

ALEXANDRE BURMANN  
PAULO DE BESSA ANTUNES  
ORGANIZADORES

# ADVOCACIA AMBIENTAL

DESAFIOS E PERSPECTIVAS



...s Marques  
...rno  
...ertriane  
...ona Pereira  
...o Monteiro de Brito  
...a Nunes Avelino  
...amirinho Melo  
...sabe  
...e Stárcio  
...o Pereira  
...rmino de Oliveira  
...lva Pinto Maciel  
...eira  
...llyvela Costa  
...on  
...essa Antunes  
...dini  
...s Mendes  
...a Daudi D'Oliveira  
...robert Ampar  
...nco de Paula Conçalves Moreno  
...sara de Sousa Nobre  
...neno  
...onié  
...s  
...linda dos Santos e Silva  
...rde Lima  
...u

thoth.com.br

# BOOKS BY AUTHORS

O seu livro Thoth está disponível em: **E-book**



**Acesse o site:**

**[www.booksbyauthors.com](http://www.booksbyauthors.com)**  
**para baixar o seu livro e aproveite!**

**Editora Thoth parceira da:**

BOOKS BY  
AUTHORS

**ORGANIZADORES**

ALEXANDRE BURMANN  
PAULO DE BESSA ANTUNES

**ADVOCACIA AMBIENTAL**

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Londrina/PR  
2021

  
**THOTH**  
EDITORA

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)



Advocacia ambiental: desafios e perspectivas. Organizadores: Alexandre Burmann, Paulo de Bessa Antunes. – Londrina, PR: Thoth, 2021.

881 p.  
Inclui bibliografias.  
ISBN 978-65-5959-128-2

1. Direito Ambiental. 2. Advocacia Ambiental. I. Burmann, Alexandre. II. Antunes, Paulo de Bessa.

CDD 341.347

**Diagramação e Capa:** Editora Thoth

**Revisão:** Cláudia Vanessa Bergamini

**Editor chefe:** Bruno Fuga

**Coordenador de Produção Editorial:** Thiago Caversan Antunes

**Diretor de Operações de Conteúdo:** Arthur Bezerra de Souza Junior

### Índices para catálogo sistemático

1. Direito Ambiental : 341.347

### Conselho Editorial (Gestão 2021)

Prof. Me. Anderson de Azevedo • Me. Aniele Pissinati • Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior • Prof. Me. Alberto Shinji Higa • Prof. Dr. Arthur Bezerra de Souza Junior • Prof. Dr. Bruno Augusto Sampaio Fuga • Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Junior • Prof. Me. Daniel Colnago Rodrigues • Prof. Dr. Fábio Ricardo R. Brasilino • Prof. Dr. Flávio Tartuce • Me. Gabriela Amorim Paviani • Prof. Dr. Guilherme Wünsch • Prof. Me. Ivan Martins Tristão • Prof. Esp. Marcelo Pichioli da Silveira • Prof.ª. Dra. Marcia Cristina Xavier de Souza • Esp. Rafaela Ghacham Desiderato • Prof.ª. Dr. Rita de Cássia R. Tarifa Espolador • Prof. Dr. Thiago Caversan Antunes • Prof. Dr. Zulmar Fachin

---

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização. A violação dos Direitos Autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98.

Todos os direitos desta edição são reservados pela Editora Thoth. A Editora Thoth não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra por seus autores.

---

# ORGANIZADORES

## **ALEXANDRE BURMANN**

Advogado associado e Secretário Nacional UBAA. Doutorando em Direito Ambiental (UCS). Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais (UNILASALLE). Especialista em Direito Ambiental (PUCRS). Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RS. Sócio de Burmann Advocacia Ambiental. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RS. Professor em cursos de extensão, qualificação e pós-graduação. Mail: alexandre@burmann.adv.br

## **PAULO DE BESSA ANTUNES**

Advogado associado e Presidente UBAA. Ex-Presidente da Comissão Permanente de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros; Professor Associado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO; Doutor em Direito (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ); Mestre em Direito (PUC/RJ); 2019 Elisabeth Haub Environmental Law Visiting Scholar (Pace University). Mail: paulo.antunes@unirio.br

# APRESENTAÇÃO

Da necessidade de união em prol de um projeto comum surgiu a UBAA – União Brasileira da Advocacia Ambiental. A Instituição foi fundada em 2016 e é formada por advogados – públicos e privados – que buscam a troca de informações e experiências visando o desenvolvimento do Direito Ambiental na prática consultiva, administrativa e judicial, além de professores que postulam difundir, em bases éticas e rigor metodológico, a implementação deste novo ramo do direito.

Em um momento em que se busca a “simplificação” do Direito Ambiental e que surgem tantos especialistas na área, a reflexão crítica se faz necessária. Este “novo” ramo do Direito, que se consolidou como autônomo e independente, não pode ser analisado de forma isolada. Há normas constitucionais, administrativas, processuais, dentre tantas outras, que estão inseridas no contexto do Direito Ambiental. Cuida-se de um direito prospectivo que tem por condão moldar comportamentos respeitosos para com o ambiente e que, em essência é democrático, tendo em vista a estrutura normativa e princípio lógica que lhe dão sustentação. Direito complexo e, portanto, avesso às análises solitárias, rasas e banais.

Não há qualquer possibilidade de se examinar o Direito Ambiental, sem a observância de tais aspectos. E não é por acaso que os principais setores da economia mundial incorporam a proteção ambiental em seus modelos de negócio, em conjunto com outras áreas, de forma a abranger os aspectos sociais, econômicos e de governança, todos elementos inafastáveis das questões ambientais que, cada vez mais, se afirmam como urgentes.

Ainda que a tecnologia - com vídeos e redes sociais - nos facilitem a comunicação com os operadores da área, precisamos de referenciais teóricos qualificados. E com mais uma publicação, esta sobre os desafios e perspectivas da advocacia ambiental, a UBAA pretende preencher este espaço.

Vivemos uma crise ambiental sem precedentes, na qual o atual momento brasileiro é particularmente preocupante e precisamos estar atentos em defesa da construção coletiva do Direito Ambiental Brasileiro que, ao longo de 40 anos, tem sido um dos instrumentos de afirmação de nossa vocação para potência ambiental de nível internacional. A advocacia ambiental vive determinados paradoxos que muitas vezes levam o profissional a não

entender o seu papel, aplicando a lei ambiental de forma equivocada, não poucas vezes fruto de um positivismo limitante e ultrapassado. A capacidade de compreender a complexidade multifacetada das questões ambientais e incorporá-las à prática diária da advocacia ambiental é o grande desafio diante de todos nós advogados. A UBAA, espera, mais uma vez, colaborar para a construção de um Direito Ambiental democrático e, portanto, capaz de forjar um entendimento moderno do Direito Ambiental Brasileiro, tornando-o apto a colaborar na proteção de nosso patrimônio ambiental e no desenvolvimento sustentável do país, com respeito ao meio ambiente, comunidades tradicionais, povos indígenas e liberdades públicas. Como se sabe, a advocacia só floresce em regimes democráticos.

**ALEXANDRE BURMANN**  
**PAULO DE BESSA ANTUNES**

# SUMÁRIO

ORGANIZADORES .....	7
AUTORES .....	9
APRESENTAÇÃO .....	21

## **CAPÍTULO 1**

**Agenor Calazans da Silva Neto**

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA AUTORIZAÇÃO DE USO COMERCIAL DE ORGANISMO GENETICAMENTE MODIFICADO ..	41
Introdução .....	41
1 O princípio da precaução na autorização de uso comercial de organismo geneticamente modificado .....	42
Considerações finais .....	45
Referências .....	46

## **CAPÍTULO 2**

**Alexandre Burmann**

DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL NO CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO – BRUMADINHO – MG E A SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITO VIA “ACORDO SUBSTITUTIVO” .....	49
Introdução .....	49
1 Da competência para fiscalização ambiental .....	50
2 Das atuações administrativas no caso de Brumadinho/MG .....	53
3 Do “acordo substitutivo” nos termos do artigo 26 da LINDB .....	56
Conclusão .....	60
Referências .....	60

## **CAPÍTULO 3**

**Alexandre Salomão Jabra**

**Giovani Bruno Ruiz Tomasoni**

ASPECTOS ATUAIS E CONTROVERTIDOS DO PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS NA ESFERA FEDERAL .....	63
--	----



Introdução .....	63
1 Evolução legislativa recente .....	63
2 O atual programa de conversão de multas ambientais e as novas regulamentações do IBAMA .....	66
2.1 Modalidades do programa de conversão de multas ambientais .....	70
3 Pontos controvertidos .....	72
3.1. Conversão de multa x ato vinculado.....	72
3.2 Reconhecimento da infração como entrave à adesão ao programa.....	73
3.3 Objetivos da conversão de multas e destinação dos valores arrecadados..	75
3.4 Extensão da responsabilidade do autuado nos casos de conversão indireta.....	76
4 Desafios e perspectivas .....	77
Considerações Finais .....	78
Referências .....	79

## **CAPÍTULO 4**

**Alexandre Sion**

**André Marchesin**

CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 9º, XIV, “A”, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 E SEUS REFLEXOS NAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS .....	81
Introdução .....	81
1 A competência do município para licenciar atividades e empreendimentos de impacto ambiental local: aspectos da legislação federal e estadual .....	82
2 Autonomia municipal .....	90
Considerações Finais.....	93
Referências .....	94

## **CAPÍTULO 5**

**Alexandre Waltrick Rattes**

**Felipe Wildi Varela**

A NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO DE UMA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM TEMPOS DE TRANSNACIONALIZAÇÃO .....	97
Introdução .....	97
1 O meio ambiente em um mundo transnacional. A necessidade da governança e da preparação educacional para um bom entendimento.....	99
2 O protocolo de KYOTO como exemplo de governança ecológica transnacional.....	103
2.1 A necessidade de compromissos transnacionais que se mostrem efetivos. a falha de KYOTO .....	106

Considerações Finais.....	108
Referências .....	109

## **CAPÍTULO 6**

**Ana Carolina F. de Melo Brito**

A MULTA CIVIL AMBIENTAL NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	111
Introdução .....	111
1 Tríplice responsabilidade ambiental .....	113
1.1 Responsabilidade civil ambiental.....	115
2 Concepções da multa civil em matéria ambiental .....	116
3 A jurisprudência sobre a multa civil em matéria ambiental.....	118
4 Possibilidade de cumulação da multa civil com outras prestações de reparação civil.....	120
Considerações Finais.....	120
Referências .....	122

## **CAPÍTULO 7**

**Andreia Pereira Carvalho**

**Cariza Norma Ferreira Morandi**

OS MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E BRASIL .....	125
Introdução .....	125
1 O direito ao meio ambiente e sua evolução .....	126
2 A proteção ambiental no âmbito da União Europeia.....	131
3 Métodos extrajudiciais de proteção ambiental no Brasil.....	135
Considerações Finais.....	142
Referências .....	143

## **CAPÍTULO 8**

**Bruna Nascimento**

PERSPECTIVAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL NAS DERIVAÇÕES CLANDESTINAS NO BRASIL .....	147
Introdução .....	147
1 Responsabilidade civil.....	149
1.2 Da responsabilidade civil ambiental.....	151
1.3 Da responsabilidade civil do estado nos casos de derivação .....	161
2 Derivações clandestinas no México.....	164
Considerações Finais.....	165
Referências .....	167

## **CAPÍTULO 9**

**Bruno Campos Silva**

A COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA): ASPECTOS CONCEITUAIS E FUNCIONALIDADE NO ATUAL REGIME JURÍDICO .....	169
Introdução .....	169
1 A CRA e a sua funcionalidade.....	169
2 A CRA e o atual regime jurídico florestal.....	174
3 A CRA e o julgamento das ADIPS e ADC pelo STF - <i>identidade ecológica e</i> segurança jurídica.....	181
Considerações Finais.....	184
Referências .....	184

## **CAPÍTULO 10**

**Cássio Alberto Arend**

MEDIAÇÃO AMBIENTAL: APONTAMENTOS PARA UM CAMINHO POSSÍVEL.....	187
Introdução .....	187
1 Instrumentos de política ambiental como forma de auxiliar na concretização do princípio democrático .....	188
2 O princípio democrático como premissa para a decisão ambiental.....	195
3 Mediação ambiental: apontamentos para um futuro possível.....	199
Referências .....	203

## **CAPÍTULO 11**

**Claudio Aricodemes Silva Junior**

A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO POR OMISSÃO: ANÁLISE SOB A ÓTICA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE .....	205
Introdução .....	205
1 O meio ambiente como um direito fundamental.....	206
1.2 Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente.....	209
2 A responsabilidade civil ambiental do estado por omissão: efetivação do direito fundamental ao meio ambiente .....	212
Considerações Finais.....	217
Referências .....	218

## **CAPÍTULO 12**

**Délton Winter de Carvalho**

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: NATUREZA JURÍDICA E <i>STANDARD</i> PROBATÓRIO.....	221
--	-----

1 O poder-dever constitucional de tutela administrativa ambiental .....	221
2 Princípio constitucional da responsabilização ambiental.....	225
3 Natureza jurídica da responsabilidade administrativa.....	232
3.1 Prova da culpa ou dolo .....	236
Referências.....	239

## **CAPÍTULO 13**

**Édis Milaré**

**Lucas Tamer Milaré**

### **A (DES)ORDEM NORMATIVA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE UMA FAXINA REGULATÓRIA: CONSOLIDAÇÃO OU CODIFICAÇÃO?.....**

1 A crise ambiental global e o desafio à lei.....	243
1.1 A crescente deterioração de nossa casa comum .....	243
1.2 O papel da lei para a superação da crise .....	246
2 O desenvolvimento do direito do ambiente no Brasil.....	247
2.1 A fase embrionária (1500/1981) .....	248
2.1.1 As ordenações do reino .....	248
2.1.2 O Código Civil Bevilacqua (1916) e os primeiros passos para um corpo de regras genuinamente nacional .....	252
2.1.3 A Conferência de Estocolmo (1972) e seus reflexos no fomento da legislação ambiental brasileira.....	253
2.2 A fase do nascimento (1981/1988).....	255
2.2.1 A lei da política nacional do meio ambiente (Lei 6.938/1981).....	255
2.2.2 A lei da ação civil pública (Lei 7.347/1985) .....	257
2.3 A fase da maturidade (a partir de 1988) .....	257
2.3.1 A Constituição Federal de 1988 .....	57
2.3.2 A conferência das nações unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento- eco 92.....	259
2.3.3 A lei dos crimes ambientais (Lei 9.605/1998).....	261
3 O descompasso da ação implementadora .....	262
4 Os caminhos a seguir.....	266
4.1 Consolidação das leis do ambiente .....	266
4.2 Código ambiental brasileiro .....	267
Uma palavra final.....	270
Referências .....	270

## **CAPÍTULO 14**

**Fabiana Tamaoki**

### **MEDIAÇÃO COMO MÉTODO EXTRAJUDICIAL DE PACIFICAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....**

273

Introdução .....	273
1 Conflito e vulnerabilidade ambiental .....	275
2 Da justiça multiportas .....	278
3 Mediação como método extrajudicial de pacificação social .....	281
3.1 Conceito, elementos, princípios e características .....	282
3.2 Mediação de conflitos socioambientais .....	286
3.3 Peculiaridades da mediação ambiental: breves considerações .....	289
3.4 Mediação de direitos transindividuais .....	291
4 Metodologia de pesquisa .....	295
5 Resultados da pesquisa .....	296
Considerações Finais.....	298
Referências .....	299

## **CAPÍTULO 15**

**Felipe Pires Muniz de Brito**

LC Nº. 140/2011 E FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO: ENTRE NECESSIDADE DE SEGURANÇA JURÍDICA E ATUAÇÃO DA ADVOCACIA AMBIENTAL.....	305
Introdução .....	305
1 Federalismo de cooperação e proteção ambiental no Brasil.....	306
2 LC Nº. 140/2011 e cooperação federativa ambiental .....	308
3 Segurança jurídica em matéria ambiental e advocacia .....	313
Considerações Finais .....	315
Referências.....	317

## **CAPÍTULO 16**

**Fernando Gouveia**

**Adriana Coli**

A COMPETÊNCIA COMUM ADMINISTRATIVA E A ANUÊNCIA DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL – EFEITOS E LIMITES .....	319
Introdução .....	319
1 Competência no licenciamento ambiental.....	321
1.1 O Art. 23 da Constituição Federal e os critérios utilizados anteriormente à Lei complementar nº 140/2011 .....	322
2. Regulamentação do Art. 23 da Constituição Federal pela Lei complementar nº 140/2011 e a fixação do critério claro de competência do licenciamento..	327
2.1 Licenciamento ambiental uno.....	328
3. Manifestação de órgão e instituições intervenientes no licenciamento ambiental.....	330

3.1 Regra como não vinculantes .....	332
3.2 Reflexos da discricionariedade técnica do órgão licenciador .....	334
3.3 Implicações das manifestações intervenientes no licenciamento ambiental.....	335
Considerações Finais.....	337
Referências .....	338

## **CAPÍTULO 17**

**Guilherme Dallacosta**

GOVERNANÇA DO CLIMA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS .....	341
Introdução .....	341
1 Vulnerabilidades e adaptação à mudança do clima .....	342
2 A governança do clima nas políticas de mudanças climáticas.....	346
2.1 A Lei Federal nº 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) .....	346
2.2 A abordagem da Lei Estadual 14.829/2009 – Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina..	348
Considerações Finais.....	351
Referências .....	352

## **CAPÍTULO 18**

**Guilherme M. de Castro**

FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E A NULIDADE DO PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO.....	355
Introdução .....	355
1 Da competência constitucional administrativa em matéria ambiental.....	357
2 Da competência sancionatória – atuação originária e supletiva.....	360
3 Do rito procedimental sancionatório e sua nulidade quando não observada a competência originária.....	362
Considerações Finais.....	367
Referências .....	368

## **CAPÍTULO 19**

**Jéssica Lopes Ferreira Bertotti**

SANEAMENTO BÁSICO EM REGIÕES METROPOLITANAS: DESAFIOS E ALTERNATIVAS .....	371
Introdução .....	371
1 Princípio da separação dos poderes .....	371

2 Princípio da discricionariedade administrativa.....	374
3 Princípio da reserva do possível.....	375
4 Da competência comum dos entes federados com relação ao saneamento básico e sua implementação.....	376
4.1 Competência para a prestação de serviço de saneamento básico .....	376
4.2 Da competência individualizada dos entes federados, proteção ambiental e controle da poluição .....	377
4.3 Com relação aos intervenientes Ministério das Cidades, SNSA (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental), Ministério da Saúde e FUNASA (Fundação Nacional da Saúde).....	382
5 Da instituição de região metropolitana e da competência para saneamento básico – entendimento do Supremo Tribunal Federal – ADI 1.842 Rio de Janeiro .....	386
Considerações Finais.....	390
Referências.....	390

## **CAPÍTULO 20**

**Julia Behera Rabinovici Santos**

**Luiza Vitória Nunes Avelino**

**DESAFIOS SOBRE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS.....**

Introdução .....	393
1 Princípios constitucionais que norteiam a aplicação da prescrição intercorrente.....	393
2 Competência legislativa em matéria processual e ambiental.....	396
3 O instituto da prescrição intercorrente, sua previsão legal em nível federal e a lacuna legislativa no estado de Minas Gerais .....	400
4 Posicionamento da Advocacia Geral do Estado em Minas Gerais e da jurisprudência dominante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais .....	401
5 A tentativa de instituição da prescrição intercorrente no estado de Minas Gerais .....	406
6 Da mudança jurisprudencial e do reconhecimento da prescrição intercorrente no âmbito do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) .....	410
Considerações Finais.....	414
Referências .....	415

## **CAPÍTULO 21**

**Leonardo Pereira Lamego**

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO DIREITO AMBIENTAL.....**

417

Introdução .....	417
1 AIR – Experiência internacional .....	421
2 Regulamentação da AIR no Brasil.....	426
3 Regulamentação da AIR pelo Decreto Federal 10.411/2020 e sua aplicação ao direito ambiental.....	431
Considerações Finais.....	437
Referências .....	438

## **CAPÍTULO 22**

**Letícia Yumi Marques**

### **O ENSINO DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL E A FORMAÇÃO DO ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO AMBIENTAL .....**

Introdução .....	441
1 Breves considerações sobre o direito ambiental no Brasil.....	442
2 A disciplina de direito ambiental no curso de graduação em direito nas instituições de ensino superior brasileiras.....	443
3 A formação do advogado especialista em direito ambiental .....	446
4 Multidisciplinaridade e perspectivas para o ensino do direito ambiental ..	449
Considerações Finais.....	450
Referências .....	451

## **CAPÍTULO 23**

**Lucas Fonseca Marinho**

**Romeu Thomé**

### **ANÁLISE CRÍTICA DA INTERVENIÊNCIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS: A NATUREZA NÃO VINCULANTE DAS MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS INTERVENIENTES .....**

Introdução .....	453
1 O licenciamento ambiental e a competência constitucional em matéria ambiental.....	454
2 A natureza não vinculante da manifestação dos órgãos intervenientes no âmbito do processo de licenciamento ambiental.....	456
2.1 Procedimentos para manifestação dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental em âmbito federal: hipóteses, momento e prazo.....	459
3 O regramento para manifestação dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais .....	461
3.1 A (i)legalidade dos §2º do art. 26 Decreto Estadual 47.383/2018.....	463
Considerações Finais.....	469
Referências .....	470



## **CAPÍTULO 24**

**Luciana Vianna Pereira**

MEDIAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES DO BRASIL E PORTUGAL.....	473
Introdução .....	473
2 A mediação para solução de conflitos ambientais na legislação brasileira..475	
3 A mediação para a solução de conflitos ambientais na legislação portuguesa.478	
4 Mediação ambiental no Brasil e em Portugal – semelhanças e divergência..481	
5 Breves considerações sobre o uso prático da mediação para a solução de conflitos ambientais no Brasil e em Portugal.....	487
Conclusão – por que a mediação é um caminho adequado para os conflitos ambientais? .....	489
Referências .....	492

## **CAPÍTULO 25**

**Luis Antonio Monteiro de Brito**

ANÁLISE CRÍTICA DO USO PUNITIVO DA INDENIZAÇÃO POR DANO EXTRAPATRIMONIAL COLETIVO AMBIENTAL.....	495
Introdução .....	495
1 O que é “dano extrapatrimonial coletivo ambiental”? .....	496
2 As funções da responsabilidade civil ambiental .....	503
2.1 Função reparatória: a essência da responsabilidade civil ambiental.....	505
2.2 Funções preventiva e pedagógica: efeitos incidentais ao dever de indenizar.....	508
2.3 Função punitiva: impossibilidade presente e perspectiva futura .....	511
3 A inadequação do uso da indenização por dano moral coletivo como pena civil heterônoma .....	515
Considerações Finais.....	519
Referências .....	520

## **CAPÍTULO 26**

**Manuela Demarche Mello**

**Renata Campetti Amaral**

ASPECTOS JURÍDICOS DA SUSTENTABILIDADE: <i>BUSINESS AS (UN) USUAL?</i> .....	523
Introdução .....	523
1 Afinal, o que é (e qual a origem) do ESG?.....	524
2 Como definir as métricas e o que é materialmente relevante para as questões ESG?.....	527
3 A análise de risco e o envolvimento crucial do departamento jurídico .....	530

Considerações Finais.....	534
Referências .....	535

## **CAPÍTULO 27**

**Marcelo Kokke**

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO .....	537
Introdução .....	537
1 Planejamento ambiental e vulnerabilidades ecológicas .....	539
2 Zoneamento ecológico-ambiental e diagnóstico do efeito de borda .....	544
Considerações Finais.....	552
Referências .....	553

## **CAPÍTULO 28**

**Marcia Silva Stanton**

O REQUISITO DA ADICIONALIDADE NO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	557
Introdução .....	557
1 O pagamento por serviços ambientais.....	559
2 Os mercados de ativos ambientais.....	561
3 As mudanças climáticas e os mercados de carbono .....	563
3.1 O REDD+.....	564
4 Adicionalidade, eficiência e equidade.....	566
4.1 O PSA em áreas sujeitas à limitação administrativa (APP, RL e AUR)..	567
Considerações Finais.....	570
Referências .....	572

## **CAPÍTULO 29**

**Márcio Pereira**

A ÁGUA É UMA SÓ .....	575
Introdução .....	575
1 Começando pela água.....	576
2 Gestão do uso de recurso hídrico.....	578
3 Disponibilidade hídrica .....	580
4 Tragédia do uso dos bens comuns.....	581
5 Resiliência hídrica.....	582
6 Segurança hídrica.....	585
6.1 Arbitramento .....	587
6.2 Outorga coletiva.....	589
6.3 Outorga sazonal.....	590
6.5 Cessão de uso dos recursos hídricos.....	591

Consideração Final.....	592
Referências.....	593

## **CAPÍTULO 30**

**Marina da Silva Pinto Maciel**

**Beatriz Paulo de Frontin**

OS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA PREVISTOS PELA PNRS.....	595
Introdução .....	595
1 Abrangência dos sistemas de logística reversa estabelecidos pelo art. 33 da PNRS.....	596
2 Os instrumentos para implementação dos sistemas de logística reversa previstos pela PNRS .....	599
2.1 Regulamentos expedidos pelo Poder Público .....	599
2.2 Acordos setoriais.....	602
2.3 Termos de compromisso.....	604
3 Regras de prevalência dos acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional.....	605
4 Isonomia.....	608
Considerações Finais .....	610
Referências .....	611

## **CAPÍTULO 31**

**Marina Monné de Oliveira**

DESAFIOS NA REMEDIAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS.....	613
Introdução .....	613
1 Áreas contaminadas no ordenamento jurídico.....	615
2 Empecilhos para a remediação e consequências .....	618
3 Endereçamento.....	627
3.1 Responsabilidade civil e obrigação <i>Propter Rem</i> .....	628
3.2 Incentivos financeiros .....	634
Considerações Finais .....	638
Referências .....	640

## **CAPÍTULO 32**

**Marlus Oliveira**

A REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS SEUS LIMITES .....	645
Introdução .....	645
1 O ministério público em matéria de meio ambiente .....	647

1.1 Requisição e inquérito civil.....	648
1.2 A motivação nas requisições .....	652
1.3 Razoabilidade do prazo a ser estabelecido.....	653
1.4 Objeto lícito e possível.....	655
2 Consequências da demora na emissão de resposta.....	657
Considerações Finais.....	663
Referências .....	666

## **CAPÍTULO 33**

**Mateus Stallivieri da Costa**

**Nelson Tonon Neto**

O PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO AMBIENTAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - O RENASCIMENTO DE UMA DISCUSSÃO SUPERADA.....	669
Introdução.....	669
1 Princípio do <i>não retrocesso</i> - origem social e evolução para o ambiental.....	670
2 Concepção alargada do <i>não retrocesso</i> e interpretação extensiva .....	673
3 Concepção ponderada do princípio e interpretação restritiva .....	675
4 Posição do STF quanto ao <i>não retrocesso</i> - análise das adis e ADC do código florestal.....	679
5 Começo do fim ou fim do começo? postura do STF após análise do Código Florestal.....	681
Considerações Finais.....	684
Referências .....	686

## **CAPÍTULO 34**

**Paulo de Bessa Antunes**

NOVOS RUMOS PARA A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: EMENDA CONSTITUCIONAL 42.....	689
Introdução .....	689
1 A Emenda Constitucional 42 e a lei de liberdade econômica .....	692
2 Responsabilidade baseada em grandes impactos .....	693
3 A importância da dimensão do impacto no direito ambiental .....	696
3.1 Responsabilidade objetiva e atividades de grande impacto e risco .....	697
3.2 A responsabilidade bifurcada.....	701
4 Excludentes de responsabilidade e mitigação do modelo .....	703
4.1 Excludentes de responsabilidade.....	704
4.2 Porte do agente e mitigação da responsabilidade .....	708
Conclusão .....	709
Referências .....	709

## **CAPÍTULO 35**

**Pedro Niebuhr**

O REGIME JURÍDICO DO LICENCIAMENTO POR ADESÃO E COMPROMISSO .....	713
Introdução .....	713
1 Ritos e modalidades de licenciamento ambiental.....	714
2 Licenciamento ambiental de rito (procedimento) ordinário e especial.....	716
3 Licenciamento ambiental trifásico.....	719
4 Licenciamentos simplificados.....	720
5 Licenciamento por adesão e compromisso.....	723
Considerações Finais.....	729
Referências .....	730

## **CAPÍTULO 36**

**Pedro Puttini Mendes**

ÁREAS CONSOLIDADAS EM RESERVA LEGAL NAS PROPRIEDADES RURAIS DO BIOMA CERRADO E O ARTIGO 68 DO CÓDIGO FLORESTAL.....	731
1 Áreas consolidadas em propriedades rurais no código florestal.....	731
2 Áreas consolidadas no artigo 68 do Código Florestal segundo a análise do Supremo Tribunal Federal.....	735
3 Áreas consolidadas em reserva legal nas propriedades rurais do bioma cerrado.....	740
Considerações Finais.....	746
Referências .....	747

## **CAPÍTULO 37**

**Rafael Lima Daudt D'Oliveira**

A RESERVA LEGAL FLORESTAL E OS EMPREENDIMENTOS LINEARES.....	749
Introdução .....	749
1 Considerações gerais sobre o instituto da reserva legal .....	749
2 A reserva legal e o conceito de imóvel rural .....	752
2.1 Quanto ao critério da localização.....	752
2.2 Quanto ao critério da destinação.....	755
3 Da extinção da obrigatoriedade da manutenção da reserva legal: conjugação dos critérios da localização e da destinação.....	760
4 Da reserva legal para licenciamentos ambientais de empreendimentos lineares.....	761
4.1 Dos empreendimentos lineares e da servidão administrativa.....	762

4.2 Da reserva legal dos empreendimentos lineares nas hipóteses não excepcionadas pelo Código Florestal .....	763
4.3 Da reserva legal dos empreendimentos lineares nas hipóteses não excepcionadas pelo Código Florestal, em caso de supressão de vegetação de Mata Atlântica .....	766
Conclusão .....	768
Referências .....	768

## **CAPÍTULO 38**

**Renata Franco de Paula Gonçalves Moreno**

### **RESPONSABILIDADE PENAL: BREVES ANOTAÇÕES DAS DECISÕES DO STF SOBRE A LEI DE CRIMES AMBIENTAIS.....**

Introdução .....	773
1 O processo de criação da lei de crimes ambientais.....	773
2 Entendimento de nossos tribunais .....	774
2.1 Primeira decisão proferida pelo STF .....	775
2.2 Princípio da insignificância.....	776
2.3 Conflitos normativos na lei.....	777
2.4 Prisão preventiva como excepcional.....	779
2.5 Desconsideração da personalidade jurídica .....	782
2.6 Competência para julgamento da ação.....	782
2.7 Ausência de individualização das condutas.....	783
2.8 Responsabilidade penal da pessoa jurídica.....	784
2.9 Corresponsabilidade penal da pessoa física .....	785
Considerações Finais.....	787
Referências .....	788

## **CAPÍTULO 39**

**Renata Ribeiro de Souza Nobre**

### **ANÁLISE SOBRE A RELEVÂNCIA JURÍDICO-ESTRATÉGICA DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE PERANTE A CRESCENTE DEMANDA INTERNACIONAL POR CONFORMIDADE AMBIENTAL.....**

Introdução .....	791
1 O surgimento do <i>compliance</i> : conceito, histórico e desenvolvimento .....	792
2 Compreendendo o diferencial do <i>compliance</i> ambiental: a relevância jurídico-estratégica dos programas de conformidade .....	796
2.1 O despertar para a mudança de cultura em torno do cumprimento das normas ambientais .....	796
2.2 Nova fase para o <i>compliance</i> ambiental: as pressões do mercado e os critérios ESG ( <i>environmental, social and governance</i> ).....	799

3 Perspectivas e reflexões em torno do crescimento do <i>compliance</i> ambiental no Brasil.....	802
3.1 Proposta de regulamentação para o <i>compliance</i> ambiental no Brasil: Projeto de Lei nº 5.442/2019 .....	803
Considerações Finais.....	805
Referências .....	805

## **CAPÍTULO 40**

**Ricardo Carneiro**

**Thábata Luanda dos Santos e Silva**

A UTILIDADE PÚBLICA NOS PROCESSOS DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL .....	809
Introdução .....	809
1 Utilidade pública: conceito, relação com o direito à propriedade e reflexos gerais sobre o direito ambiental.....	809
2 Das hipóteses de incidência da utilidade pública em matéria ambiental: vegetação especialmente protegida e áreas de uso restrito .....	814
3 A utilidade pública nos processos de intervenção ambiental.....	820
Considerações Finais.....	828
Referências .....	829

## **CAPÍTULO 41**

**Talden Farias**

ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA .....	831
Introdução .....	831
1 Objetivos do SNUC.....	832
2 Fundamentos legais do SNUC.....	834
3 Instrumentos do SNUC.....	835
4 Categorias de unidades de conservação.....	836
4.1 Unidades de proteção integral .....	836
4.2 Unidades de uso sustentável .....	838
5 Criação de unidades de conservação.....	842
6 Desconstituição ou redução de limites das unidades de conservação .....	843
7 Compensação ambiental do SNUC.....	843
Considerações Finais.....	847
Referências .....	848

## **CAPÍTULO 42**

**Tiago Andrade Lima**

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E OS RISCOS CLIMÁTICOS NO BRASIL .....	851
Introdução .....	851
1 Acordo de Paris e a INDC do Brasil .....	852
2 Responsabilidade das instituições financeiras .....	855
Considerações Finais.....	859
Referências .....	860

## **CAPÍTULO 43**

**Werner Grau Neto**

A INDISPENSABILIDADE DO ADVOGADO À ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DE SUAS ATRIBUIÇÕES E DA NECESSIDADE DE RESPEITO E ACEITAÇÃO DA SIMETRIA EM RELAÇÃO À ADVOCACIA.....	863
Referências .....	878

DIRETORIA UBAA 2019/2022.....	881
-------------------------------	-----



CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 9º, XIV,  
“A”, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011  
E SEUS REFLEXOS NAS LEGISLAÇÕES  
ESTADUAIS

ALEXANDRE SION  
ANDRÉ MARCHESIN

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) implicou mudança significativa no sistema jurídico nacional ao incluir o Município, na condição de ente autônomo federativo, na organização político-administrativa do Estado brasileiro (artigo 18)<sup>1</sup>. Ao Município, o texto constitucional definiu competências próprias, atribuindo-lhe prerrogativas e autonomia para a auto-organização, autogoverno (artigo 29), legislar (artigo 30, I e II), exercer poder-dever de polícia administrativa (23, parágrafo único) sobre temas de predominante interesse local e autoadministração (23 e 30, III, V), com atividades voltadas à organização e à prestação de serviços públicos locais. Consagra-se, assim, o federalismo cooperativo para nortear a nova ordem constitucional<sup>2</sup>.

O texto constitucional assegura competência própria ao Município para legislar residualmente sobre aspectos de interesse local (artigo 30, I e II)<sup>3</sup>, enquanto para o exercício das competências materiais (administrativas) em matéria ambiental, o Município poderá atuar em paralelo e em conjunto com

1. O Estado brasileiro é formado pelo conjunto de Estados-membros e adotou o federalismo, estando disposto no artigo 1º da CRFB/88 que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.
2. SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O princípio da autonomia municipal e os assuntos de interesse local na Constituição Federal de 1988. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 13, mar./abr. 2005. p. 212/227.
3. “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, [...]”

os demais entes da Federação (artigo 23, VI e VII)<sup>4</sup>. O sistema constitucional brasileiro não restringiu a participação do Município, inclusive para a proteção e a salvaguarda do meio ambiente e bens ambientais<sup>5</sup>.

Com a promulgação da Lei Complementar n.º. 140/2011 (LC n.º. 140/11), em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 23, da CRFB/88<sup>6</sup>, buscou-se regular o poder de polícia em matéria ambiental (competência comum), incluindo o exercício do licenciamento ambiental, dentre outros atos materiais.

A LC n.º. 140/11, contudo, gerou controvérsias constitucionais relevantes ao condicionar o exercício da competência administrativa dos Municípios, quando atribuiu aos Estados (artigo 9, XIV, 'a') a prerrogativa para, discricionariamente, alargar ou restringir a competência constitucional do Município para licenciar em matéria ambiental.

## 1 A COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LICENCIAR ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO AMBIENTAL LOCAL: ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL

A CRFB/88 dispôs sobre as competências privativas, enumerando a competência da União e a reserva de competência aos Estados e Municípios, não havendo relação de subordinação ou hierarquia entre os entes federados. Além disso, o texto constitucional também compartilha matérias entre os entes federados, ocasionando o surgimento das competências concorrentes e comuns, inclusive para garantir a tutela do meio ambiente.

O artigo 23 da CRFB/88 estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “[...] proteger as paisagens naturais notáveis [...]” (inciso III), “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI), bem como “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). Para tanto, o parágrafo único do artigo 23 determina que os entes federativos deverão exercer sua competência de forma harmônica e cooperativa.

Por força do que estabelece o art. 23 da CRFB/88, cabe a todos os entes federados atuarem administrativamente quanto, entre outros, à proteção do meio ambiente. Os entes federados podem, assim, exercer suas atividades de forma isolada, em conjunto ou em cooperação.

- 
4. “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]”.
  5. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 134.
  6. “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.”

As competências comuns em matéria ambiental devem ser examinadas em consonância com o artigo 225<sup>7</sup> da CRFB/88, no que diz respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A proteção ao meio ambiente, nesse contexto, deverá relacionar-se também com a ordem econômica, a livre iniciativa (artigo 170<sup>8</sup>) e o direito de propriedade (artigo 5º, XXII<sup>9</sup>).

Nesse contexto, 23 anos após a entrada em vigor da norma de ordem constitucional, foi promulgada a LC n.º. 140/11, que estabeleceu regras, nos termos dos incisos III, IV e VII e do parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, objetivando a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>10</sup> nas ações administrativas decorrentes do exercício da mencionada competência comum, incluindo o licenciamento ambiental como instrumento de controle preventivo e não jurisdicional de gestão ambiental para estabelecer limites às atividades econômicas<sup>11</sup>.

O licenciamento ambiental é, segundo conceito previsto no artigo 2º, I, da LC n.º. 140/11:

o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O objetivo do licenciamento ambiental é analisar os impactos ambientais da atividade ou empreendimentos, a fim de que sejam estabelecidas medidas e condicionantes compensatórias ou mitigadoras como requisito

7. “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”
8. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”
9. “Art. 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: XXII - é garantido o direito de propriedade.”
10. A Lei Complementar n.º 140/2011 fixou as ações administrativas para o licenciamento ambiental nos artigos 7º, 8º, 9º e 10º.
11. GOMES. Fernanda da Luz. Os critérios de competência para o licenciamento ambiental à luz da Lei Complementar n.º 140/2011. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo, v. 3, n.º. 16, p. 29-42, nov./dez. 2013.

para a emissão da Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

O conceito de impacto ambiental, portanto, apoia-se na ideia de ocorrência de mudanças ou alterações provocadas por ação humana em diferentes componentes dos meios físico, biótico e social. Ainda que o impacto ambiental possa ser positivo, segundo Paulo de Bessa Antunes, a ideia de impacto no direito ambiental “está mais voltada para o impacto ambiental negativo, pois é ele que será capaz de gerar o dano ambiental e, conseqüentemente, a responsabilidade”<sup>12</sup>.

O conceito normativo de impacto ambiental está previsto no artigo 1º da Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº. 1/1986<sup>13</sup>:

[...] impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- (i) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (ii) as atividades sociais e econômicas; (iii) a biota; (iv) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e (v) a qualidade dos recursos ambientais.

Até a edição da LC nº. 140/11, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº. 6.938/81) era a principal referência legislativa para a gestão ambiental compartilhada entre os entes federados, com vistas à melhoria da qualidade ambiental, otimizando os recursos públicos dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais envolvidos na gestão ambiental, aumentando o efetivo técnico envolvido no licenciamento e no controle ambiental (artigo 10<sup>14</sup>).

Até então, no âmbito infralegal, a competência licenciatória dos Municípios era reforçada<sup>15</sup> pela Resolução Conama nº. 237/1997<sup>16</sup>, a qual prevê que a atuação dos municípios no licenciamento de empreendimentos e

12. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020. [E-book].

13. Resolução Conama nº 1/1986.

14. “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

15. Neste ponto, vale o destaque para a máxima que tem sido repetida em relação a diversas resoluções do CONAMA: “ruim com elas, pior sem...”. Isso porque não cabe, a toda evidência, a tais resoluções, normas infralegais, ainda que fruto da delegação promovida pela PNMA, definir competência entre os entes federativos, prerrogativa da CRFB/88 e de lei complementar. Entretanto, a todos interessa o estabelecimento de regras claras que possam diminuir as inúmeras discussões e dúvidas próprias das interações com o meio ambiente. Até a promulgação da LC nº. 140/11 a Resolução CONAMA 237/97, com todas as suas limitações, serviu a este propósito: estabelecer regras de competência que pudessem trazer um mínimo de segurança jurídica e estabilidade aos agentes públicos envolvidos.

16. A Resolução Conama nº. 237/1997 dispõe sobre as atividades e empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental a nível federal, estadual e municipal.

atividades se daria na hipótese de impacto tipicamente local e delegação pelo estado federado por instrumento legal ou convênio (artigo 6º)<sup>17</sup>.

Com a promulgação da LC nº. 140/11 delineou-se o pacto federativo ecológico, reafirmando o papel do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e estimulando a competência dos poderes locais na condução da causa ambiental.

A competência administrativa do Município para o exercício do licenciamento ambiental foi regulamentada pelo artigo 9º, inciso XIV, “a”, da LC nº. 140/11:

Art. 9. 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.

Para o licenciamento ambiental em nível municipal, portanto, caberá ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) estabelecer a tipologia dos empreendimentos e das atividades de potencial impacto local. Em outros termos, a LC nº. 140/11 atribuiu ao Estado, segundo seu critério próprio de conveniência e oportunidade<sup>18</sup>, condicionar competência constitucional do Município.

Com base nesse requisito, os Estados expediram atos normativos estabelecendo as bases para o licenciamento ambiental municipal.

O Consema de São Paulo, por exemplo, antes mesmo da promulgação da LC nº. 140/11, havia estabelecido critérios para o órgão ambiental municipal conduzir processos de licenciamento ambiental por meio da Deliberação Consema nº. 33/2009.

O Estado de São Paulo, para fixar a tipologia dos empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento municipal, considerou que “a experiência acumulada no licenciamento estadual demonstra acarretarem impactos ambientais tipicamente locais”, e que “o ponto de partida para os licenciamentos ambientais é a declaração, pela prefeitura, de que a atividade a ser licenciada é compatível com a legislação urbana do município”, segundo disposto no preâmbulo da Deliberação Consema nº. 33/2009.

17. “Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.”

18. FARIAS, Talden. *Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na lei complementar 140/2011*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 133.

Considerando essas premissas, com a edição da Deliberação Normativa nº. 1/2018<sup>19</sup>, que revoga a Deliberação Normativa Consema nº. 1/2014, o Estado de São Paulo atualizou os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades ou dos empreendimentos, para fixar as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em âmbito municipal (artigo 2º)<sup>20</sup>. Para o potencial exercício do licenciamento ambiental pelo Município, o Consema reforça que o impacto ambiental direto deve limitar-se ao território de um único Município.

O Consema estabeleceu cinco requisitos cumulativos para que os Municípios possam exercer sua competência constitucional (artigo 3º):

- (i) o órgão ambiental municipal deverá estar capacitado a executar as ações administrativas concernentes ao licenciamento ambiental, devendo possuir técnicos próprios ou em consórcio em número compatível para atender às demandas locais;
- (ii) equipe multidisciplinar formada por profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe e com especialização compatível;
- (iii) funcionamento regular de Conselho Municipal de Ambiente, composto paritariamente por órgãos do setor público e por entidades da sociedade civil, instituído para fins deliberativos;
- (iv) sistema de fiscalização ambiental que garanta o cumprimento das exigências e das condicionantes presentes nas licenças expedidas; e
- (v) legislação própria, devendo existir procedimento administrativo para protocolo, instrução e tramitação de processos e expedição das licenças ambientais.

Além disso, o Consema determina que, “para a compatibilização da estrutura do Município com as demandas das ações administrativas

---

19. A Deliberação Normativa Consema nº. 1/2018 fixa tipologia para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto de âmbito local, nos termos do artigo 9º, inciso XIV, alínea “a”, da LC nº. 140/11.

20. A Deliberação Normativa Consema nº. 1/2018 prevê que: “Artigo 2º. Para fins desta Deliberação, consideram-se as seguintes definições: I – Impacto ambiental de âmbito local: impacto ambiental direto que não ultrapassar o território do Municípios; II – Porte: dimensão física do empreendimento mensurada pela área construída em metros quadrados (m<sup>2</sup>) ou pela capacidade de atendimento em número de usuários/ III – Potencial poluidor: possibilidade de um empreendimento ou de uma atividade causar poluição, assim considerada a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. IV – Natureza da atividade: enquadramento da atividade de acordo com sua origem industrial ou não industrial, utilizando-se, quando possível, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, Subclasses 2.1, ou listagem que vier a substituí-la”.

concernentes ao licenciamento ambiental”, deverão ainda ser observados “o porte do Município, o histórico de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e a formação de equipe técnica”. Após avaliação dessas condições, o Consema divulgará “a lista dos Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental” (artigo 4º), devendo os Municípios apresentarem declaração pela qual atestam cumprir os requisitos estabelecidos pelo Consema, para o exercício de competência constitucional originária dos Municípios.

Caso o órgão municipal não atenda aos requisitos estabelecidos, a Deliberação Normativa prevê que caberá ao órgão ambiental estadual – no caso, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) – o “exercício da competência supletiva [...] enquanto subsistir a situação impeditiva do Município” (artigo 5º). Nesses casos, o Estado de São Paulo determinou que o licenciamento ambiental será concluído pelo órgão ambiental estadual até a obtenção da licença de operação ou até o indeferimento da licença, não havendo impeditivo legal para que a renovação da licença ou pedido de nova licença ambiental seja conduzido pelo órgão ambiental municipal (artigo 7º). Esse também é o critério adotado no Estado de Minas Gerais<sup>21</sup>, que, desde 2006, estabelece critérios para o licenciamento ambiental municipal.

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, com a promulgação da Resolução Consema n.º. 372/2018, assim como ocorre no Estado de São Paulo, baseia-se em critérios taxativos para determinar os empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental municipal.

Além disso, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, reforça-se o aspecto territorial estabelecendo que “quando a área física do empreendimento e atividade licenciável ultrapassar os limites de um município, o impacto não será mais de âmbito local e a competência para licenciamento será estadual”

---

21. *Vide* artigo 9º da Deliberação Normativa n.º. 213/2017 do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM: “Art. 9º Os processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos alcançados pelo art. 1º desta Deliberação Normativa que, na data de sua entrada em vigor, estejam em tramitação junto ao aos órgãos ambientais estaduais, serão concluídos por estes até a decisão final do requerimento e, em caso de deferimento, até o término do prazo de vigência da licença ambiental expedida. §1º Os requerimentos relativos às fases subsequentes do licenciamento ambiental, quando for o caso, ou à renovação da licença ambiental, incluída a ampliação, deverão ser formalizados no ente federativo competente, nos termos desta Deliberação Normativa. § 2º Nas hipóteses previstas no *caput*, o empreendedor poderá solicitar o arquivamento do processo junto ao órgão ambiental estadual e requerer sua abertura no órgão competente, nos termos desta Deliberação Normativa. § 3º Nos casos de renovação de licenças ambientais, a formalização do processo junto ao órgão competente nos termos desta Deliberação Normativa deverá ocorrer com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias de expiração do prazo de validade fixado na respectiva licença. § 4º No caso de ampliação licenciável no âmbito municipal, a fiscalização e o acompanhamento de condicionantes do processo de licenciamento do empreendimento principal que estiverem sendo realizados pelo Estado poderão ser repassados ao município, desde que a classe resultante do empreendimento principal e da ampliação não ultrapasse o registrado no Simma, conforme manifestação expressa e formal do município”.

(artigo 2º). Esse também é o racional previsto na Resolução Conama n.º. 237/1997 e na LC n.º. 140/11.

Outros estados federados também estabeleceram listagem de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental municipal. É o que também ocorre no Estado de Santa Catarina, por meio da Resolução Consema n.º. 99/2017.

Os Conselhos Estaduais que regulamentaram o artigo 9º, inciso XIV, “a”, da LC n.º. 140/11, estabeleceram rol taxativo (listagem) de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental municipal, incluindo as tipologias sujeitas ao licenciamento ambiental pelo órgão ambiental estadual, independentemente da classificação do potencial impacto ambiental.

Abstrai-se objetivamente da legislação estadual citada que não é considerado impacto local as intervenções, atividades e empreendimentos (i) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais municípios; (ii) cujas estruturas físicas ultrapassem os limites territoriais de um município; (iii) localizados em imóveis cujos títulos de propriedade ultrapassem um ou mais municípios; (iv) cuja competência para o licenciamento tenha sido originariamente atribuída à União ou aos Estados<sup>22</sup> e (v) cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de mais de um Município.

Apesar disso, pode ocorrer de o Estado determinar que uma classe de empreendimento ou atividade seja licenciada pelo Estado em vez de ser pelo Município, ainda que o impacto ambiental se restrinja ao território do Município. Haverá casos em que o risco da atividade, outras mazelas ambientais ou até mesmo o grau de capacitação técnica do órgão ambiental estadual justifiquem, aos olhos do Conselho Estadual, que o licenciamento ambiental da atividade seja conduzido pelo Estado em vez de pelo Município.

É o que ocorre no caso do Estado de São Paulo, por exemplo, quando, independentemente do potencial impacto ambiental e sua limitação territorial, estabeleceu que o licenciamento ambiental de determinadas atividades e empreendimentos será conduzido pelo órgão ambiental estadual sempre que (i) ocorrer supressão de vegetação nativa do bioma Cerrado, cuja utilização e proteção é disciplinada pela Lei Estadual n.º. 13.550/2009, ou (ii) houver operação de fusão de metais, processamento de chumbo, produção de peças de fibra de vidro, dentre outros exemplos.

Essas hipóteses definidas pelo Consema não encontram fundamento no artigo 8º, XIV, da LC n.º. 140/11, porquanto a supressão de vegetação nativa do bioma da Mata Atlântica, por exemplo, que é disciplinada pela

22. O artigo 5º, *caput*, da LC n.º. 140/11 prevê que: “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.”



Lei Federal nº. 11.428/2006, assim como exemplares arbóreos, poderá ser autorizada ou licenciada pelo órgão ambiental municipal (artigo 9º, XV, b). Logo, o mesmo racional deveria ser aplicado ao bioma do Cerrado. As demais hipóteses indicadas pelo Consema aparentam justificar-se de um ponto de vista pragmático por serem historicamente atividades com potencial de contaminação de solo e águas.

No caso do Estado de São Paulo, ressalta-se a conhecida *expertise* do órgão ambiental estadual (Cetesb) na condução de processos de gerenciamento de áreas contaminadas, inclusive quando inseridos no âmbito do licenciamento ambiental, a despeito da possibilidade de o órgão ambiental municipal acompanhar o gerenciamento de áreas contaminadas, como ocorre no Município de São Paulo, consoante a Lei Municipal nº. 16.402/2016 e o Decreto Municipal nº. 58.625/2019.

Nesses casos, não obstante a obviedade do impacto ambiental estar situado no território do Município e o interesse local ser predominante, a limitação estabelecida pelo Estado implica violação do federalismo. Criam-se, ainda, disparidades em âmbito nacional, transmutando o federalismo cooperativo em federalismo competitivo<sup>23</sup>, porquanto atividades que deveriam ser licenciadas pelo Município acabam sendo licenciadas pelo Estado, quando assim for a vontade de seu respectivo Consema.

Por isso, é possível a busca de declaração de inconstitucionalidade da norma estadual e federal, especialmente quando o Município detém capacidade material e estrutural para exercer em plenitude suas atribuições constitucionais ligadas aos assuntos de interesse local<sup>24</sup>.

No caso da LC nº. 140/11, por ser hierarquicamente inferior à CRFB/88, sustenta José Afonso da Silva, sua validade afere-se segundo o princípio da compatibilidade vertical, sendo que sua função é de mera complementaridade, não podendo ultrapassar os limites do texto constitucional<sup>25</sup>. A criação de tipologias pelo Consema, entende Paulo Affonso Leme Machado<sup>26</sup>, deve ser sempre feita por lei, “evitando-se a hipertrofia do Poder Executivo”.

Além disso, considerando lição de Eduardo Fortunato Bim<sup>27</sup>, pondera-se que o Município, ainda que não esteja capacitado do ponto de vista prático e técnico para promover o licenciamento ambiental, jamais poderá ser

23. VILLAR, Pilar Carolina. *O licenciamento ambiental: competência, procedimento e fiscalização. Direito, gestão e prática: direito ambiental empresarial*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 78.

24. MUKAI, Sylvio Toshio. Licenças ambientais. Incabível delegação de competência pelos Estados. In: ROSSI, Fernando F. et al. *Aspectos controversos do direito ambiental: tutela material e tutela processual*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 332.

25. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Comentários ao Artigo 69. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

26. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 189.

27. BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 164.

constrangido pelo Estado para o exercício de suas competências constitucionais, porquanto a comprovação de que está capacitado tecnicamente, como posto pelo Estado, é requisito para a delegação de competência originária.

## 2 AUTONOMIA MUNICIPAL

O artigo 18 da CRFB/88, ao tratar da organização política-administrativa do Estado, determina que os entes federados são todos autônomos. Nesse contexto, houve relevante inovação do sistema constitucional quando os Municípios (artigo 29) foram integrados ao sistema federativo, junto com os Estados e o Distrito Federal. Aos Municípios reservou-se autonomia para (i) autoadministração, possuindo competência para decidir sobre assuntos de interesse local, sem que haja delegação ou aprovação hierárquica e (ii) autogoverno, que implica a escolha e eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo.

A autonomia municipal, segundo Roque Antonio Carraza<sup>28</sup>, é “a faculdade que a pessoa política do Município tem, dentro do círculo de competência pré-traçada pela Constituição, [para] organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, *sponte propria*, suas normas jurídicas”.

Com a descentralização do Poder Central e a repartição de competência no texto constitucional, atribui-se autonomia ao Município para gerar as demandas locais sem interferência do Estado e União<sup>29</sup>. O interesse local, segundo Hely Lopes Meirelles<sup>30</sup>, é quando há predominância do interesse do Município sobre o do Estado e o da União. Como bem pondera Fernanda da Luz Gomes<sup>31</sup>, não há que se falar em “interesse exclusivo” do Município, uma vez que o tema “local” também poderá – de maneira mais ou menos direta – ser de interesse da comunidade regional ou nacional.

O interesse local, segundo Herculano de Freitas<sup>32</sup>, estará configurado quando o assunto estiver intimamente ligado aos negócios e aos assuntos do Município, e desde que não haja interesse imediato do Estado ou da União.

No exercício de competências administrativas, conforme previsto no parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, todos os entes federativos deverão colaborar para a execução de suas atribuições, sem que exista atribuição exclusiva, predominante ou hierárquica de um ente federativo.

28. CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 150.

29. FEITOSA, Lara Isadora. *Autonomia municipal: uma análise de triangulação: autonomia, competências constitucionais e receitas municipais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 27.

30. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 110.

31. GOMES, Fernanda da Luz. Os critérios de competência para o licenciamento ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo, v. 3, nº. 16, p. 29-42, nov./dez. 2013.

32. FREITAS, Herculano de. Dos Municípios. *Revista de Direito Público*, São Paulo, nº. 10, 1969. p. 257/260.

No que tange à autonomia dos entes federados, o Supremo Tribunal Federal (“STF”) entendeu que:

A lei estadual não pode impor o comparecimento de representante de uma entidade federal, no caso, a Ordem dos Advogados do Brasil, para integrar órgão da Administração Pública estadual, sob pena de ofensa à autonomia dos entes federativos<sup>33</sup>.

Da mesma forma, “a observação das regras federais não fere autonomia estadual”<sup>34</sup>.

No julgamento de inconstitucionalidade de lei estadual do Rio Grande do Sul, que conferia “aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos”<sup>35</sup>, o STF entendeu que entregar tal atribuição aos Municípios significa retirar a competência dos demais entes federativos, violando o artigo 23, III, da CFRB/88. Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence:

É curial que, em linha de princípio, a outorga sem ressalva de uma competência a um órgão ou entidade estatal implica a exclusão, quanto ao seu objeto, da interferência dos demais. [...]

Ora, a Constituição – dando espaço ao federalismo cooperativo – incluiu no rol das competências comuns às três esferas da Federação a proteção do patrimônio cultural do país [...]

Cuida-se de competência que substantivam incumbência e responsabilidade, assim, de natureza qualificadamente irrenunciável [...].

De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor

33. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4579. Tribunal Pleno. EMENTA: ÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 110 DA LEI COMPLEMENTAR 69/1990 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, COM A REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 4º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 135/2009. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 13 fev. 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 28 abr. 2020.

34. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1546. Tribunal Pleno. EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ESTRUTURA DO PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI REJEITADO. REAPRESENTAÇÃO. EXPRESSÕES EM DISPOSITIVOS QUE DESOBEDECEM AO ART. 25 E SE CONTRAPÕEM AO ART. 67, AMBOS DA CF. A OBSERVÂNCIA DAS REGRAS FEDERAIS NÃO FERE AUTONOMIA ESTADUAL. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. Relator: Min. Nelson Jobim, 03 dez. 1998. *Diário de Justiça Eletrônico*, 06 abr. 2001.

35. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2544. Tribunal Pleno. EMENTA: Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 28 jun. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 147 nov. 2006.

para descarregá-lo ilimitadamente sobre os Municípios.<sup>36</sup>

Considerando esse contexto, Toshio Mukai<sup>37</sup> pondera pela inconstitucionalidade do artigo 9º, XIV, “a”, da LC nº. 140/11, em relação às competências comuns dos entes federativos, justamente porque “nenhum ente federativo goza de hierarquia maior política ou administrativa, do que qualquer outro ente federativo”. A lógica no que toca ao poder de polícia é de que, por ser um poder-dever do ente federado, é irrenunciável. Sendo assim, não poderia nem o Estado, nem a União, por exemplo, exercer competência administrativa no lugar do Município, “pois, se o fizerem, estarão impondo a este último renúncia ao poder de polícia”.

O poder de polícia (competência administrativa), levando-se em consideração o contexto da LC nº. 140/11, conceitua-se, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>38</sup>, como sendo:

[...] a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes o comportamento aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Isto posto, imprescindível que seja preservada a autonomia do Município, não podendo outros entes políticos restringirem, condicionarem ou tomarem posse das competências constitucionais do Município. Como bem pondera Édís Milaré<sup>39</sup>, os Conselhos Estaduais devem “se manterem coerentes com a lei e, implicitamente, reconhecerem a plena capacidade licenciatória ostentada pelo Município desde a CF/1988, que, de resto, vem agora estampado no art. 18, § 3º, da LC 140/2011”. A autonomia do Município deve ser sempre estimulada<sup>40</sup>, jamais restringida, segundo impõe o texto constitucional.

36. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2544. Tribunal Pleno. EMENTA: Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 28 jun. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 147 nov. 2006.

37. MUKAI, Sylvio Toshio. Artigos e disposições inconstitucionais da Lei Complementar nº 140, de 8 de Dezembro de 2011. *Revista Magister Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 10, nº. 59, p. 5-11, abr./maio 2015.

38. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 833.

39. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 817.

40. HUMBERT, Georges Louis Hage. Competências Ambientais Municipais e a LC 140/2011: um Atentado à Constituição Federal de 1988. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo, v. 4, nº. 23, p. 80-88, jan./fev. 2015.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condução do licenciamento ambiental pelo Município, por decorrer diretamente do exercício das competências constitucionais, não poderia ser regulada por lei ordinária, tampouco por resoluções de órgãos ambientais de outros entes federados. Com efeito, não há previsão constitucional que condicione o poder de polícia dos Municípios, como é o caso do licenciamento ambiental e outros atos materiais.

O artigo 9º, XIV, ‘a’, da LC nº. 140/11, viola a CRFB/88 (artigo 23), porquanto impõe condições e restrições para que o Município possa licenciar ou autorizar atividades ou empreendimentos de impacto ambiental local, não obstante o licenciamento ambiental seja instrumento do poder de polícia de todos os entes federados em matéria ambiental. Ou seja, todos os entes políticos possuem abstratamente competência para atuar. No caso de matéria de âmbito de repercussão local, decerto que apenas ao Município caberá exercer o poder de polícia administrativo.

Assim, o artigo 9º, XIV, “a”, da LC nº. 140/11 é inconstitucional ao violar a autonomia do Município, ofendendo abertamente o regime federativo cooperativo. Este dispositivo da legislação ordinária é inconstitucional, porque não é possível delegar ao Município aquilo que esse ente político detém de forma originária.

Permitir ao Estado que estabeleça o que é impacto local condiciona a competência municipal em matéria ambiental, contrariando a lógica prevista no artigo 23, da CRFB/88. A LC nº. 140/11 não poderia permitir que a competência administrativa do Município estivesse vinculada à ação do Estado, pois isso implica desrespeito à autonomia dos Municípios (artigo 18) e ao princípio da legalidade (artigo 37).

Apesar disso, dentro de uma perspectiva consensual e pragmática existente na interação entre os entes federados, é comum que os Municípios concordem em observar normas baixadas pelos Consemas, não obstante a flagrante afronta à autonomia assegurada aos Municípios pelo texto constitucional.

E isso se dá, em grande medida, porque, apesar de inconstitucional, o dispositivo serve ao nobre propósito de desenhar regras claras, o que favorece a estabilidade e a segurança de todos os inúmeros agentes envolvidos. Antes da LC nº. 140/11, dispendia-se muito tempo discutindo qual o órgão ambiental seria competente para atuar em cada caso concreto.

Apesar dos vícios aqui destacados, o dispositivo da LC nº. 140/11 atacado sofre poucas críticas por conta dos benefícios práticos que ele traz.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020. [E-book].

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1546. Tribunal Pleno. ementa: constitucional. constituição estadual e regimento interno da assembléia legislativa. estrutura do processo legislativo. projeto de lei rejeitado. reapresentação. expressões em dispositivos que desobedecem ao art. 25 e se contrapõem ao art. 67, ambos da cf. a observância das regras federais não fere autonomia estadual. precedentes. ação julgada procedente em parte. Relator: Min. Nelson Jobim, 03 dez. 1998. *Diário de Justiça Eletrônico*, 06 abr. 2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20185/false>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2544. Tribunal Pleno. EMENTA: Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 28 jun. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 147 nov. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur91508/false>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4579. Tribunal Pleno. ementa: ação direta de inconstitucionalidade. artigo 110 da lei complementar 69/1990 do estado do rio de janeiro, com a redação dada pelo artigo 4º da lei complementar estadual 135/2009. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 13 fev. 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm) Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. LEI Nº 11.428, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. *LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm) Acesso em: 20 nov. 2020.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CONAMA. *RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br> Acesso em: 20 nov. 2020.

CONAMA. *RESOLUÇÃO Nº 237, DE 19 DE dezembro DE 1997*. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FARIAS, Talden. *Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na lei complementar 140/2011*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FEITOSA, Lara Isadora. *Autonomia municipal: uma análise de triangulação: autonomia, competências constitucionais e receitas municipais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FREITAS, Herculano de. Dos Municípios. *Revista de Direito Público*, São Paulo, nº. 10, 1969.

GOMES, Fernanda da Luz. Os critérios de competência para o licenciamento ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo, v. 3, nº. 16, p. 29-42, nov./dez. 2013.

HUMBERT, Georges Louis Hage. Competências Ambientais Municipais e a LC 140/2011: um Atentado à Constituição Federal de 1988. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo, v. 4, nº. 23, p. 80-88, jan./fev. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. *DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº 213, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2017*. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/> Acesso em: 20 nov. 2020.

MUKAI, Sylvio Toshio. Artigos e disposições inconstitucionais da Lei Complementar nº 140, de 8 de Dezembro de 2011. *Revista Magister Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 10, nº. 59, p. 5-11, abr./maio 2015.

MUKAI, Sylvio Toshio. Licenças ambientais. Incabível delegação de competência pelos Estados. In: ROSSI, Fernando F. *et al. Aspectos controvertidos do direito ambiental: tutela material e tutela processual*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Resolução CONSEMA 372/2018*. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br> Acesso em: 20 nov. 2020.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTA CATARINA. *Resolução CONSEMA N° 99 DE 05/07/2017*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345931> Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *Lei N° 16402 DE 22/03/2016*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *DECRETO N° 58.625 DE 8 DE FEVEREIRO DE 2019*. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *LEI N° 13.550, DE 02 DE JUNHO DE 2009*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br.html> Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *Deliberação Normativa CONSEMA n° 01/2018*. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br> Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *Deliberação CONSEMA Normativa 01/2014*. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2014/01/DelNormativa01.pdf> Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO. *Deliberação Consema 33/2009*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br> Acesso em: 20 nov. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Comentários ao Artigo 69. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O princípio da autonomia municipal e os assuntos de interesse local na Constituição Federal de 1988. *Revista Tributária e de Finanças Pública*, São Paulo, v. 13, mar./abr. 2005.

VILLAR, Pilar Carolina. *O licenciamento ambiental: competência, procedimento e fiscalização*. Direito, gestão e prática: direito ambiental empresarial. São Paulo: Saraiva, 2017.