

A PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS AMBIENTAIS COM A PROBLEMÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL - RISCO A SADI QUALIDADE DE VIDA?

Juliane Aparecida Kerkhoff¹

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar a importância do licenciamento ambiental como instrumento de prevenção/precaução aos impactos ao ambiente. Procura demonstrar os procedimentos deste ato administrativo vinculado, especificando cada etapa e, por fim, visa analisar as propostas dadas pela Lei Complementar 140/2011, que trata da necessidade de descentralização de competências em matéria de licenciamento ambiental, fiscalização e processo administrativo ambiental e regulamenta o art. 23 da Constituição Federal. Dessa forma, serão expostos os conceitos de licenciamento e das licenças relacionadas neste processo, bem como, comentado sobre a divisão de atribuições dadas pela LC 140/11, tecendo comentários acerca da responsabilidade dos Municípios, que segundo a nova Lei passam a ter obrigação pelo licenciamento de atividades de impacto local, desde que cumprido certos requisitos. Assim, o objetivo principal deste artigo é demonstrar a fragilidade dos Municípios, diante desta nova realidade apresentada na LC 140/11.

PALAVRAS-CHAVE

Licenciamento. Competência. Municipalização.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Especialista em Gestão de Recursos Hídricos e em Direito Ambiental e Mestre em Análise Regional e Ambiental, todos pela UEM; Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP; Professora do Curso de Direito da Faculdade Metropolitana de Maringá e da Faculdades Maringá; Coordenadora dos cursos de pós-graduação da Faculdade Metropolitana de Maringá; Advogada nas áreas ambiental, urbanística, agrária e administrativo.

1 INTRODUÇÃO

Diante do crescimento dos problemas ambientais no Brasil percebe-se a importância do debate e da reflexão a cerca dos instrumentos de controle de atividades impactantes e da necessidade de uma divisão de competências entre os entes federativos na aplicação das políticas ambientais.

A descentralização das competências para o licenciamento ambiental, a fiscalização e a abertura de processo administrativo ambiental, tratados na Lei Complementar nº 140/2011 é um avanço na busca por um alcance maior da tutela ambiental, uma vez que as atividades estando concentradas nas mãos da União e dos Estados, acabam por gerar a ineficiência da aplicação destes instrumentos, por várias situações, como insuficiência de recursos humanos e materiais necessários para a realização destas atividades por estes entes, dificuldade do alcance do órgão ambiental em todas as localidades que ele precisa estar ao mesmo tempo, entre outras.

Os Estados e a União, na pessoa do IBAMA, estavam e estão estagnados com a insuficiência de meios para o atendimento da demanda ambiental que tem crescido muito nos últimos anos. Assim, a municipalização de determinadas atividades, antes afetas aos Estados e União, vem propondo uma descentralização de atribuições, uma valorização dos Municípios enquanto entes participantes do SISNAMA, e um esvaziamento das atividades de competência dos Estados e da União. No entanto, cabe ressaltar e questionar quanto ao preparo, técnico, material e humano destes entes da federação para assumirem, de forma tão imediata, atividades que até então não eram de sua alçada e também quanto a parcialidade destes entes, referente as licenças que serão por eles emitidas. A ideia que se tem, é que estando os municípios muito mais próximos das atividades a serem licenciadas e dos empreendedores, isso geraria, uma maior probabilidade de corrupção? Os Municípios estão preparados para assumirem o licenciamento das atividades impactantes locais? Esta descentralização poderá ocasionar o aumento dos impactos ambientais locais?

Estes questionamentos serão levantados no decorrer deste trabalho, que busca principalmente, por meio de levantamento bibliográfico demonstrar a fragilidade dos Municípios neste momento para atender as exigências da LC 140/11.

2 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O momento do licenciamento ambiental é uma verificação preventiva da utilização dos recursos naturais na forma indicada pela legislação.

A Resolução 237/97 do CONAMA define o licenciamento ambiental:

Art.1º-ParaefeitodestaResoluçãosãoadotadasasseguintesdefinições:
I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso².

A expressão “licenciamento” deve ser entendida, segundo Paulo Affonso Leme Machado, como um ato vinculado, ou seja, “o ato através do qual o poder público é obrigado a atender ao interesse solicitado pelo particular, caso este preencha os requisitos legais para tal”. Não há discricionariedade por parte do poder público, não há que se analisar conveniência ou oportunidade, já que o particular tem direito líquido e certo sobre algo previsto nos termos da própria lei. Segundo esse autor, há um “direito subjetivo público preexistente, passível de exercício pela pessoa potencialmente beneficiada por licença ou admissão”³.

Daí decorre que o Poder Público, com maior intensidade deve intervir na atividade econômica, buscando restringir o uso não fundamentado e inconsequente do meio ambiente. O papel do Poder Público é de extrema importância, já que é o único com poderes constitucionais de intervenção na atividade econômica⁴.

A par desse poder de intervenção, estabelece o art. 225, § 1º, inciso V, da Constituição Federal que:

Art. 225

(....)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. (art. 225, § 1º, V)

É fato incontroverso que o licenciamento ambiental veio a ser efetivamente conhecido e reconhecido com o advento da Lei 6.938, de 31.08.1981, que instituiu a

² BRASIL. **Resolução CONAMA 237/97** - Disponível em <<http://www.setran.pa.gov.br/sip/conama23797.html>>. Acesso em 26 de outubro de 2013.

³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 606.

⁴ LUPION, Ricardo. Idem.

Política Nacional do Meio Ambiente⁵. Esta lei, disciplina no art. 10, que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNA-MA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis⁶.

Deve-se observar que o licenciamento ambiental é um ato complexo, porquanto ele está na verdade inserido numa questão muito maior que é exatamente as cautelas que o empreendedor deve tomar antes de implantar e operar o modelo de produção. Daí se infere que ele é composto de várias fases em que é precisa a concessão de mais de uma licença⁷.

Por tais motivos, diferentemente da autorização, a licença, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade, pois, somente poderá ser invalidada por ilegalidade na expedição, descumprimento na realização das atividades licenciadas ou interesse público superveniente⁸.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que tem por objetivo a preservação, proteção, melhoria e restauração do meio ambiente, desse modo tem o caráter essencialmente preventivo.

3 DA COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO

A competência Constitucional para a proteção do ambiente de forma plena, agregando todos os seus elementos, somente é definida explícita e expressamente no art. 23 chamada de competência comum ou administrativa e no art. 24, como concorrente legislativa e por fim, através do interesse local, a competência dos

⁵ SAMPAIO, Romulo. Direito Ambiental. Disponível em: < http://academico.direito-rio.fgv.br/cmw/images/0/00/Direito_Ambiental.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2013.

⁶ BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981 - dou de 02/09/1981 – Alterado. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1981/6938.htm>>. Acesso em 02 de novembro de 2013.

⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pp. 294-296.

⁸ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179.

Municípios contida no art. 30, todos da Constituição Federal de 1988. Assim sendo, as competências concorrentes correspondem para a União ao poder-dever de editar leis federais e não nacionais, sendo limitadas às normas gerais. Da mesma forma, em relação aos Estados-membros, quando editam leis de proteção ambiental devem somente pormenorizar no tocante à Administração Pública Estadual e generalizar no que diz respeito aos Municípios que compõem os Estados-membros, restando somente para os Municípios o poder de exclusivamente legislar, com base no art. 30, I e II, sobre normas específicas de interesse local⁹.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 237/97 será expedida pelo IBAMA licenças ambientais para empreendimentos ou atividades que causem um expressivo impacto ambiental em uma área regional ou nacional, conforme dispositivo no art. 4º da Resolução. Para os Estados e Distrito Federal (DF), a competência é delegada através do art.5º da Resolução nº 237/97 do CONAMA.

Assim entende-se que ficará a cargo dos Estados e ao Distrito Federal conceder licença para as atividades desenvolvidas ou empreendimentos, que estejam em localização de divisa entre municípios dentro do mesmo estado, podendo ocorrer licença em caso de unidades de conservação que sejam de domínio do Estado ou DF, e também poderá a União delegar competência para os Estados e DF por meio de convênios.¹⁰ Em função disso, fica sobre responsabilidade do município conceder licenças quando forem delegadas pelo Estado, conforme estabelecido no art. 6º da Resolução 237/97 do CONAMA.¹¹ É comum que vários entes, julguem competência necessária para o licenciamento, podendo causar interferência de forma negativa no desenvolvimento econômico, deixando o empreendedor perdido na busca do órgão competente para concessão de sua atividade.¹²

⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. DIREITO AMBIENTAL, 12ª Edição, Amplamente Reformulada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, pp. 70-91.

¹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. – 10ª Ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2009, p.145

¹¹ CONAMA **Resolução 237/97**- 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.

¹² AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquematizado** – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : Método, 2011, p. 103.

Dessa forma muitas vezes cabe ao poder judiciário julgar qual o Ente competente para conceder o licenciamento, conforme exemplos abaixo:

Ementa: AMBIENTAL. LICENCIAMENTO DA OBRA DA USINA HIDRELÉTRICA DE ITUMIRIM. EMPREENDIMENTO CUJO IMPACTO EXTRAPOLA OS CONTORNOS DO ESTAO DE GOIÁS EM RAZÃO DE SUA REPERCUSSÃO NO PARQUE NACIONAL DAS EMAS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - RIO/92. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). INSTRUMENTO DE POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. LEI Nº 6.938 /81. RESOLUÇÃO CONAMA 1/96. DECRETO Nº 99.274 /90. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E PREVISÃO DOS IMPACTOS SIGNIFICATIVOS, POSITIVOS E NEGATIVOS. IBAMA: ÓRGÃO EXECUTOR DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - SISNAMA, COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO DE OBRAS DE SIGNIFICATIVO IMPACTOAMBIENTAL, DE ÂMBITO REGIONAL OU NACIONAL. COMPETÊNCIA DELICENCIAMENTO AMBIENTAL DO IBAMA. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÕES IMPROVIDAS.

1. O impacto da Usina Hidrelétrica de Itumirim, no Rio Corrente, sudoeste do Estado de Goiás, extrapola os contornos do estado em razão de sua repercussão em uma Unidade de Preservação Federal: o Parque Nacional das Emas. A construção da usina gerará a formação de reservatório que alagará parcela importante do denominado “corredor de fauna” ou “corredor ecológico” formado pelos Rios Jacuba, Formoso e Corrente.

2. Diante do risco ou da probabilidade de dano à natureza, e não apenas na hipótese de certeza, o dano deve ser prevenido. Trata-se do princípio da precaução, fruto do aperfeiçoamento dos convênios internacionais celebrados no final da década de 80 e objeto da Declaração do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92).

3. Ao aplicar o princípio da precaução, “os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos.”¹³

¹³ TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL AC 16782 GO 2000.35.00.016782-9 (TRF-1) – publicado: 14/12/2007 <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=COMPET%C3%8ANCIA+DE+LICENCIAMENTO+AMBIENTAL+DO+IBAMA> acesso em 23-10-2013

Como já apresentado, o art. 23 da Constituição Federal estabeleceu competência comum aos entes da federação em matéria relacionada ao meio ambiente, ocorre que somente em dezembro de 2011, foi promulgada a Lei Complementar - (LC) 140/2011, vindo a regulamentar normas de cooperação entre à União, Estado, Distrito Federal e Municípios nas ações de ordem administrativa nos exercícios de competência comum em relação à proteção e preservação do meio ambiente.¹⁴

Desse modo com a regulamentação da Lei Complementar 140/2011, o rol de ações administrativas competentes a cada ente federativo ficou descrito nos arts. 7º, 8º, 9º e 10 desta lei.

Para Milaré, deve ocorrer a integração dos três níveis de governo, o Federal, Estadual e Municipal, ficando todos habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com a devida adequação de toda a estrutura administrativa necessária para que o objetivo seja alcançado, quando da necessidade de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição Federal¹⁵.

Nessa linha de raciocínio, nada impede, a bem ver, por conta mesmo da estrutura federativa do Estado brasileiro, venha o licenciamento a ser disciplinado, cumulativamente, pelos três níveis de governo, conforme a natureza da atividade a ser licenciada¹⁶.

Deve-se ressaltar que a lei complementar 140/11, se aplica apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência. E que a mesma traz em seu texto a palavra “cooperação” deixando claro que não há necessidade de competição ou concorrência entre os entes da Federação, mas sim, a busca por um resultado no interesse da coletividade.

3.1 DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em relação a esta matéria, José Silva nos traz que tal competência para a proteção ambiental está reconhecida no art. 23, incisos III, IV, VI e VII, onde está

¹⁴ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.194.

¹⁵ MILARÉ, Édis. **DIREITO DO AMBIENTE – A GESTÃO AMBIENTAL EM FOCO**, Doutrina, Jurisprudência e Glossário, 6ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada, Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 428.

¹⁶ Idem.

sendo outorgado à competência para ações materiais. Desse modo esta mais para a execução de leis protetivas do que para legislar sobre o assunto¹⁷.

Já Frederico Amado comenta que:

A regra é que todas as entidades políticas têm competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente¹⁸.

A Constituição de 1988 elevou o Município à condição de integrante da Federação, com a redação expressa em seu art. 1º, ao dizer que a união é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Inovando desse modo com relação às Cartas anteriores. Por sua vez o artigo 23, garante aos Municípios competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição, porém, esses não estão encarregados de legislar sobre meio ambiente. No entanto, não seria correto dizer que não têm competência legislativa em matéria ambiental¹⁹.

O Artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre:

- I assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IV - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Segundo a análise constitucional sobre este assunto, feita por Paulo de Bessa Antunes:

Resta claro, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *DIREITO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL*, 8ª Edição, Atualizada, Editora Malheiros Editores, 2010, p. 79.

¹⁸ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *DIREITO AMBIENTAL ESQUEMATIZADO*, 1ª Edição, Editora Método, São Paulo, 2011, p. 30.

¹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *DIREITO AMBIENTAL*, 12ª Edição, Amplamente Reformulada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 89.

e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância do Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da CF²⁰.

Em tempo, lembra Édis Milaré, as condições do art. 20 da Resolução CONAMA 237/1997:

Advirta-se, porém, que o Município, para cumprir tal desiderato²¹, deve ter implementado o Conselho de meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados²².

O artigo 6º e 17-L da lei 6.938/81 traz em seu texto de que forma será constituído o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, onde pode ser observado a inclusão dos municípios:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA,(...)

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)²³

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **DIREITO AMBIENTAL**, 12ª Edição, Amplamente Reformulada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 89.

²¹ Significado de Desiderato s.m. Aquilo que se deseja; aspiração. Disponível em: < <http://www.dicio.com.br/desiderato/>>. Acesso em 10 de novembro de 2013.

²² MILARÉ, Édis. **DIREITO DO AMBIENTE – A GESTÃO AMBIENTAL EM FOCO**, Doutrina, Jurisprudência e Glossário, 6ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada, Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 434.

²³ BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981 - dou de 02/09/1981 – Alterado. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1981/6938.htm>>. Acesso em 02 de novembro de 2013.

Assim, as matérias ambientais de interesse local deverão ser de competência dos Municípios, quando tiverem a possibilidade de atuação, caso contrário se utiliza do princípio da subsidiariedade para que o Estado-membro venha exercer as competências locais, como medida paliativa até o momento em que o Município venha a adquirir capacidade para o exercício da competência constitucionalmente definida em lei e regulamentada por lei complementar.

3.2 NOVAS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS, SEGUNDO A LC 140/11

Com a Lei Complementar 140/11 os municípios passaram a ter uma nova atribuição: o licenciamento e a autorização ambiental não mais de maneira concorrente com os outros entes da Federação, mas sim como cooperação.

Diante disso, Albino Pereira coloca que:

Como a lei não tem palavras inúteis e não admite contradição, a interpretação correta do texto leva à conclusão de que não há limitação dos demais entes quando se descreve as ações administrativas do responsável pelo licenciamento. Quer o texto reafirmar que cabe ao ente licenciador “exercer o controle”. Ou seja, não pode o órgão licenciador apenas autorizar, mas deve ter mecanismos e instrumentos adequados e eficientes para o controle contínuo das atividades potencialmente poluidoras. Este controle se faz também pelo instrumento da fiscalização. Mas é obrigação do ente licenciador organizar o aparato estatal para o controle contínuo e não episódico. O controle não pode se restringir ao momento do processo de licenciamento. Deve-se observar que aqui a LC 140/11 foi extremamente cautelosa em prever expressamente esta obrigação do ente licenciador, sem afastar, em nada, a obrigação de fiscalização comum e geral que cabe a todos os entes da federação²⁴.

Neste dado momento, como pode ser observado pelo que já fora abordado e demonstrado com base legal e doutrinária, os municípios tem regulamentado em lei o direito a expedir o licenciamento ambiental, devendo agir quando requisitado, de modo a cooperar com os outros entes da Federação, desde que observadas às devidas condições.

²⁴ PEREIRA, Henrique Albino. *Idem*.

3.3 A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Com base nos dados apresentados surgem as seguintes interrogações: A fiscalização pelo Município de atividades impactantes ou atos lesivos ao ambiente será efetiva e cumprida no tempo hábil? Os municípios terão condições físicas, pessoal treinado para executar as novas competências? Os Administradores, no caso os Prefeitos serão imparciais nas decisões tomadas pelo órgão ambiental responsável em seu município? Não haverá favorecimento ilícito de partidos políticos e de empresários? Em caso de limites de jurisdições em regiões metropolitanas não ocorrerá o descaso político? Qual órgão fiscalizará os municípios diante de descumprimento da norma?

Não se tem resposta para tais indagações, porém, nota-se que cada município tem sua particularidade, e partindo do pressuposto que para alcançar o resultado almejado, os municípios irão necessitar mexer em seu orçamento, com a contratação de novos funcionários capacitados e a devida criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente entre outros, e que infelizmente nos órgãos públicos ainda é presente as decisões partidárias, direcionadas e parciais, muitas vezes com o favorecimento em troca de favores, a conclusão que se tem é de que ainda levará um tempo para que tudo funcione como é esperado.

Com a regulamentação da Lei Complementar 140/11, os municípios passam a ter em seu rol de atribuições, o exercício do licenciamento ambiental, que já lhe era garantido segundo alguns doutrinadores, na Constituição Federal. Pode-se dizer que tratasse de uma política pública, tendo em vista que o objetivo desse ato é fazer com que todos os entes da Federação, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal passem a cooperar entre eles na proteção do meio ambiente, sendo esse um bem difuso, garantido pela Constituição Federal.

No Estado do Paraná, o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA, já deliberou por meio da Resolução 088/2013 sobre a municipalização do licenciamento ambiental, estabelecendo quais são as atividades que passarão à competência dos Municípios, o prazo máximo para ocorrer esta delegação e os requisitos que os municípios devem cumprir para estarem aptos a receberem estas atribuições do Estado, vejamos:

Art. 10. - Os municípios que não estão capacitados na forma do art. 3º desta norma, terão prazo de até 04 (quatro anos) para se adequar, quando então exercerão plenamente os licenciamentos ambientais das atividades ou empreendimentos das tipologias definidas pelo CEMA.

Parágrafo único - Neste período o IAP atuará em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental²⁵.

Àqueles que não tiverem condições de por si só, de atenderem as exigências da Resolução poderão optar pelo consorciamento de Municípios, como prevê o art. 5º da Resolução:

Art. 5º - O Município poderá valer-se de instrumentos de cooperação interinstitucional para a execução das ações administrativas regulamentadas pela presente Resolução, em especial os consórcios públicos com personalidade de direito público, observadas as disposições da Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e demais normas aplicáveis, bem como os convênios, acordos de cooperação técnica e demais instrumentos similares.

Para o Estado, essa nova função dos municípios traz um alívio técnico e orçamentário, com relação à responsabilidade de fiscalizar, pois, desafoga o órgão estadual que era responsável por esta função, transferindo não só a responsabilidade, mas também os custos com as despesas na contratação de funcionários capacitados bem como as despesas necessárias para executar a fiscalização dos empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. É necessário, pois, analisar que não ocorrendo à devida contratação de funcionários tecnicamente capacitados para o desempenho das referidas funções, a ocorrência de erros técnicos será imensurável, devido a exigência que a função exige.

Além dos fatores citados acima, muitos dos desafios das políticas públicas ambientais tem uma relação comum com as políticas sociais.

Tal como descritos por Marta Arretche:

A responsabilização e a definição de competências de cada ente federado individualmente, a definição do que é comum a todos e, ainda, os mecanismos de integração e coordenação para a operacionalização do trabalho compartilhado²⁶.

Nesse sentido, Sandra de Carlo complementa:

²⁵ BRASIL. **Resolução CEMA nº 088**, de 27 de agosto de 2013. Disponível em: < http://www.cema.pr.gov.br/arquivos/File/Resolucoes/Resolucao_CEMA_088_APROVADA_RE_27_08_13.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2013.

²⁶ ARRETICHE, Marta. Dossiê, agenda de pesquisas em Políticas Públicas. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18. nº 51, 2006.

Alguns são os riscos no processo de descentralização de políticas públicas: captura do poder local por grupos que se beneficiam de práticas predatórias; corrupção de políticos e funcionários públicos; e exercício do poder oligárquico pelas elites locais, com prejuízo da qualidade dos serviços prestados²⁷.

Taciana Neto Leme observa alguns agravantes com relação a especificidade das políticas ambientais, segundo a autora, os interesses locais, muitas vezes apontam no sentido da promoção do crescimento econômico imediato e repudiam o cumprimento da legislação ambiental. Observa ainda que a escala para se promover a gestão dos recursos naturais geralmente é de maior amplitude com relação à do município, e desse modo, a maioria das questões deverão ser tratadas em uma escala que obedeça a lógica dos recursos naturais, sendo como exemplo a bacia hidrográfica ou bioma. Para a autora, uma das principais causas do fracasso de processos de descentralização das políticas públicas seria a falta de participação social. Apesar de que é no município que a população está mais próxima dos representantes políticos e interagem diretamente com as políticas públicas²⁸.

A transferência de responsabilidade ambiental para os municípios poderá gerar fatores positivos assim como negativos ao meio ambiente, de acordo com o interesse da administração local.

De acordo com o qual, os governos locais são mais propícios para estabelecer o controle e participação social, mas, em contrapartida, são também os governos locais os mais suscetíveis à captura da administração por interesses privados²⁹.

Enfim, observa-se que a preocupação ambiental vai de acordo com o tamanho e recursos financeiros de cada município, enquanto cidades com maior número de habitantes enfrentam problemas de impermeabilização de solo, poluição do ar e acúmulo de resíduos, as cidades menores buscam o desenvolvimento

²⁷ CARLO, Sandra de. Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. P. 329;

²⁸ LEME, Taciana Neto. Artigo – Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente: planejamento e políticas públicas | ppp | n. 35 | jul./dez. 2010.

²⁹ LEME, Taciana Neto. Idem.

econômico, deixando de lado a questão ambiental. Não só a administração pública interfere nas características socioambientais, assim como, a renda *per capita* da população, o grau de mobilização social e a diversidade populacional. Desse modo cada município terá o seu tipo de gestão ambiental.

4. CONCLUSÃO

A Lei complementar 140/11, veio satisfazer uma necessidade não só dos municípios, mas de toda a sociedade que espera de um ente público, uma maior responsabilidade com relação ao meio ambiente.

Os municípios, ao exercerem a função de licenciar, também deverão fiscalizar cada empreendimento e atividade passível de causar degradação ao ambiente, de maneira a cooperar com os outros entes da Federação, alcançando assim uma maior área de cobertura.

É importante ressaltar que os municípios de todo o Brasil, tem uma grande dificuldade em atender as necessidades de seus habitantes devido a falta de recursos, como é o caso da saúde, transporte, educação, etc. O problema maior esta presente nos pequenos municípios que não possuem condições de atender as exigências da lei, sendo que para estes resta a criação de consórcios públicos, fazendo desse modo, uma distribuição da onerosidade da função.

A preocupação de alguns doutrinadores quanto a isto, está no momento da aplicação da referida função, momento em que poderá surgir alguns conflitos entre os entes, devido a dificuldade em se definir a abrangência da possível degradação decorrente da implantação de determinado empreendimento, em considerando, quando este estiver localizado em uma divisa de jurisdição, ou até mesmo próximo de um rio que atende vários municípios. Nesse exemplo fictício, de quem seria a responsabilidade para expedir o licenciamento, do município, dos dois municípios, do Estado ou da União? É uma questão que não se tem resposta no momento, porém, a princípio o empreendimento ira necessitar de mais de uma licença para desempenhar suas funções. Ai surge outro questionamento, a burocracia gerada para conseguir essas licenças, não causarão um problema econômico? Pois é sabido da existência da burocracia em nossos órgãos, e em se tratando de pequenos municípios, as rivalidades politicas poderão interferir no desempenho do órgão municipal responsável pelo licenciamento, uma vez que o prefeito terá influencia direta sobre os responsáveis por essa função. Espera-se que isso não venha a ocorrer, já que o bem da coletividade, no caso em questão o meio ambiente, deve prevalecer ao interesse politico.

Os benefícios para a sociedade são de que o meio ambiente estará mais protegido, e conseqüentemente, o seu direito constitucional estará resguardado. Já para os empreendimentos e atividades que utilizam recursos naturais, e que de qualquer forma possam causar degradação ambiental, os benefícios serão de que, sendo a sua abrangência apenas a nível municipal, acredita-se que a licença ambiental desejada será mais acessível, devido a sua proximidade do órgão expedidor. Partindo do princípio de que o órgão competente estará dentro do próprio município, ou no máximo em um município próximo quando se tratar de um consórcio público.

Desse modo podemos concluir que a Lei Complementar 140/11, que foi objeto de nosso estudo, veio contribuir de forma positiva com relação aos problemas de licenciamento não só em nosso Estado, mas em todo o território brasileiro. Cabe ao ente Público, fazer o responsável uso desta lei com a devida discricionariedade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que deve ser característica comum deste.

5 REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **DIREITO AMBIENTAL ESQUEMATIZADO**, 1ª Edição, Editora Método, São Paulo.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **DIREITO AMBIENTAL**, 12ª Edição, Amplamente Reformulada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010

ARRETE, Marta. **DOSSIÊ, AGENDA DE PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS**. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18. Nº 51, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988, art. 225, caput. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03 de novembro de 2013.

CARLO, S. **GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: IMPASSES E HETEROGENEIDADE**. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **CURSO DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**. - 10ª Ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2009.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. THOMÉ, Romeu. **DIREITO AMBIENTAL - LEIS n° 4.771/1965, 6.938/1981, 9.605/1998 e 9.985/2000**, 2ª Edição, Revista, Ampliada e Atualizada, Editora Juspodivm, 2010.

LEME, Taciana Neto. Artigo - **OS MUNICÍPIOS E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**. Ppp. n. 35/ jul./dez. 2010.

LUPION, Ricardo. **Proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. Disponível em <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_8.pdf>. pp. 142-147. Acesso em 26 de out. de 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Édis. **DIREITO DO AMBIENTE - A GESTÃO AMBIENTAL EM FOCO**, Doutrina, Jurisprudência e Glossário, 6ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada, Editora Revista dos Tribunais, 2009.

PEREIRA, Henrique Albino. **COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR NA LEI COMPLEMENTAR N° 140/11**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22623>>. Acesso em: 11 de novembro 2013.

SAMPAIO, Romulo. **DIREITO AMBIENTAL**. Disponível em: < http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/0/00/Direito_Ambiental.pdf>. Acesso em 27 de out. de 2013.

SILVA, José Afonso da. **DIREITO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL**, 8ª Edição, Atualizada, Editora Malheiros Editores, 2010.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **MANUAL DE DIREITO AMBIENTAL**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.