava por intensificar as ocorrências de conflitos de competências, com importantes reflexos na esfera fiscalizatória.

Diante do exposto, é notório que o conflito de competência ambiental sempre existiu, mas que por exigência constitucional, legislação complementar deveria regulamentar e resolver as questões. É, no sentido de revelar se o advento da Lei complementar 140/2011 conseguiu dirimir essas questões, que são analisadas a seguir algumas jurisprudências.

4 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE CONFLITO DE COMPETENCIA AMBIENTAL ADMINISTRATIVA APÓS A PROMULGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Foram analisadas 6 Jurisprudências, todas afetas à questão dos conflitos entre os entes federativos, conforme tabela 1, abaixo.

Tabela 1: relação das jurisprudências avaliadas, constando número do processo, o tribunal de origem, data do julgamento, o assunto, a decisão e a referência se a decisão se utilizou de algum dispositivo que constitui a Lei Complementar 140/2011 para justificar o voto, seguido do destaque de qual dispositivo faz referência aos assunto na já citada LC.



Nº PROCESSO	TRIBUNAL	DATA JULGAMENTO	ASSUNTO	DECISÃO	LEI COMPLEMENTAR 140/2011
AI 0016279-42.2012.8.19.0000 RJ 0016279-42.2012.8.19.0000	DÉCIMA TERCEIRA CÂMARA CIVEL	22/11/2012	Agravo de instrumento contra decisão que declinou da competência para Justiça federal em ação civil pública que versa sobre alegado dano ambiental supostamente causado por extração ilegal de minério	Compete a justiça estadual processar e julgar o feito destinado a apurar questões sobre meio ambiente quando não se vislumbra a efetiva lesões de bens, serviços ou interesses da União, entidades autárquicas, empresas públicas ou fundações. O Dano ambiental causado é local, competência da justiça estadual.	Não utiliza a Lei Complementar 140/2011 para fundamentar o processo, no entanto, os assuntos abordados estão previstos nos artigos 2º, 12, 13 e 15.
AG 0018353-06.2012.4.01.0000 MA	TRF 1º REGIÃO	31/07/2013	Suspensão de Licença Prévia, emitida por ente municipal, referente à construção de Condomínio residencial na Zona Costeira (APP) do Município de São Luis - MA	A anuência do órgão ambiental estadual não exclui a competência legal e constitucional do IBAMA, para participar da condução de todo o processo de licenciamento. Dessa forma faculta ao IBAMA o interesse em integrar a relação processual.	Não utiliza a Lei Complementar 140/2011 para fundamentar o processo, no entanto, os assuntos abordados estão previstos nos artigos 2º, 3º, 8º, 9º, 12, 13 e 15.
AC 56980220124058500	TRF 5º REGIÃO	11/03/2014	Conflito de Competência entre o Estado de Sergipe e o IBAMA para renovação de licença de operação do zoológico de Hotel de Lazer na Zona Rural de Sergipe.	O Estado de Sergipe é o Ente Legítimo para a renovação do Licenciamento, sem prejuízo do procedimento administrativo de vistoria realizado pelo IBAMA.	Fundamenta as decisões conforme ampla legislação da área, inclusive a Lei Complementar nº 140/2011.
AC 200851020036367	TRF 2º REGIÃO	29/07/2014	Suspensão da competência de licenciamento ambiental municipal por ausência de	O município de Niterói somente deve expedir licenças ambientais após a devida	Fundamenta as decisões conforme ampla legislação da área, inclusive a Lei Complementar nº 140/2011.

Desdobramentos Jurídicos: Perspectivas Atuais no Direito

Repartição de competência administrativa ambiental: Uma análise à luz das jurisprudências após a promulgação da Lei Complementar 140/2011



Nº PROCESSO	TRIBUNAL	DATA JULGAMENTO	ASSUNTO	DECISÃO	LEI COMPLEMENTAR 140/2011
			requisitos técnicos necessários	adequação de seu órgão ambiental	
MA2014/0191860-0	STJ	04/02/2015	O Estado do Maranhão através do CONSEMA solicita suspensão da competência de licenciamento ambiental do município de São Luis por entender que faltam adequações necessárias após a RESOLUÇÃO 003/2011 do CONSEMA, alegando que a manutenção da competência caracteriza grave lesão à ordem e à economia pública.	A competência de licenciamento ambiental do ente municipal é mantida, pois a competência em matéria ambiental é competência judicial a ser apreciada no âmbito do remédio processual adequado. Desta forma mantém-se inalterado o exercício da função de licenciamento e de fiscalização, uma vez que excluir o município representa uma afronta a sua competência material comum firmada pela constituição federal de 1988	Fundamenta a decisão destacando que a Lei Complementar 140/2011 parece não fortalecer os sistemas ambientais locais, e nem evita a sobreposição de ações entre os entes federativos, de forma a ser considerada inconstitucional.
OO72559-33.2013.4.01.0000/MT	TRF 1º REGIÃO	18/01/2016	Conflito de competência para a Fiscalização de atividade potencialmente poluidora	Em se tratando de exploração de atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, a competência do ente municipal, e/ou estadual para o licenciamento ambiental, não exclui a competência supletiva do IBAMA.	Fundamenta as decisões conforme ampla legislação da área, inclusive a Lei Complementar nº 140/2011.

A jurisprudência do TRF 1ª região trata do processo de suspensão de Licença Prévia emitida pelo município de São Luis-MA, para construção em Zona Costeira. Para o voto são realizadas análises baseadas nas resoluções CONAMA, especialmente a 237/97 e na lei 6.938/81. Cabe, destacar, que está explícito no processo, que uma interpretação da Resolução CONAMA 237/97 levou ao entendimento



de forma totalmente autônoma pelo município de que a ele estava afeta a obrigação de licenciar o empreendimento, mesmo sobre as condições de área conjugada à dominialidade do município e da União, as chamadas áreas de domínio de Marinha.

Cabe ainda suscitar, que se a Lei Complementar nº 140/2011 esmiúça as competências de cada ente, caso, a mesma, fosse utilizada e devidamente interpretada, à luz do que foi previsto no Art 23 da Constituição Federal ficaria claro a necessidade do ente federativo ter a competência para o licenciamento, o que poderia evitar situações de risco ao meio ambiente, devido a emissão de licenciamento de forma irregular, colocando em cheque a tão preterida tutela ambiental, assim como o papel dos entes federativos no cumprimento dessa obrigação constitucional.

É pertinente observar que a Lei Complementar 140/2011 é o dispositivo jurídico mais atual sobre repartição de competências ambientais, está atenta a grande maioria das necessidades de resoluções dos conflitos de competência, não havendo, pertinência em não utilizá-la, qual seria a justificativa de não usá-la? Os dispositivos anteriores são importantes, e podem também serem atemporais, no entanto, se estava previsto no documento constitucional a necessidade de regulamentação posterior, é justamente porque o legislador previu a necessidade de ser considerada a especificidade, os casos que ao tempo da Lei Maior não estavam ainda materializados.

As jurisprudências que seguem, TRF 5º, 2º e 1º região, respectivamente fundamentam seus votos considerando artigos constitucionais, Resoluções, Leis Estaduais e os dispositivos da Lei complementar 140/2011. No entanto, a jurisprudência do STJ apesar de utilizar a Lei Complementar para justificar seu voto, faz uma crítica à mesma, destacando um caráter de inconstitucionalidade, ressaltando que a legislação não fortalece a gestão local e não possui atributos suficientes que evitem a sobreposição de ações entre os entes.

Ainda sobre a inconstitucionalidade da Lei, TAMANINI (2015) destaca que a Lei Complementar nº140/2011 afronta a constituição. O artigo 5º da LC depreende-se que o “ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar...”. No mesmo sentido tratam os incisos V e VI do artigo 4º. Neste posicionamento, o que tinha o dever de ser uma ação conjunta, molda-se para desunificar a integração. Ato contínuo, a LC insiste na divisão de competências quando em seus artigos 7º, 8º e 9º atribuíram poderes distribuindo competências, sendo que tal direcionamento aponta a divisão e não a unificação, como deveria. Neste mesmo viés, a Lei complementar afronta os objetivos constitucionais, bem como os seus próprios, tendo em vista que ao seu artigo 3º é priorizado evitar a sobreposição de atuação, havendo intervenções dúplices, ou até tríplices nos termos de seus delineamentos

Na jurisprudência da Décima Terceira Câmara, não há menção à Lei Complementar 140/2011, estando pautada em princípios do direito ambiental e administrativo, nos artigos constitucionais, em resoluções do CONAMA. Neste caso, o jurista não levou em consideração a legislação que versa sobre



a regulamentação de tema. Faz-se necessário a análise de que, não necessariamente a decisão seria diferente do que foi considerada, caso a Lei Complementar tivesse sido contemplada no texto, no entanto, se a legislação existe como aparato jurídico regulamentador do tema em questão, e não é utilizada, nem como forma de justificar um posicionamento contrário ou a favor, não há como o direito ambiental continuar sua evolução quando dessa temática, pois o direito ambiental somente conseguirá continuar sua evolução, quando são levados em consideração as evoluções legislativas na área.

A Lei em destaque nesse trabalho, é o dispositivo que regulamenta a ações administrativas de cunho ambiental, está vigente e, se não atende às necessidades amplas legislativas, necessita ser melhorada, o que só acontecerá ao passo que for utilizada e devidamente discutida.

Para a evolução da discussão acerca de que a Lei consegue ou não contornar os conflitos de competência ambiental, é necessário identificar sempre que o dispositivo não satisfizer as necessidades, que a ele sejam sugeridas as modificações pertinentes, pois persistindo as posturas antagônicas das cortes diferentes, sem as devidas discussões, não haverá evolução da ciência jurídica do tema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Complementar nasce da necessidade Constitucional de regulamentação da repartição de competências trazidas pela Carta Magna de 1988, cujo o objetivo principal é o de solucionar os conflitos de competência, visto que os interesses do ente federativo sobre o potencial impacto era mais importantes na definição do dever de outorga ou fiscalizar uma intervenção, do que os critérios técnicos, como a extensão do impacto, por exemplo.

Nesse contexto a LC de 2011, trouxe com a sua criação a expectativa de resolução dos conflitos de competência. E conforme observado com a maturação desse trabalho, a lei não conseguiu suprir essa expectativa e os tais conflitos tendem aumentar, isso porque são muitas as brechas deixadas pela legislação, que possibilitam várias interpretações sobre as questões, conforme observado nas análises jurisprudenciais realizadas.

O fato de algumas jurisprudências trazerem a LC como justificativa de suas decisões, já demonstra um avanço importante para o tema, no entanto, a postura antagônica das cortes também mostra um fragilidade jurídica pela não utilização do instrumento criado para esse fim, o que suscita a ideia de constitucionalidade do próprio ato de julgar, vez que não obedece ao que fora determinado pela força maior jurídica do país.

Esse trabalho mostra a importância dessa temática, e traz à tona a necessidade de maturá-la em todos os viés possíveis, quer seja pela sua reestruturação, quer seja pela ausência de sua utilização para justificar os atos. Além disso, cabe destacar que a LC trouxe evoluções significativas no regime de competência no plano ambiental. Dentre as evoluções no ambiente jurídico sobre o assunto, passou a dar regramento constitucional abrangido, eficácia plena, evitando que, resoluções fossem as



balizadoras de assuntos de tamanha importância para todos os entes federados, colimando assim, possibilitar a segurança jurídica.

De forma geral, a análise das jurisprudências aqui postas, mostra que a lei têm atingido sua finalidade em alguns casos, mas que avanços são necessários para uma ampla utilização e regulamentação da temática de forma mais eficaz.



REFERÊNCIAS

BIN, E.D; FARIAS, T. Competência Ambiental Legislativa e Administrativa. RIL BRASÍLIA A.52nº208 out/dez. 2015. p 203-245.

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

_____. 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

_____. 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>

FIGUEIREDO, G.J.P. Curso de Direito Ambiental. 2º edição. São Paulo: Letra da Lei, 2009.

PROVIN, A.L; LAZARETTI, I. K. (2019). A Proteção Ambiental Dos Animais em Conflito com Outros Direitos Fundamentais sob a Perspectiva Desenvolvimento Sustentável com base na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo. V 5. N 1. P 36-54.

SIRVINSKAS, L. P. Manual de Direito Ambiental. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 1016 p

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.164. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília: Diário da Justiça, 07/11/95.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília: Diário da Justiça, 03/02/2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3378. Relator Ministro Carlos Britto. Brasília: Informativo STF, 14/06;2006.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação cível 1000000201714-2/0001. Relator Desembargador Pinheiro Lago. Belo Horizonte, 14/12/01.

TAMANINI, A.C.L. LC 140/2011 Afrenta Competência ambiental comum instituída pela CF/88. Londrina PR, de 09 a 12 de Junho de 2015.

THOMÉ, Romeu Faria da Silva. Manual de Direito Ambiental. 5ª edição. Revisada, atualizada e ampliada. Salvador/BA: JusPodium, 2015.

YOSHIDA, C.Y.M. Critérios de definição de competências em matéria ambiental na estrutura federativa brasileira. In RASLAN, A.L (org). Direito Ambiental. Campo Grande: UFMS, 2010. P. 219-243.